



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



Ministero dell'Interno
Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione
Direzione Centrale per le Politiche dell'immigrazione e l'asilo



Politiche migratorie

*Tra strumenti regolativi,
autonomie operative,
condizionamenti culturali*

Scritti di
Vittorio Lannutti
Isabella Bellinello
Luciano Conti
Dasantila Hoxha
Eide Spedicato Iengo

Politiche migratorie
Tra strumenti regolativi, autonomie operative, condizionamenti
culturali

Scritti di
Isabella Bellinello
Luciano Conti
Dasantila Hoxha
Vittorio Lannutti
Eide Spedicato Iengo

Il presente volume è frutto del progetto “PAR.I. Partecipazione per l’Integrazione”, finanziato dal Fondo Europeo per l’Integrazione di cittadini di Paesi terzi: Azione 7 – UTG – Capacity Building Annualità 2012.

Gruppo di lavoro per la realizzazione del progetto PAR.I:

Luciano Conti, Isabella Bellinello, Dasantila Hoxha, Vittorio Lannutti, Eide Spedicato Iengo, Maria Sulpizio.

Si ringraziano per il prezioso contributo fornito:

I componenti del Consiglio Territoriale per l’Immigrazione e della Task Force G2 della Prefettura UTG di Chieti.

Gli Assessori alle Politiche Sociali dei Comuni di Chieti, Francavilla e Ortona.

I Dirigenti dei Servizi Sociali e i Coordinatori Tecnici degli Enti di Ambito Sociale:

Alto Vastese, Aventino, Basso Sangro, Chieti, Costa Sud, Foro Alento, Lanciano, Maielletta, Ortonese, Sangro e Vastese.

I dirigenti scolastici e i referenti intercultura e integrazione di Istituto Superiore “S. Spaventa” di Atesa, Istituto Superiore “Algeri Marino” di Casoli, I.T. Commerciale e Geometri Galiani - De Sterlich di Chieti, Istituto Magistrale “I. Gonzaga” di Chieti, Istituto Superiore “G.B. Vico” di Chieti, Istituto Superiore “L. Di Savoia” di Chieti, Istituto Superiore “U. Pomilio” di Chieti, Liceo Scientifico “A. Volta” di Francavilla, I.T.Commerciale Omnicomprensivo “G.Spataro” di Gissi, Istituto Omnicomprensivo di Guardiagrele, I.T. Commerciale e Geometri “E. Fermi” di Lanciano, Istituto Magistrale “De Titta” di Lanciano, Istituto Superiore “Da Vinci - De Giorgio” di Lanciano, Istituto Superiore “V.Emanuele II” di Lanciano, Liceo Scientifico G. Galilei di Lanciano, Istituto Superiore “L.Einaudi” di Ortona, Istituto Tecnico Nautico “L. Acciaiuoli” di Ortona, Istituto Superiore “R. Mattioli” di San Salvo, Istituto Tecnico Agrario Ridolfi di Scerni, I.T.Commerciale e Geometri F. Palazzi di Vasto, Istituto Superiore Mattei - L.S di Vasto, Istituto Superiore “Pantini – Pudente” di Vasto, Liceo Scientifico “R. Mattioli” di Vasto, I.P.S.A. e Ristorazione “G. Marchitelli” di Villa Santa Maria.

Si ringraziano inoltre tutti i docenti, funzionari pubblici e studenti di seconda generazione che hanno partecipato ai focus group.

Numero monografico 1/2014 di

Ratio Sociologica

Journal of Social Sciences: Theory and Application

(Reg. Trib. Chieti n. 4/2009 - ISSN: 2035-3871)

Università degli Studi "G. d'Annunzio", Chieti-Pescara

Direttore Responsabile: Gabriele Di Francesco

Ce.R.I.S. - Centro per le Ricerche e gli Interventi Sociali - 2014

ISBN 978 88 95992 34 1

Prefazione di <i>Fulvio Rocco de Marinis Prefetto di Chieti</i>	5
Premessa di <i>Luciano Conti e Isabella Bellinello</i>	7
Introduzione di <i>Vittorio Lannutti</i>	13
Nota metodologica di <i>Dasantila Hoxha</i>	17
1. Prospettive negoziali per inclusioni culturali	
di <i>Eide Spedicato Iengo e Dasantila Hoxha</i>	19
1.1. L’ascolto attivo e il decentramento culturale	19
1.2. Riconoscimento della differenza e umanesimo critico	22
1.3. Nuove letture per nuovi scenari culturali	25
1.4. La prospettiva dialogica e negoziale	29
1.5. Il “volo del calabrone” e le politiche migratorie	31
2. Le politiche sociali per gli immigrati	
di <i>Vittorio Lannutti</i>	39
2.1. Crisi del welfare, dello Stato di diritto e del senso di appartenenza	39
2.2. Le sfide delle migrazioni	42
2.3. Il ruolo dell’Unione Europea	47
2.4. Il caso italiano. Le politiche italiane per gli immigrati	50
3. L’analisi qualitativa: il ruolo dei focus group	
di <i>Eide Spedicato Iengo</i>	59
3.1. Perché i focus group	59
3.2. Struttura del gruppo, documentazione e analisi dei dati	62
3.2.1. <i>L’istituzione-scuola</i>	62
3.2.2. <i>Le Associazioni di Stranieri</i>	70
3.2.3. <i>Gli Enti d’Ambito Sociale</i>	73
3.3. Quale integrazione?	80
4. La lente d’ingrandimento sulle politiche sociali per gli stranieri.	
Il caso della Provincia di Chieti	
di <i>Dasantila Hoxha</i>	83
4.1. Diritti degli stranieri e politiche sociali	84
4.1.1. <i>L’Unione Europea e i diritti dei “non cittadini”</i>	84
4.1.2. <i>Alcuni cenni al quadro normativo nazionale</i>	86
4.1.3. <i>Le competenze regionali in materia di politiche sociali per gli stranieri</i>	89

4.2. La Regione Abruzzo: contesto di riferimento, normativa di settore e strumenti di pianificazione	92
4.2.1. <i>Il contesto regionale</i>	92
4.2.2. <i>Il quadro normativo nel settore socio-assistenziale e in quello delle politiche per gli immigrati</i>	93
4.2.3. <i>I Piani di Zona e i servizi per immigrati</i>	95
4.3. Le politiche per gli immigrati nella provincia di Chieti: criticità e prospettive	98
5. La lente d'ingrandimento sulle seconde generazioni	
di <i>Vittorio Lannutti</i>	103
5.1. Seconde generazioni: chi sono e come sono distribuite nelle scuole italiane	103
5.2. I fattori che contribuiscono al successo scolastico	106
5.2.1. <i>Le dinamiche familiari</i>	107
5.2.2. <i>Il confronto con compagni e docenti</i>	108
5.2.3. <i>Il capitale sociale ed il capitale sociale etnico</i>	111
5.3. I risultati scolastici delle seconde generazioni	113
5.4. Percorsi di costruzione identitari	116
5.5. L'importanza dell'accoglienza	120
6. Le buone prassi	
di <i>Vittorio Lannutti e Dasantila Hoxha</i>	123
6.1. Politiche sociali e buone prassi	123
6.2. Alcuni buoni esempi	125
6.3. Uno sguardo agli interventi svolti dal Comune di Chieti	130
Bibliografia	133
Gli autori	143

Prefazione

di *Fulvio Rocco de Marinis* Prefetto di Chieti

“Politiche migratorie. Tra strumenti regolativi, autonomie operative, condizionamenti culturali”

La complessità e la dimensione dei fenomeni migratori attuali richiedono un sempre maggiore impegno nello sviluppo di adeguate ed efficaci politiche migratorie in grado di condurre in sicurezza il delicato processo di integrazione che tutta la comunità, nelle sue varie e molteplici articolazioni, è chiamata a percorrere.

Negli ultimi anni sono stati approntati, a più livelli e in vari ambiti, studi e ricerche per analizzare le dimensioni della presenza migratoria e consentire alle amministrazioni interessate di elaborare interventi utili ad affrontare le problematiche connesse all'accoglienza, all'inserimento lavorativo e sociale, nonché all'erogazione di servizi sul territorio in favore dei cittadini immigrati.

Il lavoro che in questa sede viene presentato è un passo importante per verificare la rispondenza delle attività programmate e di quelle attuate, alle reali necessità di promozione di una sana e proficua convivenza capace di contenere le possibili conflittualità e sostenere una cultura del rispetto delle differenze, nella consapevolezza che nella società multietnica e multiculturale non si possa prescindere dalla urgenza di imparare a convivere.

E perché ciò avvenga nelle condizioni ottimali, e sia occasione per realizzare una buona prassi nell'esercizio della capacità di governo delle istituzioni preposte, occorre che le criticità che emergono dalle indagini effettuate, siano peculiare occasione di approfondimento e riflessione per una programmazione mirata e condivisa delle politiche migratorie.

Lascio alla lettura della preziosa ricerca con l'auspicio di un positivo sviluppo del percorso intrapreso, e rivolgo un sentito ringraziamento ai qualificati esperti che hanno messo in campo le proprie competenze ed esperienze con tanta passione e abnegazione.

Premessa

di *Luciano Conti e Isabella Bellinello*

La Prefettura è l'organo periferico del Ministero dell'Interno e sede di rappresentanza del Governo in ogni provincia, in cui svolge un'azione propulsiva di indirizzo, di mediazione sociale e intervento, di consulenza e di collaborazione in tutti i campi del fare amministrazione.

Si vuole puntualizzare al riguardo che «l'elemento chiave di un'organizzazione non è un edificio o l'insieme di politiche e procedure; le organizzazioni sono fatte dalle persone e dalle loro reciproche relazioni»¹. Ossia, un'organizzazione esiste quando i soggetti interagiscono gli uni con gli altri nell'esercizio di funzioni che aiutano a conseguire obiettivi comuni. In tale contesto si muove la Prefettura di Chieti che, grazie alle sinergie interne, è riuscita a tessere reti sul territorio con altri enti, servizi, istituzioni, attuando un'azione di coordinamento tra esperti in direzione di progetti mirati.

I Consigli Territoriali per l'Immigrazione, istituiti con il **Dpcm del 18 dicembre 1999 ai sensi dell'art. 57 del DPR 31.8.1999 n. 394** in tutte le Prefetture, sono presieduti dai Prefetti e composti dai rappresentanti delle competenti amministrazioni locali dello Stato, della Regione, degli Enti locali, della Camera di Commercio, degli enti localmente attivi nell'assistenza agli immigrati, delle organizzazioni dei lavoratori, dei datori di lavoro e degli stessi lavoratori immigrati. Essi rappresentano una vera e propria risorsa per risolvere, in sinergia tra più soggetti istituzionali e non, i problemi connessi al fenomeno migratorio, promuovere iniziative di integrazione e far pervenire al "centro" le proposte che emergono a livello provinciale.

Le iniziative adottate a livello locale intendono, dunque, favorire e sollecitare:

- la realizzazione di un'intensa collaborazione interistituzionale;
- un'estesa concertazione sociale tra i vari soggetti presenti sul territorio rispetto all'analisi dei bisogni e delle difficoltà dei cittadini stranieri;
- la programmazione di politiche di integrazione sociale degli immigrati, adatta alle diverse realtà territoriali;
- l'attuazione di efficaci interventi di assistenza e di integrazione sociale degli stranieri.

Nello specifico, all'interno del Consiglio territoriale della Prefettura di Chieti, al fine di valorizzarne ed accrescerne il ruolo quale sensore territoriale privilegiato

¹ Cfr. Richard L. (2004), *Organizzazione aziendale*, Apogeo, Milano, p.12.

sulle tematiche migratorie, è stato voluto fortemente sia dai componenti del Consiglio, che dal Prefetto l'istituzione di un gruppo qualificato di esperti che si adoperasse a raccogliere le buone prassi in materia di accoglienza e inclusione dei cittadini immigrati, con particolare attenzione ai minori stranieri e al loro inserimento scolastico e sociale.

Tale gruppo, definito "Comitato buone prassi", istituito formalmente con decreto prefettizio, è costituito da rappresentanti della Regione, dell'Amministrazione provinciale, dell'Ufficio Scolastico Provinciale e del Comune di Ortona.

Le attività del gruppo in questione hanno preso come punto di riferimento l'esperienza dell'ambito Ortonese, dove da diversi anni è stata messa a punto un'intensa sinergia con le istituzioni scolastiche, finalizzata all'inserimento e all'integrazione degli studenti stranieri, nell'ottica del superamento delle situazioni di emergenza e del consolidamento di politiche attive di dialogo interculturale e di garanzia del diritto all'istruzione.

Di seguito alla formalizzazione del menzionato Comitato è stato elaborato un protocollo d'intesa ("Protocollo per l'accoglienza e lo sviluppo interculturale") tra la Prefettura e l'Ufficio Scolastico Provinciale, stipulato in data 7 dicembre 2010.

Nel protocollo è stato previsto l'allestimento di un "Piano provinciale per l'accoglienza degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale", elaborato dal Comitato per le buone prassi ed approvato nella riunione del 5 maggio 2011 dallo stesso Consiglio territoriale per l'immigrazione. Il Piano provinciale è lo strumento che definisce le priorità di intervento, mirando a rispondere in modo unitario a bisogni ed esigenze degli alunni stranieri presenti nel territorio, mediante:

1. la conoscenza del fenomeno migratorio in ambito scolastico ed extrascolastico;
2. il coordinamento tra istituzioni, enti e associazioni attraverso la diffusione di buone prassi e lo sviluppo di azioni integrate;
3. lo sviluppo e/o l'implementazione delle reti locali delle scuole e dei soggetti operanti nel settore;
4. la creazione della Commissione Tecnico scientifica;
5. la comunicazione, la documentazione e la diffusione dei risultati.

Tutto questo cammino è stato propedeutico al progetto, predisposto dalla Prefettura di Chieti, dal titolo "*Piano provinciale per l'accoglienza nelle scuole*", approvato e finanziato dal Direttore Centrale per l'Immigrazione e l'Asilo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'interno, quale Autorità Responsabile del Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini dei Paesi Terzi, anno 2010.

Il 14 settembre 2011 è stata sottoscritta la dichiarazione d'impegno tra l'Autorità responsabile del Fondo Europeo e la Prefettura di Chieti nella persona del Prefetto quale Soggetto Responsabile dell'attuazione del progetto stesso. La

finalità del progetto è stata quella di creare e coordinare una rete stabile di competenze che lavorassero in maniera coerente per facilitare l'inserimento dei ragazzi immigrati in ambito scolastico ed extrascolastico. Gli obiettivi prefissati sono stati, quindi, il sostegno e lo sviluppo del rapporto di collaborazione fra gli Istituti scolastici e il territorio, l'individuazione di qualificate strategie d'inserimento degli alunni stranieri e la promozione di percorsi di educazione interculturale attraverso il pieno coinvolgimento di tutti gli attori preposti a tali finalità.

Altra tappa importante del lavoro del Consiglio territoriale per l'immigrazione di Chieti è stato il suggerimento di dar luogo ad un'indagine quali-quantitativa sulla condizione delle donne immigrate nella provincia. I risultati di questa ricerca, che si è tradotta in un volume dal titolo "*Migrare al femminile in una provincia del centro sud*"², ha fornito l'opportunità di avere una conoscenza più approfondita del fenomeno, in particolare per quanto riguarda:

- le ragioni della mobilità extranazionale femminile;
- la condizione familiare e socio-economica di origine delle immigrate intervistate;
- il ruolo di mediazione che queste svolgono nella famiglia nelle situazioni di conflitto tra padri e figli e la loro funzione nella riuscita scolastica dei figli;
- il rapporto con l'ambiente di arrivo, la condizione sociale e lavorativa, le loro prospettive future;
- il loro ruolo nel mercato del lavoro, la qualità delle loro esigenze economiche, sociali, culturali e sanitarie;
- la qualità degli ambienti in cui vivono e il livello del loro adattamento o del loro disadattamento nella realtà di approdo;
- la tipologia e la qualità delle risposte delle amministrazioni e delle istituzioni ai loro bisogni sociali, sanitari e abitativi;
- la qualità delle politiche sociali adottate (ed eventualmente da adottare) per governare correttamente e proficuamente il fenomeno migratorio nella provincia,

Questa ricerca ha fornito spunti interessanti sia per elaborare un modello di buone pratiche utili a "fare sistema" fra gli attori amministrativi, politici, sociali ed economici e, così, superare l'evidente frammentazione e dispersività degli interventi a favore della popolazione immigrata; sia per allestire pacchetti formativi adeguati a produrre maggiore competenza inter-culturale e facilitare, in tal modo, il rapporto tra autoctoni e immigrati, coinvolgendo in primo luogo le amministrazioni e gli enti pubblici-chiave (quali la Provincia, il Comune, la Prefettura, la scuola, gli ospedali) ai quali sono demandate funzioni di battistrada per un proficuo rapporto fra etnie e culture diverse.

Questa indagine è stata di premessa ad una seconda fase ricognitiva sulle

² Spedicato Iengo E., Lannutti V. (a cura di) (2011), *Migrare al femminile in una provincia del Centro-sud. Aree critiche, traiettorie lavorative, strategie d'inserimento*, Franco Angeli, Milano.

condizioni delle straniere nel comune capoluogo. In questo lavoro sono emerse pesanti difficoltà di comunicazione e di interazione significativa fra la componente immigrata e le realtà istituzionali, che non sembrano sempre in grado di rispondere adeguatamente alle istanze e alle esigenze dei soggetti di cultura e storia diverse. Il possibile esito negativo di questa dinamica è il determinarsi di una profonda distanza tra i soggetti immigrati e le istituzioni politiche e decisionali, con una forte difficoltà da parte dei primi a sentirsi parte attiva della comunità in cui vivono e fanno crescere i propri figli. Anche questa seconda rilevazione (che ha visto nuovamente impegnati nel suo allestimento progettuale e di analisi dei risultati ricercatori della Cattedra di Sociologia Generale del Dipartimento di Lettere, Arti e Scienze Sociali dell'Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" di Chieti-Pescara) si è tradotta in un volume dal titolo *"Migrazioni femminili, politiche sociali e buone pratiche. Narrazioni di sé tra segnali di inclusione e distanze sociali"* (a cura di E. Spedicato Iengo, V. Lannutti, C. Rapposelli per i tipi della Franco Angeli di Milano).

Da qui è nata l'esigenza di concentrare l'attenzione sulle seconde generazioni. Infatti, in provincia di Chieti il fenomeno migratorio è strutturale come nel resto della regione. Due sono i dati particolarmente indicativi: il 26% della popolazione immigrata è composta da minorenni (ovvero da seconde generazioni, i cosiddetti G2), e gli alunni iscritti nelle scuole della provincia con almeno un genitore nato all'estero costituiscono il 6,3%. Anche questo dato è in costante crescita negli ultimi anni; inoltre, i permessi di soggiorno, che riguardano prevalentemente i ricongiungimenti familiari (43,4%), dimostrano una chiara tendenza al radicamento di nuclei familiari in questo territorio. Di qui la necessaria attenzione, in particolare alle seconde generazioni, quali componenti strategiche per la coesione sociale dell'intero spazio territoriale.

Nonostante il fenomeno migratorio in questo territorio sia evidente e consistente da circa un ventennio, c'è ancora molto da fare per favorire e migliorare i processi di integrazione degli stranieri qui residenti. Infatti, nella classifica redatta dal CNEL nel 2012 sugli indici di integrazione degli immigrati, risulta che l'Abruzzo occupa la dodicesima posizione nella graduatoria delle regioni e la provincia di Chieti l'ottantesima in quella delle province. A ciò si aggiunga che le seconde generazioni di stranieri tendono a non partecipare alle attività promosse dalle associazioni etniche e a rimanere nell'ombra rispetto ai loro coetanei nel rapporto con le istituzioni. Per di più, nella regione Abruzzo mancano forme organizzate di rappresentanza delle stesse seconde generazioni. Questo è un segnale preoccupante, sia perché può determinare, nel medio-lungo termine, problemi nella costruzione dell'identità di questi nuovi cittadini, sia perché può influenzare negativamente il loro andamento scolastico.

Il progetto "P.A.R.I. Partecipazione per l'integrazione", approvato e finanziato dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno,

quale Autorità Responsabile del FEI (Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini dei Paesi Terzi), ha –appunto- come obiettivo generale quello di creare una task force di esperti sul tema dell'integrazione e della partecipazione degli immigrati alla vita pubblica. In dettaglio, tale organismo consultivo del Consiglio territoriale per l'Immigrazione ha il duplice scopo:

- di promuovere proposte per trasformare i bisogni dei cittadini dei Paesi Terzi in attività;

- di documentare il piano delle loro esigenze ai fini della programmazione dei nuovi Piani di Zona.

Introduzione

di *Vittorio Lannutti*

Nella provincia di Chieti il fenomeno migratorio è ormai strutturale e radicato, come nel resto del Paese. In Abruzzo gli indicatori di questo processo sono i permessi di soggiorno per motivi familiari, che si attestano sul 59,7% e il numero di minorenni (seconde generazioni), che sono il 25,8% della popolazione straniera totale. Nonostante l'Abruzzo e la provincia di Chieti, secondo gli indici di integrazione del CNEL (2012, 2013) abbiano favorito i percorsi di integrazione degli immigrati, dato che tra il 2012 ed il 2013 nelle classifiche nazionali, la regione è passata dal 12° al 5° posto e la provincia di Chieti dall'80° al 42°, nella pratica c'è ancora molto da fare per giungere ad una gestione del fenomeno che sia razionale, organica, strutturata e con l'ottimizzazione delle risorse esistenti.

Le azioni innovative proposte dal progetto "PAR.I. Partecipazione per l'integrazione", sono state la creazione di una *task force* di esperti su integrazione e partecipazione degli stranieri alla vita pubblica, che lavori come organismo consultivo del consiglio territoriale per l'immigrazione e l'elaborazione di un documento di proposta partecipata da presentare alla Regione Abruzzo in occasione della pianificazione del Piano Sociale regionale e dei nuovi piani di zona.

Nello specifico il progetto si è proposto di:

- accrescere la partecipazione attiva di cittadini di Paesi terzi al processo di integrazione, per migliorare la capacità di rilevazione dei fabbisogni di integrazione dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione e la capacità di promuovere interventi corrispondenti alle necessità del territorio;
- monitorare il livello di rappresentanza di cittadini immigrati negli enti della provincia, e promuoverne la partecipazione attraverso il coinvolgimento intorno a un tavolo di lavoro, sfruttando reti interistituzionali consolidate, che rafforzassero la rappresentanza nel Consiglio Territoriale per l'immigrazione;
- incrementare l'efficacia di strategie rivolte a promuovere la partecipazione delle seconde generazioni nella vita pubblica, attraverso il loro diretto coinvolgimento nella realizzazione delle attività progettuali, affidando a loro il ruolo di promotori del dialogo interculturale in ambito scolastico, l'educazione alla diversità e la valorizzazione dei patrimoni culturali d'origine.

La creazione della *task force* G2 rappresenta uno dei risultati più significativi del progetto in quanto ha avviato un percorso di lavoro che non si conclude nell'ambito del progetto PAR.I. La *task force* continuerà a lavorare in qualità di organo consultivo del Consiglio Territoriale per l'Immigrazione facendosi

promotore di proposte per trasformare i bisogni dei cittadini dei paesi terzi in attività.

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

Il progetto "PAR.I. Partecipazione per l'integrazione" non è un lavoro estemporaneo, né isolato, non soltanto per i risultati raggiunti, ma anche perché si pone in mezzo tra due progetti della Prefettura di Chieti, uno realizzato nel 2012 e l'altro da realizzare nel 2014/2015. Il lavoro precedente è il "Piano provinciale per l'accoglienza nelle scuole", nel quale è stato indagato come le scuole della provincia di Chieti attuano i piani di accoglienza per gli studenti di origine straniera. Il progetto prossimo all'avvio "Part.Ne.R. (Partnership Network Reinforcement)", invece, si pone l'obiettivo di ampliare e potenziare le reti di *governance* e di coordinamento a livello provinciale, per rendere più efficienti i servizi pubblici rivolti ai cittadini stranieri e per creare buone prassi in materia di adempimenti amministrativi, anche con riferimento alle nuove procedure in vigore. Considerato che questi progetti sono stati finanziati dal Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi terzi, va dunque sottolineata la lungimiranza e l'impegno che la Prefettura di Chieti sta portando avanti per favorire processi di inclusione degli immigrati nel territorio.

Il volume, frutto di un lavoro collettivo, nel quale tutti i componenti del gruppo di lavoro si sono adoperati con passione ed entusiasmo sia per raggiungere gli obiettivi del progetto, sia per la redazione del volume stesso, si divide in sei capitoli. Il testo, nonostante analizzi e legga sotto diverse angolature le politiche sociali per gli immigrati, trova nella necessità di un coordinamento e di una razionalizzazione di queste il *trait d'union*, a causa della mancanza di un sistema organico e di direttive precise utili a garantire un quadro omogeneo di politiche sociali su tutto il territorio.

Nel primo capitolo, dopo essere state argomentate le antiche radici del relativismo culturale e del cosmopolitismo, viene posta al centro dell'attenzione la questione dell'identità e dell'etnia, concetti che sebbene siano importanti per la sfera personale e collettiva, sono in realtà fittizi, perché se vengono vissuti in maniera rigida, non permettono il confronto con l'altro. Infatti, soltanto grazie al confronto con la diversità una cultura riesce a vivere e a rinnovarsi, altrimenti

muore. Il capitolo sottolinea, inoltre, quanto sia strategico ed indispensabile che tutti gli attori in gioco attivino prassi e politiche, non più discontinue come è stato finora, ma costanti e con una visione d'insieme e di lungo termine, volte all'accoglienza e all'integrazione degli immigrati.

La questione delle politiche sociali per gli immigrati è il tema portante del secondo capitolo. Dopo l'analisi delle conseguenze della diminuzione dell'impegno degli Stati nell'erogare servizi sociali, vengono esaminate le politiche sociali per gli immigrati, prima a livello europeo (dove negli ultimi quindici anni ci sono stati dei passi in avanti nel riconoscimento dei diritti gli immigrati) e poi in Italia. Emerge un quadro dell'Italia caratterizzato da: mancanza di una visione d'insieme, frammentazione e incostanza negli interventi a favore degli immigrati. Le conseguenze di questa situazione sono: difficoltà di integrazione degli stessi immigrati, sprechi di energie e competenze di operatori sia degli enti pubblici che del terzo settore, in particolare per quanto riguarda una figura molto importante, ma raramente ben utilizzata, quale è il mediatore culturale.

Nel terzo capitolo vengono analizzati nel dettaglio criticità e aspetti virtuosi emersi nella ricerca. A seguito di una descrizione iniziale della metodologia vengono riportati i risultati dei focus group che riguardano tre aree tematiche principali: gli Enti di Ambito Sociale, le scuole e le associazioni di immigrati.

Nel quarto capitolo si entra nel merito delle politiche sociali e quelle per gli immigrati messe in atto dagli enti locali ed in particolare dalla Regione Abruzzo e dalla Provincia di Chieti. Viene fatta una panoramica di leggi e direttive dell'Unione Europea, nazionali e regionali, nella quale si evidenzia il graduale percorso che ha portato al riconoscimento dei diritti sociali degli immigrati e all'autonomia degli enti locali nell'erogazione dei servizi. In ultimo, viene fornita un'analisi dei dati inerenti ai servizi per gli immigrati e lo stato di rappresentanza degli stessi nel territorio provinciale, evidenziandone criticità e prospettive.

Il quinto capitolo è dedicato ad un approfondimento sulle seconde generazioni. partendo da un quadro generale nel quale vengono descritte le caratteristiche principali del fenomeno riguardanti come si collocano nella famiglie ricongiunte, il confronto con compagni e docenti, il patrimonio relazionale (il capitale sociale), ci si focalizza, prendendo spunto da alcuni elementi emersi nei focus group, sui loro risultati scolastici, sui percorsi identitari e su quanto sia strategico mettere in pratica un sistema di accoglienza per i nuovi cittadini italiani.

L'ultimo capitolo è dedicato ad una panoramica sulle buone prassi per gli immigrati attivate in questo territorio. Nonostante siano ancora poche, stanno svolgendo un ottimo lavoro.

Nota metodologica

di Dasantila Hoxha

La finalità generale della ricerca è stata l'analisi delle politiche per gli immigrati, messe in atto dagli EAS (Enti di Ambito Sociale) - Comuni della Provincia di Chieti, con un'attenzione particolare alla partecipazione dei migranti e delle seconde generazioni ai momenti decisionali e alla vita politica in ambito comunale e scolastico. Sono stati coinvolti tutti gli EAS della Provincia di Chieti, tutte le istituzioni scolastiche secondarie di II grado e le associazioni per immigrati.

La ricerca è stata svolta nel periodo febbraio - maggio 2014 ed è stata articolata in diversi step. Per ogni fase del progetto sono stati perseguiti i seguenti obiettivi:

- analizzare le principali caratteristiche dei sistemi locali di *welfare*, con riferimento ai servizi per l'inclusione degli immigrati;
- effettuare una mappatura per tutti gli ambiti territoriali e istituzioni scolastiche che hanno sviluppato buone prassi per la governance del fenomeno migratorio e costruire un *database* di referenti territoriali e di caratteristiche organizzativo-gestionali di riferimento;
- offrire occasioni di conoscenza diffusa e reciproca dei sistemi locali di organizzazione dei servizi per immigrati, per progettare percorsi di cambiamento e miglioramento organizzativo e costruire modelli di intervento.

La ricomposizione di un quadro complesso e diversificato ha richiesto l'assunzione di una cornice teorica di riferimento capace di includere definizioni operative, di fatto, coincidenti con le competenze e responsabilità che la Legge Nazionale attribuisce agli organi di governo locale.

Il gruppo di ricerca composto da Eide Spedicato, Dasantila Hoxha, Vittorio Lannutti ha costruito gli strumenti di indagine e li ha elaborati in stretta collaborazione con gli stessi testimoni privilegiati.

La metodologia utilizzata nella ricerca ha previsto:

- somministrazione di tre questionari di rilevazione sottoposti a: dirigenti scolastici e referenti intercultura delle scuole secondarie di secondo grado, referenti dell'ufficio di piano e referenti per l'immigrazione degli EAS, associazioni per migranti che operano nel territorio della provincia.
- 7 focus group con testimoni privilegiati: rappresentanti di EAS/Comuni, docenti delle scuole secondarie, studenti di origine straniera, rappresentanti delle associazioni di immigrati;
- ricerca documentale a supporto della rilevazione sul campo;

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

A questa prima fase di analisi del contesto è seguita la fase di “ricerca sul campo”, condotta attraverso i focus group. Il confronto diretto con i testimoni privilegiati è stato utile per approfondire e precisare le informazioni tratte dall'analisi documentale e confrontarsi sulle criticità emerse al fine di raccogliere ulteriori informazioni e materiali sulle politiche per immigrati che si stanno affermando nelle Regioni.

Le informazioni ottenute sono state successivamente analizzate in report sintetici che hanno costituito una base informativa fondamentale per la ricomposizione del quadro complessivo sui modelli di *governance* provinciale.

1. *Prospettive negoziali per inclusioni culturali*

di Eide Spedicato Iengo e Dasantila Hoxha

1.1. L'ascolto attivo e il decentramento culturale

Lo Grande Signore de' Signori, che Coblai Kane è chiamato, è di bella grandezza, né piccolo né grande, ma è di mezzana fatta. Egli è carnuto di bella maniera: egli è troppo bene tagliato di tutte le membra; egli à lo suo viso bianco e vermiglio come rosa, gli occhi neri e begli, lo naso bene fatto.

Marco Polo, *Il Milione* 1298?

Circa Parigi, che debbo dirvi? Vi dirò che egli è un mondo. Un mondo, dico, non tanto per grandezza, per la gente e per la varietà, quanto perch'egli è mirabile per le sue stravaganze. Le stravaganze fanno bello il mondo, perciò che, essendo composto di contrari, questa contrarietà costituisce una lega che lo mantiene. Né più né meno la Francia è tutta piena di ripugnanze e sproporzioni, le quali però formano una discordia concorde che la conserva.

Giambattista Marino, *Epistolario*, 1615

Foste voi, o foss'io nato nella bahia di Soldania, è probabile che i nostri pensieri e le nostre idee non sarebbero superiori a quelle del tutto rozze degli Ottentotti che vivono là. E se il re della Virginia Opochancana fosse stato educato in Inghilterra sarebbe stato probabilmente un teologo colto, o un buon matematico, come tanti del nostro paese. La differenza con un inglese molto più coltivato consiste solo in questo, che l'esercizio delle facoltà si modella nei modi, nelle forme, nelle idee del suo paese [...].

John Locke, *Saggio sull'intelligenza umana*, 1690

Mi sono diletato spesso a sentir comporre liti tra un abitante del Giappone e un assessore di Londra, o a vedere un suddito del Gran mogol stringere un patto con uno dello zar della Moscovia. Provo un godimento infinito a venire a contatto con questi vari ministri di commercio, distinti come sono nell'andatura e nel linguaggio. Talvolta mi sono preso a gomitate tra un gruppo di Armeni; talaltra mi smarrisco in una turba di Giudei; talvolta mi mescolo a un crocchio d'Olandesi. Ora sono un danese, ora uno svedese, ora un francese; o piuttosto m'immagino come l'antico filosofo, il quale, richiesto di che paese fosse, rispose ch'egli era cittadino del mondo [...]. Sembra che la Natura si sia data particolar cura a disseminare i suoi doni tra le differenti regioni del mondo, avendo di mira questi mutui rapporti e traffici tra gli uomini, sicché gli abitanti delle varie parti del globo potessero in qualche modo dipendere gli uni dagli altri, ed essere uniti dal comune interesse. Non c'è quasi grado di latitudine che non produca qualcosa di singolare. Spesso in un paese nasce il cibo e in un altro il condimento. I frutti del Portogallo sono migliorati dai prodotti delle Barbadoes: l'infuso d'una pianta cinese è addolcita col midollo di una canna

indiana; le Filippine danno un aroma alle nostre scodelle europee. Un solo vestito di una dama altolocata è spesso il prodotto di cento climi [...].

Joseph Addison, *Spectator*, 19 maggio 1711

Questi brani, peraltro assai diversi fra loro per cronologia, spazi, contenuti, appaiono, a nostro avviso, particolarmente appropriati ad introdurre il tema della convivenza in contesti interetnici, perché-inscrivendo nella cartografia di un relativismo culturale *ante litteram*-riconoscono la funzione della diversità quale ineludibile spazio di interazione, avvicinano al pensiero della contingenza, disegnano identità che si richiamano all'area dell'interstizio e del confine: le uniche, per inciso, che possono aggirare le trappole dei sistemi chiusi e monocentrati. Al di là della loro specifica funzione letteraria, ideologica e politica, lo sguardo da lontano, cui rinviano, tratteggia infatti un'immagine delle relazioni fra culture non inceppate sul pregiudizio etnocentrico; né ostili nei confronti della mescolanza, della contaminazione, della ibridazione; né chiuse nei limiti del proprio territorio mentale e geografico o, meglio, nella propria dimora metafisica ed esistenziale.

Va da sé: non pensiamo in alcun modo che il passato sia stato scevro da intransigenze, brutalità, dogmatismi, fanatismi. Tutt'altro. Riteniamo, tuttavia, che sia Marco Polo, sia Giambattista Marino, sia John Locke, sia Joseph Addison siano espressione di un atteggiamento mentale non solo palesemente distante da frontalismi, pregiudizi, localismi, ma anche immune dalla malattia dell'etnocentrismo patologico¹, dal momento che (attualizzandone il linguaggio) paiono suggerire che le differenze di razza, di etnia, di cultura sono variabili indipendenti e, in nessun caso, segno di superiorità o inferiorità². Viene falsificato, in tal modo, il determinismo

¹ L'etnocentrismo patologico, riconoscibile dalla sindrome della superiorità e dalla duplice tendenza al disprezzo e al dominio, è pericolosamente diffuso in Occidente che, avendo esercitato per una serie di concause di ordine economico, scientifico, tecnologico, un ruolo egemone nella storia moderna e contemporanea, ha assunto un atteggiamento di sistematica svalutazione dei dominati e praticato la vocazione pedagogica ad assimilarli al proprio ideale di umanità.

² Le teorie sulla superiorità-inferiorità razziale trovano la loro espressione sistematica solo verso la metà del XIX secolo e, come precisò per esempio Melville J. Herskovits, obbedirono in America all'obiettivo di giustificare sul piano scientifico l'istituzione della schiavitù degli africani, e in Europa per affermare la tesi della superiorità intellettuale e culturale della razza ariana. Sulla confutazione delle varie teorie razziali e razziste si rinvia, per esempio, a Boas F. (1911), *The mind of Primitive Man* (trad. it. *L'uomo primitivo*, 1979, Laterza, Bari). La teoria che la discendenza razziale determini il carattere ha radici lontane. Ci piace qui ricordare le argomentazioni dello scrittore inglese (naturalizzato tedesco) Houston Stewart Chamberlain, diligente interprete dei principi di de Gobineau,

razziale ed etnico, e sostenuto il principio che in nessuna cultura la continuità, la conformità, la conservazione ne costituiscono i dispositivi regolatori; all'opposto, ogni cultura «è sempre frutto di incontri, apporti, mentalità differenti tra loro, di oblii e di ricordi che attingono a esperienze culturali diverse»³, pena la sua atrofia. Ma queste note documentano anche altro: dimostrano l'orientamento a voler cogliere una sorta di asse lineare fra la propria e le altrui storie; a sottolineare, nei tratti fra diversi, ciò che avvicina più che ciò che allontana; a promuovere codici comunicativi condivisibili; a riesaminare il controverso termine di “natura”, nonché l'importanza dei processi educativi nella definizione delle prassi comportamentali.

Ne è prova Marco Polo che, nel raccontare di un esotico sovrano di terre lontane, non dà segno di sentirsi straniero, né di voler rilevare nel suo interlocutore esclusivismi o tratti di specificità razziale (per esempio, non indugia sulle caratteristiche fenotipiche del suo ospite, non allude a pliche mongoliche o al colorito olivastro di Kublai Khan); ribadisce tale dettato John Locke che, attraverso la prospettiva comparativa segnala il peso della concretezza storica e del sistema di riferimento nell'elaborazione delle relazioni sociali, dei precetti, delle norme, dei significati che disegnano i profili individuali e collettivi; lo conferma Joseph Addison che sostenendo l'insignificanza delle identità ristrette si sofferma sul quadro di un cosmopolitismo diffuso che converte in energia positiva il labirinto pittoresco delle diversità; lo precisa con forza il Cavalier Marino che sbalordisce del reciproco rapportarsi ed equilibrarsi delle diversità, e introduce ad uno dei temi più dibattuti della modernità liquida, quello appunto delle dinamiche caotiche e della relazione ordine-disordine.

La logica che sottende questi giudizi poggia, quindi, sull'idea che le bardature identitarie sono un orpello fittizio; che la pluralità dei modelli normativi e assiologici non va interpretata come un nascondiglio del disordine; che nessuna società è autosufficiente dal punto di vista culturale; che il pensiero meticcio è parte (è sempre stato parte) di ogni realtà

“suggestive” proprio per gli arzigogoli concettuali utilizzati. Non un dubbio, uno strappo le attraversa. Scriveva: «È una legge fondamentale che lo sviluppo di una grande civiltà richieda prima di tutto materia prima eccellente; poi un accoppiamento ben selezionato e infine una mescolanza di antica data tra stirpi diverse ma dello stesso ceppo e di alto livello, cui, comunque, deve seguire un periodo di isolamento». Il riferimento qui è alla purezza della razza inglese, tale perché: «Grazie alla sua posizione insulare l'Inghilterra è praticamente isolata e vi si è sviluppata la razza che al momento è innegabilmente la più forte d'Europa». Cfr. Boas F., *op.cit.*, p.21.

³ Fabietti U. (2000), “Il traffico delle culture” in Fabietti U., Malighetti R., Matera, V., *Dal tribale al globale. Introduzione all'antropologia*, Bruno Mondadori, Milano, p.158.

culturale; che lungi dall'essere sistemi unitari le culture assumono più alterità e differenze di quante consciamente ne escludano.

1.2. Riconoscimento della differenza e umanesimo critico

Cosa impedisce che tali consapevolezze, appannaggio in passato di alcune intellettualità, si traducano oggi in pensiero comune, diffuso, quotidiano? Perché il cammino dell'umanità continua ad essere interpretato come una linea retta gestita da *vincenti* e *giusti* cui si contrappongono *perdenti* e *in errore*?

E' fuor di dubbio che, a dispetto della circostanza che il mondo odierno sembra destinato a unificarsi per un complesso insieme di eventi, la vecchia tentazione di unificare distruggendo cova come un vizio inguaribile di chi non riesce ad immaginare altra società se non quella livellata e uniforme: quella che, per esempio, Bergson chiamava "società chiusa". Va da sé che «oltrepassare la storia di ieri, transitare dalla società chiusa alla società aperta, dall'uomo etnocentrico all'uomo che critica l'etnocentrismo, non significa compiere un salto metafisico in una storia immaginaria o sognata [...]»⁴, significa, all'opposto, mettere in mora i determinismi e le idee di prevedibilità, certezza, permanenza e mostrarsi capace di rivedere i propri assunti. Concretamente, significa venire a patti con orizzonti culturali diversi, abbattendo i muri che inchiodano l'uomo nelle trappole di una definizione, quasi le abilità, i saperi, le esperienze possano essere fissati *ab aeterno* e in natura. Significa far dialogare l'uguaglianza con la diversità (facendo proprio il modello della dinamica non lineare, che riconosce l'eventualità di risposte diverse alle stesse domande e orienta in direzione di opportunità relazionali con valori differenti dai propri). Significa tenere a mente che la nostra «è l'età del simultaneo, della giustapposizione, del vicino e del lontano, del fianco a fianco e del disperso»⁵, alla quale non ci si può sottrarre anche se lo si vuole. Significa auspicare «l'avvento di una *scienza nuova* consapevole della reale ampiezza del fenomeno umano, unitario eppure pluralistico nei modi più imprevisi»⁶. Significa rileggere la propria storia e gli schemi profondi che l'hanno orientata, prendendo atto del lato oscuro che ciascuna cultura ha in sé e che ciascuno si porta dentro. È quest'ultimo passaggio il più difficile da praticare: perché non è agevole denunciare il disagio di una civiltà che si è nutrita di certezze (e delle quali ciascuno si è nutrito) per riconoscersi in un progetto culturale che non vuole

⁴ Cantoni R. (1967), *Illusione e pregiudizio*, Il Saggiatore, Milano, p. 9.

⁵ Zanini P. (1997), *Significati del confine*, Bruno Mondadori, Milano, p. XVI.

⁶ *Ibidem*

classificare e inserire in un ordine gerarchico, ma insegnare a pensare in modo comprensivo e contrappuntistico, proteggendo il senso del sociale senza perdere le qualità dell'individuale.

Altra via oltre questa appena proposta non sembra esserci. Il motivo deriva dalla circostanza che in un sistema coinvolto sempre più in una sorte comune, disomogeneità, squilibri e contrapposizioni culturali, se non correttamente governati, rischiano di far collassare l'insieme. Vale ricordare, a questo punto del discorso, che in passato le relazioni tra gruppi diversi erano non solo contenute, ma allacciate con grande fatica e mantenute con forte dispendio energetico⁷. Le forze della gravità culturale sembravano «sempre più spingere contro la formazione di comunità ad ampio raggio, religiose, commerciali o politiche che fossero, in favore invece di concrezioni di intimità e interessi su piccola scala»⁸.

All'opposto, oggi, la natura di questo campo gravitazionale si è tanto modificata quanto accelerata. I media creano comunità «senza il senso del luogo»⁹; il mondo, sempre più rimpicciolito, oscilla fra omogeneizzazione ed eterogeneizzazione, pensieri meticci e pratiche tradizionali; gli scenari sociali non dispongono più di dimore empiriche e metafisiche e di un solido fondale cui appoggiarsi¹⁰; le società opacizzano la propria autocoscienza collettiva e la propria capacità di azione politica, rendendo poroso il cemento sociale; le configurazioni identitarie individuali e collettive (cioè il modo in cui la gente elabora un'idea di se stessa e degli altri) mutano più velocemente di una volta perché non sono più ancorate ad un territorio specifico.¹¹ In particolare, l'idea di cultura si trasforma da *contenitore* (di norme, valori e concezioni del mondo) in *ambiente comunicativo* nel quale «le culture tendono a instaurare rapporti via via più intensi di dialogo, conflitto e influenza reciproca»¹²; e i soggetti si preparano a convivere stabilmente con l'incertezza.

⁷ In passato «anche se ci sono state transizioni culturali regolari tra vaste aree del globo, di solito erano connesse a spostamenti di lunga distanza dei beni (e delle persone più direttamente coinvolte, i commercianti) e di viaggiatori ed esploratori di ogni tipo. Prima del XX secolo, le due spinte principali all'interazione culturale sistematica sono state le guerre (e i sistemi politici di larga scala cui a volte davano vita) e le religioni dedite al proselitismo che hanno talvolta, come nel caso dell'Islam, utilizzato la guerra come uno strumento legittimo della loro espansione». Appadurai A. (2004), *Modernità in polvere*, Melteni Editore, Roma, p.45.

⁸ *Idem*, p. 46.

⁹ *Idem*, p. 47.

¹⁰ Cfr. su questo argomento, per esempio, Bauman Z. (2002), *Il disagio della post-modernità*, Bruno Mondadori, Milano.

¹¹ Fabietti U., *op. cit.*, p.185.

¹² *Idem*, p.171.

E' per questi motivi -lo ribadiamo- che occorre contrastare il dettato di una storia e di un progresso senza aggettivi al guinzaglio di stereotipi e integralismi che rendono la mente umana prigioniera della platonica caverna; smascherare le versioni moderne dell'etnocentrismo occidentale che -poggiando sull'edonismo sistemico, sulla corsa al possesso e al consumo, sulla competizione internazionale- crea asimmetrie e diseguaglianze e impone ai sistemi culturali diversi di scegliere tra la rinuncia alla propria dignità, deculturandosi, oppure salvaguardarla attraverso modalità settarie e integraliste¹³.

L'operazione, torniamo a ripeterlo, non è facile, né semplice. Non è semplice, perché la logica tolemaica e le appartenenze rigide si mostrano in forme trasfigurate e capziose difficili da riconoscere: sono abili, infatti, nell'uso delle scorciatoie, degli schemi deterministici, dei percorsi semplificati¹⁴ e sanno mascherarsi con abilità e attrarre con perizia. E non è facile, perché il pensiero relazionale e dialogico è un regista esigente e puntiglioso, ed essendo consapevole delle tante versioni del mondo e del labirinto delle province dell'esperienza, domanda atteggiamenti morali ed intellettuali non solo capaci di ridefinirsi in base al confronto, ma soprattutto liberali e attenti a non dissolvere e licenziare il significato di "persona" e di "diversità".

Invece, una certa ragioneria laico-economico-scientifica (espressione della costante tendenza all'espansione del modello culturale del nord-ovest del mondo) sta fortemente compromettendo precisamente queste categorie. Si pensi, per esempio, a come vada affermandosi nel comune sentire la

¹³ Cassano F. (1996), *Il pensiero meridiano*, Laterza, Roma-Bari, p.78. Tuttavia, i fondamentalismi dell'economia e della competizione dell'Occidente non sembrano provocare, a livello collettivo, inquietudine diffusa, sospetti d'ingiustizia, ombre di violazione dell'Altro. Eppure la logica del mercato sradica e decompone interi assetti socio-culturali. Arnold Toynbee, per esempio, a proposito dei tipi di risposta che una società può dare alla pressione di una forza esterna superiore ne indicava due: l'*erodianismo* e lo *zelotismo*. Il primo, in perenne inseguimento del modello di riferimento travolge torrentziamente i suoi antichi vincoli culturali; il secondo, arroccato nella propria identità, si chiude a riccio e fertilizza le espressioni integraliste. Il primo accelera il processo di decomposizione della propria cultura, valorizzando ogni elemento utile a sopravvivere nelle nuove condizioni; il secondo rivendica il valore della propria cultura, ripropone in modo settario l'attualità della tradizione e demonizza la cultura dominante. Cfr. per maggiori puntualizzazioni: Toynbee A.J. (1983), *Civiltà al paragone*, Bompiani, Milano; e ancora Franco Cassano, *op. cit.* in particolare le pp. 67-78.

¹⁴ A proposito del pensiero semplificante, va precisato che esso disintegra la complessità del reale e fa sua una visione del mondo riduttiva, unidimensionale, mutila, antitetica ovviamente al pensiero complesso che, invece, è innervato dalla tensione costante fra l'aspirazione ad una spiegazione non riduttiva e non parcellizzata e la consapevolezza dell'incompletezza e dell'incompletezza di ogni conoscenza.

meccanica della vita piuttosto che la vita come indivisibile totalità, come individualità sostanziale ed esperienziale tanto concreta e imperfetta quanto espressione di una storia, di una cultura, di un ambiente, di un contesto. E ancora: si rifletta sugli effetti perversi dell'universalismo espansivo dell'Occidente che, nel promuovere l'imposizione progressiva di un unico modello esistenziale, accresce con curva esponenziale il numero degli sradicati, le forme di risentimento, le espressioni di integralismo reattivo¹⁵. Se fosse diversamente non avrebbe luogo lo scollamento, la faglia fra soggetto e sistema etico; non si darebbe spazio solo alla logica del rendimento che reifica l'uomo; non si eleggerebbe ad «espressione mitologica» il modello di sviluppo dell'Occidente¹⁶; non si fertilizzerebbe la religione universale della competizione, della corsa, del successo, del profitto; non si trascurerebbero gli effetti del condizionamento negativo che la cultura più forte esercita su quella più debole; non si accetterebbe la supponenza di quella lettura del mondo che colonizza ogni spazio, innerva di sé ogni cultura, addomestica ogni cosmologia, ogni commentario collettivo, ogni sistema di significazione che non si adegui alla sua rotta; non si legittimerebbe il ruolo di minoranze sociali dominanti, giudicanti, controllanti. Insomma, allo spirito laico e alla riflessione critica si chiede, in primo luogo, anche l'obbligo morale di non praticare sconti per nessuno e di dar torto al presente se il presente è innervato di ideologie da arroganza.

1.3. Nuove letture per nuovi scenari culturali

Ma, in concreto, come ricomporre in mosaico quanto detto finora? Come venire a patti con orizzonti culturali diversi dai propri? Come imparare a leggere l'altro in veste di soggetto da conoscere e non di individuo da assimilare o di invasore dal quale difendersi? Come abitare la società multiculturale? In primo luogo –crediamo- avendo chiaro cosa si intenda per “cultura” e per “identità”.

Cominciamo col precisare che della cultura (sistema pluri-significante, flessibile, decisionale, relazionale) che costruisce ogni concezione del

¹⁵ Cassano F. (2001), *Modernizzare stanca. Perdere tempo, guadagnare tempo*, il Mulino, Bologna, p. 8.

¹⁶ Il modello di sviluppo occidentale, pur rispondendo a molte domande e contenendo enormi risorse, non può (non deve) essere eletto a principio universale di lettura del mondo. Condividere questo pensiero equivale a congedarsi dal principio di responsabilità; mortificare il significato dell'uomo come ente intenzionale, teleologico, organizzatore del senso delle cose e di se stesso; rinunciare alla possibilità di mettere in mora i principi tirannici ed ingombranti del filisteismo economico e della tecnologia svincolata dall'etica.

mondo, fornisce le rappresentazioni unitarie e organiche della realtà, disegna la base dell'identità, si tende -nell'immaginario collettivo- a sottolinearne la compattezza e la stabilità, quasi fosse un'entità isolata. Intesa in questo modo, la cultura definirebbe una struttura monolitica, fissata nel circuito dei propri significati, in cui la conformità e la conservazione costituirebbero i suoi dispositivi segnalatori. Beninteso: ciò non è del tutto sbagliato, nel senso che «le culture vanno effettivamente studiate nei termini che sono loro propri se vogliamo capire che senso abbiano certi comportamenti e certe idee. Tuttavia ci si è anche resi conto che da sempre le culture “cambiano”, mutano cioè nel tempo i loro valori, le loro strutture, le loro istituzioni»¹⁷; e che tali cambiamenti sono attivati da processi dinamici che inducono a riformulazioni costanti dei propri sistemi di significato.

Nessuna cultura, insomma, detiene un patrimonio interno sovrano e resta nel tempo identica a se stessa: le transizioni e le trasformazioni fanno parte, per così dire, della sua costituzione, del suo costante rimodellamento¹⁸. Ogni cultura, dunque, è meticciasca, e prende forma all'incrocio tra dinamiche interne ed esterne, locali e globali che costantemente riformula e ripositiona in modo significativo. Ad eccezione di ridottissimi gruppi umani del tutto isolati, tutte le culture sono, pertanto, il prodotto complesso di elementi originali e autonomi e, insieme, di prestiti, innesti, contaminazioni e, soprattutto nella realtà dell'oggi, del rapporto dialettico fra istanze locali e logiche globali. Tuttavia, tale consapevolezza non è (non sembra ancora essere) patrimonio collettivo: infatti, ambienti “culturalmente residuali”, ma spazialmente diffusi, presumono ancora che le culture possano auto-alimentarsi. In questo caso, ci si incapsula nell'area della propria appartenenza di gruppo, di costume, di storia, etnicizzandola; si aderisce a logiche autocentrate; si irrobustiscono gli atteggiamenti rigorizzati e riottosi, incapaci di riflettere sui vuoti sulla circostanza che nessun organismo sociale può escludere da sé interferenze, innesti, brecce, vuoti sulla precarietà della propria identità e della propria storia.

Per inciso: non andrebbe dimenticato –a questo punto del discorso- che l'iperinvestimento sulla propria identità culturale significa perdere l'*identità umana*, ossia quei tratti minimali ma forti che producono condivisione in

¹⁷ Fabietti U., *op. cit.*, p.168.

¹⁸ Al proposito forse è opportuno ricordare che la stessa staticità della tradizione è un'illusione, dal momento che questa è un costruito, non un dato; ovvero è un contenitore di eredità sociali che si misura costantemente con quadri categoriali nuovi e diversi, negoziando con loro.

qualunque tempo e in qualsivoglia spazio¹⁹. Perciò, sviluppare un'idea meno geometrica e convenzionale dell'identità culturale consentirebbe, per un verso, l'espressione di atteggiamenti critici verso quei modi di pensare che riducono le cose ad uniformità, omogeneità, totale concordanza di vedute; e, per un altro verso, disporrebbe ad accettare i concetti che rinviano alla divergenza, alla varietà, allo screziato, al mondo del misto.

Così, invece di pensare al mondo come a un'entità che va soltanto omogeneizzandosi (il che - per certi aspetti- è vero: si pensi ai consumi, alle informazioni, ai linguaggi); o ad un sistema parcellizzato di etnie e culture isolate in conflitto tra loro, dovremmo sforzarci di intenderlo come un vasto scenario al cui interno le varie appartenenze culturali non costituiscono muri intrappolanti singoli o comunità in spazi monolitici, sigillati, muti, ma realtà dinamiche, plastiche, flessibili che possono dialogare, purché ovviamente lo vogliano. Andrebbe, insomma, tenuto a mente che «nessuno oggi è esclusivamente 'una' cosa sola. Etichette come indiano, donna, musulmano, o americano sono solo dei punti di partenza che, se per un momento vengono seguiti nell'esperienza vissuta, sono poi presto abbandonati [...]». Gli esseri umani, proprio come forgiavano la propria storia, forgiavano anche le proprie culture e identità etniche. Certo, nessuno può negare la persistente continuità di tradizioni secolari, antichi insediamenti, linguaggi nazionali e geografie culturali, ma non sembra però esserci alcuna ragione, oltre alla paura e al pregiudizio, per continuare ad insistere sulla loro separazione e distinzione, come se fosse questo il fulcro stesso della vita umana. La sopravvivenza in realtà dipende piuttosto dai legami, dalle connessioni tra le cose [...]»²⁰.

E veniamo al concetto di "identità". Anche l'identità ha vissuto un percorso concettuale analogo a quello della cultura. Per lunghissimo tempo è stata concepita come una struttura psichica «che si salva dal tempo»²¹ e si sottrae al fluire delle vicende e delle circostanze, quasi costituisse «il fondamento perenne e rassicurante della vita individuale»²². Indubbiamente l'identità è una sorta di pelle identificativa della quale non si può fare a meno²³, ma ciò non comporta che sia segnata dal carattere della immutabilità e della stabilità. Quantunque ogni individuo costituisca un "unico", costruisce tuttavia la propria unicità nell'interazione con gli altri.

¹⁹ Chiozzi P. (2004), "L'identità culturale: un equivoco antropologico" in Moffa C., *L'America. Ideologie e realtà dell'immigrazione*, Aracne, Roma, p.15.

²⁰ Said E.W. (1998), *Culture e imperialismo*, Gamberetti Editrice, Roma, pp. 367-368.

²¹ Remotti F. (1997), *Contro l'identità*, Laterza, Roma-Bari, p. 4.

²² *Ibidem*

²³ Senza identità, infatti, non ci si potrebbe collocare nella realtà sociale, equivarrebbe ad essere invisibili.

L'identità, infatti, è una dimensione psichica complessa che va continuamente negoziata, prende avvio da un inevitabile processo di confronto, si precisa attraverso il dialogo e dipende (lo ripetiamo) intrinsecamente dalla diversità²⁴.

In dettaglio, l'identità allaccia insieme: «1) l'immagine che noi abbiamo di noi stessi e degli altri (come separati e diversi da noi); 2) le nostre diverse appartenenze, o ruoli sociali, che acquisiamo nel corso della nostra vita e che possono trasformarsi sotto l'azione di forze interne o esterne di varia natura; 3) l'immagine che gli altri hanno di noi (in rapporto a loro stessi) e che ci riflettono (con le loro valutazioni, conferme, rifiuti o disconferme o, se si preferisce, con la loro azione modellante quando interagiscono con noi, oppure quando ci ignorano o ci evitano; 4) le differenti percezioni che abbiamo di noi stessi e dei nostri ruoli (percezioni che, a livello cognitivo, analizziamo continuamente e cerchiamo di organizzare in insiemi significativi e il più possibile coerenti)»²⁵.

Già questi brevi cenni chiariscono che l'identità è tutt'altro che una realtà stabile e strutturata che "essenzializza" un soggetto o un gruppo, dal momento che nasce socialmente, si precisa a seguito dello scambio con gli altri, si definisce a seguito di intrecci di componenti individuali e collettive²⁶ decisamente variabili e, in nessun caso, dipendenti dall'appartenenza razziale ed etnica. A tale proposito è ormai assodato (pur se si coglie ancora qualche rigurgito in direzione opposta) che l'identità personale e/o culturale non poggia su alcun fondamento biologico, anche se per lungo tempo, nell'immaginario occidentale, si ritenne che fosse una variabile dipendente dalla discendenza razziale e, perciò, che la diversità morfologica e quella culturale fossero strettamente allacciate.

Anche per quel che attiene l'etnicità, va precisato che questa, al pari della razza, è un concetto costruito che tende a classificare ed etichettare chi condivide interessi precisi o precisi caratteri culturali, all'interno di un

²⁴ Cfr. sull'argomento per esempio Marchesini R. (2000), "Mosaicismo culturale: il valore della scelta", in Aa.Vv, *Medicina e multiculturalismo. Dilemmi epistemologici ed etici nelle politiche sanitarie*, Apèiron Editoria e Comunicazione, Bologna, pp.173- 194.

²⁵ Oliverio Ferraris A. (2002), *La ricerca dell'identità*, Giunti, Firenze, p. 9.

²⁶ L'identità poggia su tre elementi qualificanti: il senso di unicità personale (che fornisce il senso della definizione di sé); il senso di continuità personale (che permette di mantenere costanti e coerenti alcuni elementi essenziali anche in presenza di cambiamenti rilevanti o di punti di riferimento significativi); il senso di autonomia personale (che attiene alla percezione di possedere il controllo delle proprie azioni e dei propri pensieri). Pertanto l'identità è «un traguardo di conquista dell'autonomia dell'Io, traguardo che si fonda proprio sulla percezione della differenza, cioè su un paradosso evidente che consiste nel percepirsi simili agli altri, ma contemporaneamente diversi». Besozzi E. (1993), *Elementi di sociologia dell'educazione*, NIS, Roma, p.100.

contesto sociale comune. È, quindi, un concetto che struttura la percezione e riguarda relazioni sociali prodotte da situazioni empiriche che non hanno comunque nulla da condividere con l'informazione genetica.

1.4. La prospettiva dialogica e negoziale

Quanto brevemente detto precisa che non ci sono impedimenti, se non di natura ideologica, che si frappongono alla scelta del percorso dialogico e negoziale fra diversi, anche se tale operazione presenta non lievi difficoltà, perché comporta lo spostamento da letture del mondo lineari e acquisite una volta per tutte a modalità interpretative declinate nel segno della flessibilità e della differenza. Per sciogliere questo nodo sarebbe, tuttavia, sufficiente riflettere su quel noto passo di Michel de Montaigne che invitava a relativizzare l'assertività dei propri punti di vista e a rivisitare l'intransigenza delle proprie valutazioni. «Ciascuno chiama barbarie – scriveva – ciò che non fa parte delle proprie usanze: invero sembra che noi non abbiamo altro punto di riferimento per la verità e la ragione che l'esempio e l'idea delle opinioni e delle usanze del Paese in cui siamo. Ivi è sempre la ragione perfetta, il governo perfetto, l'uso perfetto e compiuto di ogni cosa»²⁷. Nel 1581, nella Francia squassata dalle guerre di religione, c'era dunque qualcuno più intelligente e civile di intere nazioni del Duemila, che fanno ancora di ogni identità una muraglia e di ogni differenza una colpevolezza senza prova d'appello.

È questa prospettiva che introduce al modello dell'intercultura, ossia a quella modalità normativa, giuridica e di costume etico che, orientando le differenti culture «a ricercare, condividere e far proprio un nucleo di valori ritenuti irrinunciabili, che in quanto tali valgono per tutti gli esseri umani, come la libertà, la dignità, il rispetto della vita»²⁸, sottolinea il peso e la funzione del pensiero relazionale e dialogico: l'unico, al momento, che può opacizzare la polarità Noi-Loro e prevedere spazi di riconoscimento reciproco, pur in un quadro di differenze²⁹.

Va da sé che, per tradurre in atto tale orientamento, è necessario mettere al centro della scena il principio di reciprocità. Se, infatti, non si è disponibili ad acquisire e concedere; se non si è inclini a concessioni in

²⁷ De Montaigne M. (1970), *Saggi*, Mondadori, Milano, p. 272.

²⁸ Cesareo V. (2006), “2005. La crisi dei tradizionali modelli di integrazione”, in ISMU, *Undicesimo rapporto sulle migrazioni*, Franco Angeli, Milano, p. 27.

²⁹ Al proposito, il mio “Dal'insularità culturale alle prospettive accoglienti” (2014), in Hoxha D., Lannutti V. (a cura di), *Incontrarsi nello spazio dell'accoglienza*, Casa Editrice Tinari, Villamagna, (Ch.), pp. 17-29.

cambio di ciò che si ottiene, ne discende inevitabilmente non una realtà interculturale timbrata da appartenenze multiple, ma una frantumazione in sottoinsiemi di comunità chiuse ed omogenee che possono compromettere lo stesso significato di impresa sociale. Perciò è indispensabile promuovere sintesi collettive capaci di spostare il centro di percezione e di riscontro dalle motivazioni individualistiche a quelle accomunanti, da una visione del mondo egocentrica ad una concentrica.

Quanto detto, ovviamente, non va inteso in veste di espediente per minimizzare il ruolo delle storie di ciascuno e di ciascun popolo; né rinvia alle categorie del neutralismo culturale o alle espressioni di un cosmopolitismo morbido e illanguidito; né orienta ad adottare quella strategia neo-comunitarista che invita a dismettere il proprio abito identitario per comprendere a fondo le ragioni degli altri, interiorizzarle e trasformare chi è implicato in questo processo in apostolo della solidarietà e dell'armonia. All'opposto, questa affermazione precisa solo che far parte di una società multiculturale significa convertire al dettato dei valori universalistici le logiche tolemaiche e aver consapevolezza di tre situazioni fondamentali:

- a) che quella multiculturale è, comunque, una società conflittuale;
- b) che la conflittualità non costituisce per principio un evento patologico³⁰;
- c) che, nel rapporto e nell'incontro fra diversi, non è importante che le parti comprendano reciprocamente le ragioni dell'altro o approvino le stesse ragioni pubbliche: importante è, invece, «che esse giungano alla produzione di una regola terza che venga condivisa empiricamente, anche -o proprio- per ragioni differenti»³¹.

Oggi, dunque, è quanto mai necessario estendere le prospettive negoziali e le regole della mediazione. Le prime perché rinviano alla possibilità di un nuovo inizio nella storia delle interazioni fra le parti, le quali «affrontano il conflitto sulla base della loro disponibilità ad apprendere, a convenire sulle posizioni della controparte, a mediare. Attraverso le trattative il conflitto non viene tanto risolto, quanto composto, ridotto allo stato latente, *sospeso*, [...] temporaneamente rimosso: e in un'epoca e in una società della contingenza, in cui l'assoluto non è più

³⁰ Partendo dal presupposto che il conflitto è una relazione sociale (sarebbe utopistico, perciò, oltre che pericoloso il ritenere possibile una vita all'insegna dell'unanimità perché ciò indurrebbe ad evitare la realtà), ne discende che questo non è solo causa di disordine, sconvolgimento, irregolarità, ma anche occasione di nuovi equilibri e nuove condivisioni. Una controversia gestita bene può, quindi, produrre indubbi vantaggi.

³¹ Belvisi F.(2004), "Identità, minoranze, immigrazione: come è possibile l'integrazione sociale? Riflessioni sociologico-giuridiche", in Moffa C., *op. cit.*, pp. 104-105.

concepibile, non è certo un risultato di poco conto»³². Ma c'è di più: nella negoziazione non solo si rielaborano e si pongono in un nuovo contesto gli esiti delle parti in conflitto, ma si produce pure un cambiamento della percezione dell'avversario che viene letto in una nuova ottica. Le seconde perché, mettendo in discussione le scelte standardizzate e le logiche classificatorie che tendono a chiudere in categorie unilaterali, insegnano a praticare il confronto con punti di vista differenti dai propri; aiutano a non sostare nella periferia del proprio territorio di riferimento; ad individuare le scelte adeguate per il *qui* ed *ora* e gli scopi comuni socialmente utili; a far propria la logica delle connessioni e a prendere le distanze dagli schemi binari e oggettivanti vero/falso, reale/psichico, oggettivo/soggettivo per entrare in una dimensione dove gli opposti interagiscono; a promuovere incontri alla pari, in cui «ogni cultura dovrà presentarsi non solo per parlare, ma anche per ascoltare»³³.

1.5. Il “volo del calabrone” e le politiche migratorie

«L'Italia è un paese moderno, ma la sua modernità è incompiuta: troppe cose non funzionano.[...] Eppure l'Italia continua a progredire. Riprendendo una celebre metafora di Galbraith, si potrebbe dire che è come il calabrone. Secondo le leggi dell'aerodinamica, il calabrone non potrebbe volare, eppure vola. Vola basso, a piccoli sbalzi, da fiore a fiore. Ma vola e vive»³⁴. Questa considerazione del 1990 è di Franco Ferrarotti, nella sua *Italia in bilico*, lucida anatomia di un paese contraddittorio in cui evidenti disfunzioni si alternano a snodi fluidificanti, logiche complicate e ostili al cittadino ad efficaci e produttive espressioni di solidarietà, burocratismi ed inefficienze a procedure attente alle esigenze di singoli e collettività, sprechi e disservizi ad azioni di cura e di buone pratiche. Quantunque siano passati ventiquattro anni da questa valutazione, la metafora del calabrone continua ad attagliarsi al nostro paese e, in particolare, al sistema delle politiche sociali in tema di migrazioni, almeno nell'area della ricerca che di seguito si propone.

Come è noto il fenomeno migratorio presenta le caratteristiche di un “sistema complesso” che domanda accanto a politiche di controllo e di gestione dei flussi anche «la costruzione di un modello di integrazione dei

³² Belvisi F.(2000), “I lati oscuri di un abbaglio: società multiculturale, costituzione e diritto” in U. Melotti, *L'abbaglio multiculturale*, SEAM, Roma, pp. 114-115.

³³ Cassano F. (2001), *Modernizzare stanca. Perdere tempo, guadagnare tempo*, Il Mulino, Bologna, p.9.

³⁴ Ferrarotti F. (1990), *Italia in bilico*, Laterza, Roma-Bari, p.5.

nuovi cittadini stranieri con progetti di permanenza di medio o lungo termine»³⁵. È sulle risposte a queste esigenze che poggia la Legge 40/98 e il successivo Testo unico 286/98 che si è impegnato ad allestire un quadro istituzionale e politico omogeneo in materia di immigrazione. Nel testo del primo *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato* si precisa, appunto, che l'integrazione è da intendersi come un «processo di non discriminazione e di inclusione delle differenze, nel costante e quotidiano tentativo di tener insieme principi universali e particolarismi, che prevenga situazioni di emarginazione, frammentazione e ghettizzazione, che minacciano l'equilibrio e la coesione sociale e affermi 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»³⁶.

Il processo di integrazione poggia, dunque, su un ventaglio propositivo che riguarda:

- azioni di buon governo;
- rispetto dei principi universali;
- elaborazione di relazioni positive tra autoctoni e immigrati, per tutelare nei primi il senso di sicurezza e il sistema valoriale e culturale; e garantire, nei confronti dei secondi, il rispetto della propria cultura e risposte ai loro bisogni.

Ovvero, il processo di integrazione mira alla costruzione di un modello interculturale capace di legare tra loro universalismo e particolarismo in direzione di progetti di contrasto dell'esclusione sociale. Ma il Testo unico 286/98 e il successivo regolamento di attuazione hanno anche attribuito a Regioni e Comuni il ruolo di capofila delle politiche territoriali per il governo dei processi migratori e dei percorsi di integrazione interculturale³⁷. Così accanto ad una legislazione nazionale che definisce gli elementi

³⁵ Castelli V., Cavalaglio S. (2001) (a cura di), «Modelli e buone pratiche», in *Inte.Mi.Gra. Progetti oltrefrontiera. L'immigrazione straniera nelle regioni adriatiche*, CISI Abruzzo, Mosciano S. Angelo (Te), p. 7

³⁶ Decreto del Presidente della Repubblica 5 agosto 1998.

³⁷ Dagli anni Novanta del secolo appena trascorso, a seguito delle leggi di riforma della pubblica amministrazione, i Comuni hanno assunto sempre più la configurazione di erogatori di servizi con elevati margini di autonomia rispetto alla burocrazia centrale. In particolare «le amministrazioni comunali sono incaricate della concreta definizione ed erogazione del sotto-settore delle politiche sociali che riguarda i servizi alla persona, tra cui possiamo classificare appunto gli interventi a favore degli immigrati». Campomori F. (2006), «Gli operatori dei servizi per gli immigrati: attori del policymaking locale?», in Ambrosini M. (a cura di), *Costruttori di integrazione. Gli operatori dei servizi per gli immigrati*, ISMU. Rapporto 2005, Milano, p.156.

generali e di sostanza sull'integrazione sociale degli stranieri, a livello periferico ogni contesto regionale e comunale ha elaborato, a sua volta (e attraverso azioni politiche tarate sulle esigenze di nuovi bisogni) modalità di *governance* sulla questione migratoria sia per prevenire e ridurre vulnerabilità, marginalità ed esclusione di questa nuova utenza; sia per sollecitare relazioni comprensive tra "vecchi" e "nuovi" residenti.

Dunque, l'incremento progressivo degli stranieri nel Paese ha comportato la rivisitazione di più di un segmento della macchina amministrativa, e aggiunto nuove tessere al sistema del *welfare locale* che si vede impegnato in particolare:

a) nella identificazione e nella collocazione organizzativa di questa nuova utenza, associando gli stranieri a categorie già previste (come quella dei soggetti svantaggiati), oppure inscrevendoli in una categoria nuova che prevede interventi specifici;

b) nella scelta dei modelli di gestione delle diversità etniche e culturali, aderendo al modello assimilazionista, nel quale il sistema di welfare locale fornisce prestazioni omogenee per tutti gli stranieri presenti sul territorio; o al modello multiculturale che, invece, tende a costruire percorsi di integrazione differenziati;

c) nell'adozione delle strategie di integrazione, orientando in direzione di procedure socio-assistenziali o di interventi promozionali pensati per emancipare gli immigrati, considerati in veste di attori capaci di partecipare in modo attivo alle iniziative che li riguardano;

d) nell'allestimento di una prospettiva integrata tra servizi e istituzioni diverse. La complessità del fenomeno migratorio (si pensi solo ai risvolti legali, burocratici, sanitari, lavorativi, educativi che comporta) domanda, infatti, trasversalità di competenze, collaborazione fra le istituzioni e approcci organici e coordinati³⁸.

La letteratura sull'argomento, informa, tuttavia, che le forme di consolidamento delle presenze straniere non sono state sempre accompagnate da azioni politiche adeguate. Al contrario: non di rado l'orientamento a gestire la questione in chiave provvisoria, la variabilità nei provvedimenti e nella progettazione dei servizi, la difficoltà di coniugare interventi selettivi per gli immigrati con quelli di portata più generale, la frammentazione delle iniziative hanno proiettato l'inserimento delle comunità straniere su uno sfondo di elevata sperimentalità che non ha giovato a rispondere alle questioni che queste pongono sul tappeto. Non è automatico, del resto, che le pratiche sociali si traducano in "buone pratiche", ossia in azioni efficaci ed efficienti che generano nuove idee,

³⁸ Per maggiori approfondimenti su queste tematiche si rinvia ancora al già citato volume *Costruttori di integrazione*.

propongono soluzioni, influenzano in modo positivo i sistemi cui si riferiscono. Decentramento e autonomia dei poteri locali comportano, quindi, differenze nei dispositivi di orientamento e di offerta dei servizi alle popolazioni immigrate.

In questo contesto le politiche regionali e locali non hanno sempre seguito le medesime tendenze. Nell'autonomia loro concessa dalla riforma del Titolo V, si è, infatti, assistito all'alternarsi di misure inclusive ed esclusive, finalizzate da un lato a garantire la piena integrazione dello straniero nella società o, al contrario, a "preservare" le peculiarità ed il sistema di preferenza della comunità regionale o locale nell'accesso al *welfare*. A titolo esemplificativo, ma non esaustivo, sono state introdotte differenziazioni nel godimento di diritti sociali da parte degli stranieri, in ragione della durata della loro permanenza o del titolo di soggiorno da essi posseduto³⁹ (basterebbe pensare all'accesso alle prestazioni assistenziali, all'edilizia residenziale pubblica, al sistema dei *bonus bebè* o dei *bonus istruzione*), che hanno posto non pochi problemi sulla legittimità dei fini perseguiti e sulla congruità tra detti fini e i mezzi prescelti alla luce del principio di non discriminazione⁴⁰.

Queste differenze nelle politiche di *welfare* sul territorio nazionale hanno inoltre dimostrato come dalle scelte operate dagli enti territoriali e locali dipenda in realtà la garanzia di molti diritti sociali: dalla casa, all'assistenza sociale e sociosanitaria. Tali scelte, dunque, vanno indirettamente ad incidere su tutta un'altra serie di diritti fondamentali dello straniero, come quello all'unità familiare, e più in generale sulle stesse condizioni di soggiorno e permanenza sul territorio.

La stessa esigibilità dei diritti si confronta necessariamente con l'esigenza di reperire le risorse per garantirli, rischiando quindi di innescare un processo di costruzione di welfare regionali e locali a velocità diverse, con nuove disuguaglianze, a seconda delle capacità fiscali dei singoli enti territoriali. La garanzia dei diritti sociali degli stranieri, viene pertanto condizionata in modo problematico dalla limitatezza delle risorse disponibili⁴¹ che mettono a dura prova l'osservanza del principio di non discriminazione.

Quale modello politico, per la popolazione immigrata, è stato adottato nella provincia di Chieti? Quello che fa perno su un *continuum* propositivo, coerente e sinergico con altre istituzioni pubbliche e private orientate a promuovere forme di emancipazione nei destinatari; oppure quello che dà

³⁹ Rossi E., Biondi Dal Monte F., Vrenna M. (2013) (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, Bologna.

⁴⁰ Strazzari D. (2008), *Discriminazione razziale e diritto*, Cedam, Padova, p. 85.

⁴¹ Bifulco D. (2003), *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, p. 18.

vita a servizi che tamponano alcune situazioni critiche e stentano a fare sistema?

Non sta a noi anticipare quanto verrà in seguito dimostrato. Riteniamo, tuttavia, doveroso precisare che gli ostacoli concreti che pesano sull'inserimento positivo dei migranti negli ambienti di approdo, in genere derivano:

- dalla carenza di risorse economiche;
- da atteggiamenti routinari e standardizzati nell'organizzazione dei servizi;
- dal profilo degli operatori;
- dalla frammentazione degli interventi.

Gli elementi virtuosi poggiano, invece, sulle capacità:

- di valorizzare le risorse disponibili all'interno di una logica comunicante e reticolare che fa leva sull'azione consapevole di cooperazione fra attori locali;
- di promuovere capacità d'indirizzo e di coordinamento delle istituzioni pubbliche locali;
- di favorire un *modus agendi* secondo il modello sistemico in grado di pensare la totalità, l'interazione dinamica, l'organizzazione;
- di fornire prestazioni professionali differenziate e personalizzate⁴².

Come si accennava poc'anzi non è nostro intento soffermarci sui dati della ricerca; non possiamo, tuttavia, esimerci dall'annotare che in Abruzzo l'inserimento delle presenze straniere sembra essere stato qualificato, nel tempo:

⁴² Diagnosticare il disagio dell'utente richiede, per dirla con Olga Cellentani «oltre alla conoscenza, un'attitudine [...] filosofica là dove, la relazione che l'operatore instaura con personalità spesso fortemente anomiche, richiede la capacità di leggere e di decodificare la situazione dell'individuo che si ha di fronte, ossia la capacità di saper ricostruire l'orizzonte di comprensione e di significato di quella persona. Si tratta per l'operatore di rinunciare a considerare le cose dal suo punto di vista per cercare di comprendere che cosa significa per la persona che deve aiutare l'esperienza che sta vivendo, rispetto a se stesso, al suo ambiente di relazione ma anche all'istituzione ed agli altri operatori. Ciò è possibile solo a patto che l'operatore si sia collocato all'interno di un paradigma teorico specifico e che accetti di essere implicato e compromesso in ogni relazione [...]. Di qui derivano due conseguenze fondamentali alla costruzione di ogni pratica sociale: la prima impone che la conoscenza dell'operatore sociale non sia la più 'estesa' possibile, bensì la più approfondita possibile, poiché la capacità diagnostica per ogni singolo operatore non è il risultato della combinazione di vari orientamenti teorici, ma piuttosto è data dall'aver acquisito un 'punto di vista' che consenta di utilizzare in maniera rigorosa ed approfondita un paradigma teorico; la seconda impone che il quadro teorico venga trattato in tutta la sua unità e completezza metodologica, senza riduzionismi o stralci, ovvero "ritagliato" secondo le esigenze di specifici momenti di lavoro». Cfr. Cellentani O. (1996), "Organizzazione dei servizi, consultazione psicosociale e conoscenze psicoanalitiche", in Lai G., Cellentani O. (a cura di), *Conoscenze psicoanalitiche e pratiche sociali*, Milano, Franco Angeli, p.63.

- 1) da faticose modalità di raccordo con il mercato del lavoro;
- 2) da elementi di gracilità nel coordinamento orizzontale fra imprese, istituzioni, attori pubblici e privati;
- 3) da costanti rivisitazioni e impegnative ricomposizioni legate, soprattutto in quest'ultimo lasso di tempo, a uno scenario che -politicamente frammentato, discontinuo, pendolare ed economicamente segnato da sprechi e instabilità lavorativa- ha fortemente opacizzato il peso del sociale⁴³ e reso fragile il patto fra economia e democrazia, interessi e diritti sociali.

Negli ultimi anni, gli interventi e le politiche sociali hanno subito drastici ridimensionamenti, che spesso hanno escluso gli stranieri residenti dall'accesso ad alcune prestazioni sociali incidendo sul processo di integrazione. In questo contesto le scelte su come distribuire le risorse pubbliche, a beneficio di chi e per quali diritti, richiamano l'attenzione sui principi che devono guidare le decisioni, sui criteri di equità e di giustizia nonché sulle responsabilità democratiche.

Ovvero, e detto altrimenti, sembra di poter affermare, per un verso, che le presenze straniere hanno giocato la loro partita di insediamento e stabilizzazione nel territorio soprattutto "in solitaria", distanti dai riflettori del sistema istituzionale e politico, puntando in particolare sulla risorsa delle reti etniche; e, per un altro verso, che i servizi e gli interventi pensati per la popolazione straniera, pur tamponando situazioni critiche, non hanno dato luogo a campi di energia in direzione della piena partecipazione di questa nel territorio di approdo. Gli uni e gli altri, dunque, richiamano la metafora del calabrone: perché negli uni e negli altri l'azione è stata (e come si constaterà, continua ad essere) discontinua, frammentata, solo episodicamente segnata da logiche organizzative dotate di snodi congrui ad orientare in sistemi complessi.

Perciò, a meno che non si scelga di volare basso e procedere a sbalzi come il goffo imenottero richiamato da Galbraith, per la corretta gestione delle migrazioni e della stabilizzazione dei cittadini stranieri bisogna far propria un'ottica diversa da quella seguita finora: dando spazio allo studio dei rapporti interetnici e interculturali; concretezza alla formula del lavoro di rete; versatilità alla reciprocità e alle relazioni comunicative di tipo costruttivo; attenzione al pensare complesso e autoriflessivo. A tale compito sono chiamati tutti: gli attori del pubblico e del privato, le istituzioni, la scuola, le associazioni degli immigrati, l'impresa, il mondo del lavoro e, in particolare, i decisori politici, ai quali sono demandate le strategie del governo delle presenze straniere che, sebbene non siano più di transito e

⁴³ La centralità della cultura dell'impresa rischia di minacciare l'assetto della società civile attraverso nuovi tipi di esclusione sociale, disuguaglianze in termini di reddito, instabilità, margini sempre più ridotti di sicurezza sociale.

abbiano dismesso il ruolo di ospiti per indossare quello di cittadini, in molti - in troppi casi- continuano a sostare in aree di seconda classe.

2. Le politiche sociali per gli immigrati

di *Vittorio Lannutti*

Le politiche sociali per gli immigrati rientrano nella sfera del welfare, e in termini anglosassoni vengono definite le *policy*, ben distinte dalla *politics*, vale a dire la politica intesa come attività di governo e rapporti di forza tra i partiti. In questo capitolo mi occuperò di come si sono evolute le policy per gli immigrati in Europa e in Italia, tenendo conto della crisi del welfare, delle dinamiche migratorie e di come la classe politica italiana ha gestito il fenomeno.

2.1. Crisi del welfare, dello Stato di diritto e del senso di appartenenza

Le politiche migratorie rientrano nel welfare, quindi per capire cause e conseguenze della disattenzione posta al fenomeno migratorio non si può prescindere da una comprensione di carattere più generale riguardante la crisi del welfare state, almeno per come si è costituito nel secolo scorso. Partiamo dal presupposto che la crisi del welfare è stata creata dall'inarrestabile avanzata dell'ideologia neoliberista, quindi è insensato che «i governi pretendono di tenere a freno, contenere o ridurre quella povertà che paradossalmente proprio loro hanno contribuito a diffondere mediante la “deregulation” economica (una re-regulation in favore delle aziende)»¹, che ha poi determinato una ristrutturazione del welfare, con diminuzione di servizi pubblici. Proprio per questo «i paesi di ricezione devono riconoscere che quando esternalizzano lavori in paesi con manodopera a basso costo, stanno creando i ponti per future migrazioni»². L'economia globale, infatti, sta pressando gli Stati affinché siano competitivi. Per raggiungere questi obiettivi gli Stati hanno ridotto l'interazione con i cittadini, attraverso la privatizzazione dei servizi statali, di conseguenza il cittadino interagisce sempre meno con lo Stato, ma sempre più con degli attori privati fornitori di servizi. L'altra conseguenza di questa ritirata dello Stato è un minore accesso ai diritti e pertanto viene indebolita la relazione tra le categorie più

¹ Cfr. Wacquant L. (2013), “Rivisitando Urban Outcasts. Nota introduttiva di Agostino Petrillo”, in *Mondi migranti*, 2, p. 19.

² Cfr. Sassen S. (2008b), “Nuove politiche di appartenenza”, in *Mondi migranti*, 2, p. 20.

fragili e lo Stato. La stessa disoccupazione giovanile in aumento, in Italia in particolare, contribuisce ad indebolire il senso di lealtà e di reciprocità tra i giovani e lo Stato. Una delle possibili conseguenze di questo degrado sociale consiste nel proiettare le proprie paure ed insicurezze sugli immigrati. Non a caso in tutti i Paesi europei sono sorti sentimenti anti-immigrati. Oggi la narrazione utilizzata contro l'immigrazione cerca la legittimazione strumentalizzando le questioni riguardanti la razza, la religione e la cultura, senza considerare che all'interno degli stessi Stati nazione vi sono diffidenze e razzismi nonostante si appartenga allo stesso gruppo etnico. Saskia Sassen³ nell'analisi dell'immigrazione in Europa negli ultimi due secoli ha individuato le diverse costanti transnazionali, di cui alcune possono aiutare ad individuare le politiche relative più adeguate. Esse sono:

- una rilevante tendenza alla formazione di insediamenti permanenti, di una parte di immigrati, anche in caso di alti tassi di ritorno nel paese di origine;
- indipendentemente dalla cultura politica adottata dal paese di ricezione l'immigrazione illegale è emersa in tutte le economie occidentali dal secondo dopoguerra, ciò ha sollevato questioni sulla necessità di rivedere l'assetto normativo (gli irregolari arrivano dagli stessi paesi dei regolari);
- l'immigrazione è un processo molto differenziato, che include sia chi emigra con un progetto di stanziamento, sia chi è intenzionato ad una permanenza temporanea. Sono emerse due tipologie di migrazione: quella circolare e quella permanente.

Se il welfare rappresenta le protezioni sociali, è inevitabile che le politiche per gli immigrati vadano inquadrare anche all'interno del tema della sicurezza. Tuttavia, dipende sempre dalla prospettiva politico-culturale dalla quale viene vista la questione. Se la sicurezza è uno dei diritti fondamentali in una società democratica, assicurare servizi sociali e di cittadinanza agli immigrati significa farli entrare nel mondo democratico e farli sentire parte di un noi, questo atteggiamento inclusivo ha anche la funzione di smorzare le eventuali paure/paranoie dell'autoctono.

L'avanzare del neo-liberismo, la diminuzione dei servizi del welfare e la crisi iniziata nel 2008 hanno stimolato molti sociologi a produrre un consistente numero di saggi sulle cause e le conseguenze di questi tre fattori⁴. In questo contesto consideriamo due analisi delle conseguenze della

³ *Ibidem.*

⁴ La letteratura sull'analisi delle conseguenze della globalizzazione è molto vasta. Molti sono gli studiosi che si sono soffermati sulle sue conseguenze negative, ponendo l'attenzione in particolare sull'aumento delle disuguaglianze sociali. Le pubblicazioni più pregnanti sono: Sen A. (1994), *La disuguaglianza*, il Mulino, Bologna; Sennett R. (1999), *L'uomo flessibile*, Feltrinelli, Milano; Sassen S. (2002), *Globalizzati e scontenti*, il

crisi del welfare. La prima è di Robert Castel, che parla di “*disassociazione sociale*”, vale a dire del contrario della coesione sociale. Con questa espressione Castel intende che è emerso “il lato oscuro dei diritti”, dovuto al fatto che lo Stato non si occupa più dei più deboli, di conseguenza il capro espiatorio viene identificato nell'immigrato⁵. La seconda è di Alain Touraine, che nel suo ultimo libro “Dopo la crisi”⁶, è giunto a definire la situazione, delineatasi a causa della crisi del 2008, “post sociale”, in quanto il mondo dell'impresa e del capitale ha rotto le sue relazioni con le istituzioni sociali e politiche alle quali a sua volta impone le proprie regole e le proprie leggi. Siamo in una fase nella quale da un lato gli U.S.A. sono orientati verso un nuovo Welfare State, grazie al grande progetto di sicurezza sociale, dall'altro l'Europa è in una posizione difensiva, caratterizzata dalla confusione e dall'arretramento in materia di protezione sociale. Touraine utilizza l'espressione 'post-sociale' riferita al grado di capacità di un Paese di mobilitare risorse e di avere fiducia nel proprio futuro. Tuttavia, se l'avvenire dipende dalla fiducia che i membri di una società hanno in loro stessi e nella società stessa, stiamo per imboccare o forse abbiamo già imboccato una strada senza uscita, perché la fiducia dipende dal *modus operandi* dei governanti che non sono sempre consapevoli del fatto che, quando il bene comune cade nella mani degli speculatori, la popolazione non ha più fiducia nell'avvenire della società. Il sociologo francese utilizza anche un'altra espressione, sicuramente più forte, parla di “fine del sociale”, con la quale intende «la separazione tra il sistema economico, su cui nessuno può più pretendere di esercitare un controllo reale, e la vita culturale e politica, che mette in gioco i principi di libertà e giustizia più che i rapporti di forza»⁷.

Saggiatore, Milano; Sassen S. (2008a), *Una sociologia della globalizzazione*, Einaudi, Torino; Castells M. (2002), *La nascita della società in rete*, Università Bocconi, Milano; Castells M. (2003), *Volgere di millennio*, Università Bocconi, Milano; Beck U. (2000), *La società del rischio*, Carocci, Roma; Beck U. (2010), *Potere e contropotere nell'età globale*, Laterza, Roma-Bari; Gallino L. (2005), *L'impresa irresponsabile*, Einaudi, Torino; 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, Roma-Bari; Hardt M., Negri A. (2002), *Impero*, Rizzoli, Milano; Paci M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare*, il Mulino, Bologna; Touraine A. (2000), *Come liberarsi del liberismo*, il Saggiatore, Milano; Touraine A. (2008), *La globalizzazione e la fine del sociale*, il Saggiatore, Milano; Touraine A., *Après la crise*, Editions du Seuil, 2010 (trad. it. *Dopo la crisi. Una nuova società possibile*, Armando, Roma, 2012); Martell L. (2011), *Sociologia della globalizzazione*, Einaudi, Torino.

⁵ Cfr. Castel R. (2004), *L'insicurezza sociale*, Einaudi, Torino.

⁶ *Op. Cit.*

⁷ Ivi, 133.

2.2. Le sfide delle migrazioni

Gli Stati oggi sono in enorme difficoltà, perché nella sostanza hanno perso la loro sovranità con la globalizzazione economica, dato che non sono più in grado di regolare l'economia, ormai interamente guidata dalla finanza. I processi migratori, che negli ultimi decenni si sono intensificati, sono una delle più immediate conseguenze di queste dinamiche socio-economiche e, loro malgrado, hanno mutato gli assetti sociali di tutto il mondo, lanciando una grande sfida alle sovranità nazionali. Le migrazioni nel futuro potrebbero essere le artefici di nuove strutture politiche, ma, se ciò dovesse accadere, non è detto che gli stati nazionali scompariranno. L'immigrazione ha subito dei cambiamenti, dovuti agli atteggiamenti xenofobi, alla crisi economica, alle politiche migratorie, attivate sia dagli Stati sia da istituzioni macroregionali come l'UE, al ruolo dei mass media, alle dinamiche del mercato del lavoro, alla luce delle recenti tendenze della questione migratoria più in generale. Tali tendenze⁸ sono:

- le migrazioni si sono globalizzate, perché sono aumentati i Paesi coinvolti dal fenomeno, determinando una maggiore eterogeneità linguistica, etnica, culturale e religiosa con cui le società di accoglienza devono confrontarsi;
- l'aumento quantitativo del fenomeno che spinge i governi ad affrontare con urgenza il fenomeno in termini legislativi, ma la fretta crea serie difficoltà a molti Paesi occidentali;
- i governi hanno difficoltà a trovare una regolazione politica perché le migrazioni sono molto variegate al loro interno, essendo diverse le tipologie di migranti;
- il ruolo crescente che le donne hanno avuto nelle migrazioni dagli anni '60, anche come breadwinner, tanto che si parla di femminizzazione delle migrazioni, fenomeno particolarmente evidente in Italia, dove alla fine del 2012 le donne nate all'estero erano il 49,3% degli immigrati⁹.

All'interno del fenomeno migratorio gli attori sociali che negli ultimi anni stanno apportando la sfida maggiore agli stati sono le seconde generazioni perché, strutturandosi come identità col trattino, ibride e transnazionali, erodono il concetto della cittadinanza nazionale, inteso in senso tradizionale, vale a dire quello che affonda le sue radici nel nazionalismo metodologico¹⁰. Le migrazioni e l'insediamento crescente delle seconde generazioni, infatti, spingono alla ridefinizione delle

⁸ Cfr. Castles S., Miller M. (2012), *L'era delle migrazioni*, Odoya, Bologna.

⁹ Cfr. UNAR – IDOS (2013), *Immigrazione. Dossier Statistico 2013*, IDOS, Roma.

¹⁰ Il concetto di società, nella tradizione sociologica, è stato sempre riferito alle società composte da cittadini, in quanto legati da vincoli politici, economici, legali e culturali, dunque da rapporti di cittadinanza. Questo concetto ha costituito la base del nazionalismo metodologico, che ha definito le basi della coesione sociale.

membership in chiave transnazionale, che consiste nel dare alle persone la possibilità della doppia cittadinanza e del godimento dei diritti in entrambi i Paesi. Questa visione non supera la visione degli Stati, ma ritiene che i confini tra questi siano ormai diventati permeabili¹¹.

Nel continuo e rapido mutamento dello scenario internazionale, gli Stati, se non hanno più il potere di regolamentare l'economia, dovrebbero almeno assumersi la responsabilità di gestire i flussi migratori perché, se decidono di ammettere lavoratori stranieri, dovrebbero anche prendere provvedimenti per il loro insediamento regolare, almeno per quella percentuale di coloro che sono intenzionati a stabilirsi nel paese di arrivo. Secondo le previsioni dei demografi, nei prossimi decenni la popolazione mondiale aumenterà di tre miliardi, queste persone nasceranno prevalentemente nei paesi in via di sviluppo, quindi è molto probabile che i cittadini del nord del mondo dipenderanno sempre più da questi ultimi¹². Sullo sfondo ci dovrebbe essere invece di un tentativo, vano, di ridurre la migrazione, quello di lavorare per una maggiore uguaglianza tra nord e sud del mondo.

Il quadro che si sta delineando all'interno della cornice della globalizzazione economica, è caratterizzato da: *governance* globale, reti migratorie, transnazionalismo, globalizzazione dal basso e da processi di bottom-up. I fenomeni economici e migratori sono tendenzialmente gestiti da una *governance* globale e negli ultimi decenni, infatti, sono nate e si sono rafforzate le istituzioni mondiali: il WTO (Organizzazione Mondiale del Commercio), il FMI (Fondo Mondiale Internazionale), l'OIL (l'Organizzazione Internazionale del Lavoro), l'ONU-ACNUR (Alto commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite) e l'OIM (Organizzazione Internazionale delle Migrazioni). Le reti migratorie sono, secondo la definizione fornita da Massey: «complessi di legami interpersonali che collegano migranti, migranti precedenti e non migranti nelle aree d'origine e di destinazione, attraverso i vincoli di parentela, amicizia e comunanza d'origine»¹³. Le reti si formano se nei paesi riceventi sono presenti determinate condizioni strutturali, grazie alle quali i migranti possono essere attori attivi creando legami. Tuttavia, questa fase di inserimento iniziale può comportare situazioni di conflitto con il contesto di residenza, così come contribuire al cambiamento di norme e ruoli. In questo modo mobilitano risorse, capitale sociale e competenze, per rendere accessibili i canali di mobilità, sia geografica che sociale. All'interno del concetto di network

¹¹ Cfr. Zanfrini L. (2004), *Sociologia della convivenza interetnica*, Laterza, Roma-Bari.

¹² Cfr. Castles S., Miller M., *op. cit.*

¹³ Cfr. Massey D. S. (1988), "Economic development and international migration in comparative perspective", in *Population and development review*, n. 14, pp. 383 – 413.

sono compresi molti fenomeni sociali: l'inserimento nel mercato del lavoro, l'insediamento abitativo, la costruzione di legami di socialità e mutuo sostegno, la rielaborazione e la ridefinizione dell'identità etnica. Le reti migratorie si sono rivelate nel tempo un importante attore sociale, perché si sono strutturate con diverse modalità, più o meno formali, da semplici forme di aggregazioni informali ad istituzioni e gruppi di pressione. In quest'ultimo caso si sono rivelate essere un importante elemento della globalizzazione dal basso. Le reti migratorie sono state dunque l'elemento propedeutico per la nascita del transnazionalismo¹⁴. Con il transnazionalismo il migrante continua ad intrattenere relazioni con la società di origine, creando un unico campo sociale, nel quale sono comprese entrambe le società, e così, rispetto al passato, non ha più la necessità di far parte del mainstream, perché è incorporato in campi sociali multi-situati (con il transnazionalismo il migrante intraprende una simultaneità di connessioni tra la società ricevente e i legami transnazionali, che possono variare nel tempo) e multi stratificati¹⁵. Questo processo, insieme ad altri fattori, quali la costituzione di associazioni di immigrati e la rivendicazione dei propri diritti innescano dinamiche di bottom-up. Se si è in grado di comprendere tutto ciò, significa che si è presa coscienza che l'immigrato non è soltanto un *homo oeconomicus*, dato che crea relazioni nel paese di insediamento e le mantiene con quello di provenienza.

A questo punto è opportuno analizzare come si sono caratterizzate le politiche di inclusione. Prima però è importante sottolineare due fattori. Il primo è di carattere storico: lo spartiacque è stata la seconda guerra mondiale. Fino all'evento bellico ha prevalso una visione nazionale e nazionalistica, mentre dopo il conflitto, grazie al consolidarsi e alla nascita di organismi come le Nazioni Unite e l'Unione Europea la questione dei diritti è stata sempre più rilevante e allo stesso tempo la gestione quotidiana è stata sempre più affidata agli enti locali, soprattutto per l'accesso ai servizi di welfare. Il secondo riguarda il modo in cui viene declinato il concetto di uguaglianza alla questione migratoria, che se non viene rispettato determina categorie diverse di migranti e quindi differenti possibilità di accedere ai diritti¹⁶.

¹⁴ Cfr. Ambrosini M. (2008), *Un'altra globalizzazione: la sfida delle migrazioni transnazionali*, Il Mulino, Bologna.

¹⁵ Cfr. Levitt P., Glick Schiller N. (2004), "Conceptualizing simultaneity: a transnational social field perspective on society", in *International migration review*, vol. 38, n. 3, pp. 1002 – 1039.

¹⁶ Cfr. Caponio T. (2013) "Il quadro normativo nazionale e internazionale", in Saraceno C., Sartor N. Sciortino G., *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Il Mulino, Bologna, pp. 39 – 60.

Storicamente i tre principali modelli di inclusione applicati sono¹⁷:

1. *temporaneo*: l'immigrazione viene vista come un fenomeno contingente, l'immigrato, infatti, viene considerato un lavoratore ospite, dunque gli viene concesso un permesso di soggiorno legato a quello per lavoro e se viene licenziato scatta l'espulsione. Con questo modello l'immigrazione ha una finalità soltanto funzionalistica, perché è subordinata alle convenienze del paese ricevente e l'integrazione degli immigrati è ridotta al minimo, tanto è vero che viene ostacolato il ricongiungimento. È molto difficile ottenere la cittadinanza, perché vige lo *ius sanguinis*. Questo modello è stato prevalente in Germania fino alla riforma del 1999 e nelle principali esperienze europee del dopoguerra;
2. *assimilativo*: l'orientamento politico spinge ad una rapida omologazione, compresa quella culturale dei nuovi arrivati, che vengono ammessi, a patto che aderiscano alle regole democratiche. I migranti devono rendersi indistinguibili dal resto della popolazione. È molto facile ottenere la cittadinanza, perché vige lo *ius soli*, in questo modo viene agevolata la naturalizzazione. Questo modello è prevalente in Francia.
3. *pluralista*, che ha due varianti. La prima è di tipo liberale o *laissez faire*, tipica degli Usa degli ultimi decenni, le differenze culturali vengono tollerate, ma non incentivate direttamente dallo Stato. La seconda, prevalente in Canada, Australia, Svezia, Olanda, si caratterizza grazie a politiche multiculturali: la maggioranza della popolazione è disposta ad accettare le differenze, modificando comportamenti sociali e strutture istituzionali, prevale una concezione multiculturale della cittadinanza e viene accettata la formazione di comunità etniche, purché rispettino le regole democratiche.

Nella seconda metà dello scorso decennio, dopo gli attentati alle torri Gemelle, al sistema dei trasporti pubblici di Madrid nel 2004 e di Londra nel 2005, le rivolte delle *banlieue* parigine, l'arresto di alcuni esponenti di seconda generazione, di fede musulmana, per detenzione di armi e accusati di essere attivisti di Al Qaeda in Inghilterra, nel dibattito internazionale sui modelli di inclusione, la maggior parte di opinionisti e addetti ai lavori giunsero alla conclusione che i tre modelli presentati non erano più efficaci. Alcuni leader politici, inoltre, Blair, Cameron, Sarkozy e Merkel negli ultimi anni hanno fortemente criticato il multiculturalismo. Tuttavia, queste critiche sono in controtendenza rispetto alla pratica quotidiana e a come lavorano sul campo gli operatori degli enti locali e del Terzo settore, che hanno attivato servizi per gli immigrati, riconoscendo, rispettando e soddisfacendo le loro esigenze. Dall'altro lato i governi centrali svolgono

¹⁷ Cfr. Ambrosini M. (2005), *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna.

interventi in chiave neo-assimilazionista, perché sempre più paesi chiedono ai migranti buone competenze della lingua locale, la lealtà politica e l'adeguamento ai valori nazionali, in altre parole si chiede di sottoscrivere una sorta di “contratto di integrazione”. Questa ambivalenza è un altro dei risultati della crisi degli stati sovrani, i quali, per sentirsi legittimati, si pongono come difensori delle frontiere di fronte all'opinione pubblica, ma, avendo consapevolezza di quanto gli immigrati siano funzionali all'economia locale, nei fatti attivano *policy* per questi ultimi¹⁸.

Un'altra importante sfida che ci lanciano i migranti è di carattere culturale, ha degli effetti immediati nella sfera giuridica ed è indicativa del grado di democrazia presente nei paesi in cui si insediano. La sfida culturale consiste nel considerare come viene percepito e vissuto l'immigrato dai nativi: come straniero? Come invasore? Come lavoratore ospite-temporaneo? Come individuo da accogliere e da renderlo simile? Come individuo che può stare in uno spazio condiviso, ma con il quale non si interagisce? La risposta a queste domande è l'indicatore per capire quale sarà la direzione che prenderanno le politiche per gli immigrati, se si indirizzeranno verso percorsi virtuosi o se saranno guidate da istanze discriminatorie, la cui conseguenza è un indebolimento della coesione sociale. Le politiche discriminatorie hanno effetti negativi sull'integrazione, intesa come divenire una parte accettata della società, questa definizione comporta tre dimensioni: politico-legale, socio-economica, culturale e religiosa. L'integrazione è determinata fortemente dalla posizione giuridica dell'immigrato, infatti, quanto più viene prolungata l'incertezza riguardo i diritti di residenza, più è irto di ostacoli il processo di integrazione. Le politiche di integrazione fanno parte dell'assetto istituzionale della società ricevente, per cui non dovrebbero essere parziali o unilaterali, ma dovrebbero essere equilibrate tra le esigenze della società e la partecipazione degli immigrati alla vita collettiva. Uno Stato che sostiene di essere democratico dovrebbe avere istituzioni in grado di soddisfare le esigenze di tutti i cittadini, senza escludere nessuno. Tuttavia, in regimi formalmente democratici sono presenti situazioni che impediscono agli immigrati di usufruire dei servizi in modo completo (come avviene in molti sistemi politici) o parziale (nei casi in cui la previdenza sociale e i sistemi assistenziali offrono agli immigrati soltanto servizi limitati). Presupposto essenziale per attivare politiche efficaci di integrazione è la trasparenza delle condizioni di ammissione degli immigrati in un paese e del loro status giuridico.

¹⁸ Cfr. Ambrosini M. (a cura di) (2012), *Governare città plurali. Politiche locali di integrazione per gli immigrati in Europa*, Franco Angeli, Milano.

Le politiche nazionali e locali, inoltre, dovrebbero essere il frutto di due fattori. Il primo riguarda percorsi di bottom-up, ma il più delle volte vengono decise a maggioranza e sono influenzate e a loro volta influenzano il dibattito pubblico. Un altro elemento che dovrebbero acquisire i sistemi politici ed amministrativi è quello della flessibilità, perché continuare a considerare la popolazione tendenzialmente sedentaria, in epoca di globalizzazione e in particolare in questi anni di crisi, significa non essere in grado di cogliere i cambiamenti e di adeguarsi ad essi.

Per comprendere come i fenomeni migratori vengono gestiti nelle pratiche e nelle politiche locali si devono considerare tre questioni chiave:

- quali sono gli indirizzi su cui si sono avviate le politiche migratorie, vale a dire se ci sia una convergenza o una divergenza tra i vari assetti istituzionali che hanno competenza in materia di politica migratoria e se questi tengano presente tutti i vari ambiti in cui gli immigrati si muovono;
- quali sono i processi di *governance* delle politiche migratorie locali, oltre alle difficoltà e alla complessità che li caratterizzano;
- come si declinano nei servizi agli immigrati le politiche migratorie.

Le critiche ai modelli di inclusione di cui si è detto sopra, si sono rivelate essere pertinenti, perché nessuno di questi è stato in grado di raggiungere i risultati di una piena inclusione sociale. La logica conclusione di questa situazione è la mancanza di un modello dominante a livello internazionale.

2.3. Il ruolo dell'Unione Europea

Il Mediterraneo è il tratto di mare più pericoloso del mondo per migranti e rifugiati. Soltanto nei primi sei mesi del 2014 secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) sono morti 500 migranti nel tentativo di raggiungere le frontiere marine dell'Unione Europea.

Le tragedie del mare sono il risultato finale sia dei processi di globalizzazione economica, sia delle relazioni tra l'Unione Europea ed i Paesi di provenienza dei migranti, sia di come la stessa UE si è posta nei confronti di questi attraverso le varie direttive, che saranno analizzate in questo paragrafo. In ogni caso va subito riconosciuto che l'UE ha un approccio tendenzialmente inclusivo. È indicativo che tutti i Paesi a ridosso dei suoi confini chiedano di entrarvi. La tendenza all'inclusività sta emergendo anche all'interno della stessa UE, perché, come si vedrà più avanti, anche se a rilento, si sta andando verso un riconoscimento completo dei diritti dei migranti.

La premessa è complementare a quanto sostiene Ulrich Beck, secondo il quale ciò che sta diventando l'Europa non può essere più spiegato con i concetti tradizionali di politica e Stato. Il sociologo bavarese, infatti, ritiene che bisogna superare il nazionalismo metodologico, deontologizzando e storicizzando lo sguardo nazionale, divenuto anacronistico, dato che il nostro continente è diventato cosmopolita. È necessario ripensare radicalmente le categorie convenzionali dell'analisi sociale e politica, per fare ciò dovremmo reinserire nell'arco del cosmopolitismo i concetti di potere, Stato, società, identità, classe, diritto, immigrazione e democrazia. Beck, infatti, sottolinea che «l'Europa per essere realmente e totalmente cosmopolita deve garantire la coabitazione di diversi stili di vita etnici, religiosi e politici, in base al principio della tolleranza cosmopolita al di là delle frontiere statali¹⁹». La tesi di Beck è che la globalizzazione dell'economia ha determinato processi di cosmopolitismo, per cui è auspicabile che questo cosmopolitismo venga applicato anche alle persone ed in particolare nel confronto con i migranti, prodotti loro stessi del cosmopolitismo della globalizzazione dell'economia. Si dovrebbe dunque passare dalla logica 'aut-aut' a quella del sia – sia²⁰.

Le politiche migratorie europee affondano le loro radici nella chiusura delle frontiere applicata dai principali Paesi di ricezione in seguito alla crisi petrolifera del 1973. Nonostante siano passati oltre quattro decenni, quell'episodio continua a determinare il rapporto tra il vecchio continente e gli immigrati, tanto è vero che le migrazioni internazionali sono competenza dell'alto commissario agli 'affari interni'. Tuttavia, dai primi anni '70 si è avviato un processo di graduale istituzionalizzazione e diversificazione che ha portato negli ultimi anni ad un orientamento che tenga conto della collaborazione con i Paesi di invio, volto a facilitare la gestione del fenomeno e affinché questo abbia un impatto positivo sui paesi di arrivo per il loro sviluppo. L'UE ha quindi considerato le migrazioni come motore di sviluppo, per cui ha creato un'agenda apposita: *Migration and Development* (M&D), che comunque non è esente da conflitti perché viene gestita in una molteplicità di livelli istituzionali²¹.

L'UE ha stabilito che i diritti dei migranti discendono dalla dottrina dei diritti umani, che sono alla base dell'art. 2 della Dichiarazione universale del 1948, che assegna ad ogni individuo, in quanto essere umano, tutti i diritti e le libertà specificate nella Dichiarazione, senza distinzione di razza,

¹⁹ Cfr. Beck U. (2009), “L'Europa cosmopolita. Realtà e utopia”, in *Mondi migranti*, 2, p 8.

²⁰ Cfr. Beck U. (2003), *La società cosmopolita*, il Mulino, Bologna; Beck U. (2005), *Lo sguardo cosmopolita*, Carocci, Roma.

²¹ Cfr. Pastore F. (2007), “Europe, migration and development. Critical remarks on an emerging policy field”, in *Development*, vol. 50, Issue 4, pp. 56-62.

religione, genere, lingua, colore, opinione politica, origine nazionale o sociale, proprietà, nascita o altri status. Questi diritti vengono estesi anche nel settore lavorativo, nel quale sono tutelati da norme di organismi internazionali (OIL con 2 risoluzioni: 97/1949 e 143/1975 e Onu, con la “Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie”, n. 45/158 del 18 dicembre 1990), che stabiliscono che i lavoratori immigrati hanno diritto ad un equo trattamento e che non devono subire alcuna forma di discriminazione. Oltre alla condizione di straniero, anche quella di irregolarità non deve essere considerata pregiudizievole per l'accesso ai diritti civili e sociali riconosciuti ai lavoratori. Gli Stati che hanno ratificato questa convenzione sono stati soltanto 35, tra questi l'Italia non è presente.

Nel 1997 è stato ratificato il Trattato di Amsterdam, nel quale la materia dell'immigrazione è stata accostata alla libera circolazione nell'ambito del nuovo Titolo IV° del Trattato istitutivo della Comunità europea. Si prevede che l'UE intervenga per la lotta alla discriminazione su base etnica, razziale e religiosa e per promuovere parità di diritti tra cittadini comunitari e di paesi terzi.

Nel 2000, in seguito all'ascesa del partito xenofobo e razzista di Heider in Austria, il Freedom Party, sono state approvate due direttive: 2000/43/Ce e 2000/78/Ce, la prima riguarda la parità di trattamento tra persone a prescindere dall'origine etnica, la seconda ha l'obiettivo di tutelare la parità di trattamento nell'accesso al lavoro, all'orientamento e alla formazione professionale, alle prestazioni sociali e all'istruzione indipendentemente da razza, origine etnica, genere, religione, disabilità, età e orientamento sessuale. Le due direttive sanzionano sia la discriminazione diretta, che attua differenze di trattamento esplicite tra individui, sia quella indiretta, derivante da una norma o pratica apparentemente neutra, ma che produce un trattamento sfavorevole a una o più persone. L'onere della prova è assegnata a chi viene accusato di aver perpetrato una discriminazione.

Il principio di equo trattamento è anche alla base della direttiva n. 2003/109/Ce sullo “Status dei cittadini di paesi terzi residenti di lungo periodo”, che stabilisce che tutti i cittadini non UE residenti legalmente e ininterrottamente in un paese membro da almeno cinque anni abbiano uno status uniforme.

Con la Direttiva 2003/109/Ce è stato esteso anche un pacchetto di diritti (a parte quelli politici) ai cittadini di Paesi terzi sulla base della condizione di residenza. L'uguaglianza diviene così sostanziale e non resta solo formale. L'ottica è prettamente economica, come lo è anche quella della direttiva n. 2009/50/Ce sulle condizioni di ingresso e di soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati; a

questi viene data la “Carta blu”, un permesso di soggiorno, di durata variabile tra uno e quattro anni, che consente la libera circolazione per il titolare e per i suoi familiari, e con tale documento il titolare ha diritto all'accesso al mercato del lavoro nel settore interessato e alla parità di trattamento con i cittadini nazionali sulle condizioni di lavoro, la sicurezza sociale, la pensione, il riconoscimento del titolo di studio, l'istruzione e la formazione professionale.

Va precisato che «se nel diritto internazionale i principi di equo trattamento e non discriminazione degli immigrati si ispirano essenzialmente alla dottrina dei diritti umani, nel caso del diritto europeo tali principi si giustificano soprattutto in un'ottica economica, in quanto precondizioni necessarie per la libera circolazione delle persone (soprattutto dei lavoratori) e la realizzazione del mercato unico. Ne consegue una maggiore e più incondizionata uguaglianza rispetto ai cittadini UE, dei migranti dei paesi terzi altamente qualificati e residenti da lungo periodo, presumibilmente più integrati rispetto ai nuovi arrivati»²². Questa impostazione è dettata dalla consapevolezza che i migranti resteranno un elemento centrale della futura domanda di lavoro. I decisori politici europei dovrebbero accelerare il percorso di adeguamento al cambiamento ed avere una prospettiva di medio-lungo termine e non limitarsi ad un visione monodimensionale. È quindi opportuno prepararsi alle sfide future. Per raggiungere questo obiettivo si dovrebbe superare la fase di stallo nella quale si trova l'UE per quanto riguarda la politiche migratorie, per ridisegnare l'approccio rispetto agli immigrati e alle loro comunità, adattando le politiche in tema di scuola/formazione, impiego, salute e servizi sociali. In questo panorama socio-politico in mutamento sia le istituzioni dell'UE, sia quelle locali dovrebbero incorporare le sfide apportate dal fenomeno migratorio.

2.4. Il caso italiano. Le politiche italiane per gli immigrati

Come nel nord America e nel resto d'Europa, anche in Italia l'immigrazione sta cambiando il volto del Paese. I circa quattro milioni di residenti stranieri si sono insediati in ogni tipo di ambiente: cittadino, metropolitano, rurale e montano. Il caso italiano è molto più recente ed è caratterizzato da una serie di fattori, la cui maggioranza sono elementi di criticità: l'arrivo e l'insediamento sono sempre stati spontaneistici, a causa dell'assenza di politiche di reclutamento di manodopera e di

²² Camponio T., *op.cit.*, pp. 47 – 48.

programmazione di ingressi, dunque è stata minima la regolazione istituzionale; infatti, sono indicative di questa criticità le sette sanatorie²³ che i vari governi hanno applicato negli ultimi vent'anni per regolarizzare le centinaia di migliaia di immigrati irregolari, che lavoravano stabilmente in Italia; l'influenza rilevante degli attori locali (enti e Terzo settore) nell'accoglienza rispetto ad un impegno debole del governo centrale; l'enorme contraddizione che caratterizza la ricezione, sospesa tra l'accoglienza e la tendenza ad espellere i migranti da parte della popolazione locale che non è stata preparata a questo fenomeno; la maggior parte dei migranti si è insediata nel lavoro informale e precario; il fenomeno è maturato velocemente e ciò è stato evidenziato da catene, ricongiungimenti familiari e dal crescente numero di seconde generazioni; un diffuso attivismo delle reti spontanee di mutuo aiuto.

Lo spontaneismo che ha caratterizzato l'immigrazione, dovuto e legato alla mancanza di una progettualità da parte del governo centrale ha comunque fatto sì che gli immigrati stranieri aumentassero in forme diverse da quanto politici, giornalisti e opinionisti ritenevano scontato, anche perché le dinamiche migratorie sono sempre risultate indipendenti dai timidi, e spesso incoerenti, tentativi di regolarle. D'altro canto un'altra enorme criticità riguarda l'atteggiamento mentale rispetto al fenomeno, che è stato quasi sempre emergenziale. Il problema è che anche da gran parte della classe politica attuale continua ad esserci la percezione dell'immigrato come qualcosa di “esterno” alla società italiana, mentre non ci si rende conto che nell'era della globalizzazione è uno dei fenomeni endemici ad essa²⁴. Nel corso di questi anni nel dibattito pubblico, dalla visione emergenziale sono scaturite due famiglie retoriche per certi versi complementari e rassicuranti, dato che sono due facce della stessa medaglia: l'invasione e la solidarietà a prescindere. Il numero degli immigrati è tale per cui non possono essere più considerati “ospiti”, ma parte integrante e costituente la società italiana. Al momento in Italia gli immigrati contribuiscono al bilancio pubblico più di quanto ricevano e prendano dal welfare italiano. Secondo gli ultimi rilievi statistici, questi contribuiscono al PIL italiano con 13,3 miliardi e chiedono servizi per un ammontare di 11,9 miliardi, dunque il saldo è in positivo per 1,4 miliardi²⁵. Nonostante ciò, le famiglie straniere hanno redditi inferiori a

²³ La prima sanatoria è stata realizzata nel 1986, le seguenti nel 1990, 1995, 1998, 2002, 2009 e infine l'ultima nel 2012.

²⁴ È indicativo che il governo attualmente in carica non abbia previsto una delega specifica all'immigrazione. Giuliano Poletti, il ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, tra le sue deleghe ha: politiche giovanili, servizio civile nazionale, integrazione, politiche per la famiglia.

²⁵ Cfr. UNAR - IDOS, *cit.*

quelli dei nuclei italiani in media di oltre un quinto, presi singolarmente i lavoratori stranieri hanno un reddito mediamente inferiore rispetto agli italiani del 40%, mentre è notevolmente più alto il rischio di povertà e deprivazione sociale, dato che il 58% di chi vive in famiglie composte da soli stranieri e proviene da paesi non avanzati è a rischio di povertà o in grave deprivazione materiale²⁶.

Un'ultima caratteristica del caso italiano, dovuta sempre alla mancanza di programmazione, riguarda il titolo di studio dei migranti, che hanno un livello di istruzione più basso degli stranieri che giungono in altri paesi europei e leggermente inferiore a quello degli autoctoni. Il mercato del lavoro italiano, infatti, attrae principalmente immigrati con bassi tassi di scolarizzazione e qualificazione. Tuttavia, gli immigrati se non hanno problemi ad inserirsi nella fetta del mercato del lavoro poco qualificato, incontrano poi molti ostacoli nel transitare verso segmenti più qualificati²⁷. Il basso reddito incide su vari ambiti di disuguaglianza: abitazione, scuola. Soltanto di recente l'Italia ha attivato politiche di attrazione per lavoratori stranieri altamente qualificati. Nel 2009, infatti, con il "Pacchetto sicurezza" è stata introdotta la norma volta a favorire la permanenza in Italia di giovani altamente qualificati (laureati e dottori di ricerca), la direttiva sulla Carta blu è stata ratificata addirittura nel 2012.

Il welfare italiano è assimilabile a quello degli altri tre Paesi dell'Europa meridionale (Spagna, Portogallo e Grecia). Secondo Enrico Pugliese, infatti, i quattro paesi dell'Europa meridionale presentano molti punti in comune rispetto al sistema delle protezioni sociali, per cui lo definisce welfare mediterraneo. La convergenza è presente anche nel settore dell'immigrazione, sia per la consistenza dei flussi, sia per le politiche in materia di immigrazione²⁸.

Quando si analizzano le politiche migratorie vanno considerati i seguenti fattori: l'azione degli enti pubblici, le dinamiche della sussidiarietà, il ruolo delle organizzazioni del terzo settore e delle parti sociali (spesso i referenti principali degli immigrati sul territorio), le politiche e le leggi nazionali.

Le ultime due leggi sull'immigrazione, la Turco-Napolitano (40/1998) e quella attualmente in vigore, la Bossi-Fini (189/2002) hanno rispettato, a

²⁶ Cfr. Cingano F., Giorgi F., Rosolia A. (2013), "Lavoro, retribuzioni e vulnerabilità", in Saraceno C., Sartor N. Sciortino G., *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Il Mulino, Bologna, pp. 87 – 109.

²⁷ Cfr. Reyneri E., Fullin G. (2011), "Low unemployment and bad jobs for new immigrants in Italy", in *International Migration*, vol. 49, n. 1, pp. 118 – 147.

²⁸ Cfr. Ponzini G., Pugliese E. (2008) (a cura di), *Un sistema di welfare mediterraneo*, Donzelli, Roma.

livello formale, i principi universalistici del welfare italiano, assicurando all'immigrato parità di trattamento con il cittadino italiano nell'accesso a previdenza, contratto, reddito, assistenza sociale. Nonostante ciò, nella pratica questa parità non è stata rispettata, in particolare nel primo decennio del 2000; con la scusa della riduzione della spesa sociale, ci sono state numerose iniziative legislative volte ad impedire agli immigrati di usufruire di alcune risorse di carattere economico²⁹, si tratta di:

- legge finanziaria del 2000 (n. 488 del 23 dicembre 1999), l'assegno di maternità per le donne in condizioni di disagio economico familiare è stato limitato soltanto alle donne titolari di carta di soggiorno (le lungo soggiornanti);
- legge finanziaria del 2001 (388/2000), l'assegno per i nuclei familiari numerosi e in condizioni disagiate viene assegnato prima ai soli cittadini italiani, poi esteso ai cittadini comunitari.

Altre norme poi hanno garantito l'accesso a diverse forme di contributo economico (previdenze economiche, pensione di invalidità civile, indennità di accompagnamento, prestazioni per ciechi civili) soltanto ai lungo soggiornanti, mentre la social card era stata riservata soltanto ai cittadini italiani. Per quanto riguarda l'accesso alla pensione, se con la Turco-Napolitano all'immigrato che lasciava l'Italia prima della maturazione dei diritti pensionistici veniva restituito il montante contributivo rivalutato, con la Bossi-Fini non avviene la restituzione, a meno che ci siano accordi bilaterali con il paese di provenienza dell'immigrato.

Nonostante le politiche migratorie dei governi italiani degli ultimi vent'anni siano state fortemente stimolate dalle direttive europee, non hanno mai seguito una strada coerente, perché sono sempre state caratterizzate da ambivalenze: da un lato le sanatorie e dall'altro, in base agli accordi di Schengen, il controllo delle frontiera e il contrasto dell'immigrazione clandestina. Non può stupire dunque che le normative italiane siano state dettate da parzialità ed emergenzialità³⁰, infatti, «il complesso equilibrio tra le politiche di controllo delle frontiere interne ed esterne e le politiche destinate a favorire l'inclusione non ha mai perseguito una visione di lungo periodo, ignorando grossomodo il ruolo italiano nel sistema delle migrazioni. La conseguenza principale di tali interventi è stato il delinearci di a un quadro molto ambiguo e disseminato di zone d'ombra, nel quale

²⁹ Caponio T., *op. cit.*

³⁰ Cfr. Ambrosini M. (2001), *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Il Mulino, Bologna.

coesistono elevate diseguaglianze e marginalità con una crescente rilevanza economica e lavorativa»³¹.

L'Italia, inoltre, è stata a lungo carente di una normativa antidiscriminazione. La prima legge è del 1993, legge n. 205, la “legge Mancino” intitolata “Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa”. Questa aveva l'obiettivo di reprimere i crimini d'odio e in particolare gesti, slogan e azioni legati all'ideologia nazifascista, che hanno lo scopo di incitare alla violenza e alla discriminazione per motivi etnici, razziali, religiosi o nazionali. Gli articoli 41 e 42 della legge 40/1998 “Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero” per la prima volta ha introdotto in Italia norme contro le discriminazioni perpetrate da pubblici ufficiali nell'accesso ai servizi, per motivi razziali, etnici, nazionali e religiosi. Una legge importante che, se da un lato ha il pregio di essere andata oltre quella europea, che non comprende le discriminazioni basate sulla nazionalità, dall'altro ha il difetto di caricare sulla parte offesa l'onere della prova, mentre la normativa europea al contrario, sostiene che queste debbano essere a carico dell'accusato. Queste norme delineano una situazione di disuguaglianza che è minima nel caso delle direttive UE, ma sono più consistenti nella legge nazionale.

La realtà italiana è caratterizzata da molte contraddizioni:

- appena approvata la “Bossi-Fini”, su pressione delle associazioni datoriali, viene approvata un'imponente sanatoria che accoglie e regolarizza 650.000 immigrati. Dall'altro lato il governo in carica si auspicava che la permanenza di questi immigrati fosse temporanea, immettendosi nell'ottica del modello del lavoratore ospite (gastarbeiter tedesco), oltre al fatto che l'immigrazione veniva associata alla criminalità e quindi al tema della sicurezza, in particolare durante la campagna elettorale del 2008.

- Nonostante la legge sull'immigrazione in vigore sia molto restrittiva e che sia in atto la più grande crisi economica del dopo guerra, si registra da un lato il fatto che la maggior parte degli immigrati non siano stati travolti dalla crisi, dall'altro una tendenza alla stabilizzazione, favorita anche dalle direttive europee e da sentenze della magistratura che hanno attenuato gli aspetti più rigidi della stessa l. 189/2002. Questi risultati sono indicativi dell'andamento concreto delle politiche locali³².

³¹ Cfr. Di Gioacchino G., Sanguinetti A. (2014), “Le migrazioni in Italia: tra lavoro e irregolarità”, in Spedicato E., Lannutti V., Rapposelli C. (a cura di), *Migrazioni femminili, politiche sociali e buone pratiche. Narrazione di sé tra segnali di inclusione e distanze sociali*, Franco Angeli, Milano, p. 177.

³² I processi di integrazione nei contesti locali sono un importante indicatore per misurare il successo o il fallimento delle politiche migratorie, cfr. Ambrosini M. (2001), *cit.*

- di fronte ad una debole direzione impartita dal governo centrale, Regioni ed 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'³³, volta ad evitare ghetti e concentrazioni, ma gli strascichi della lettura emergenzialista degli anni '90 si sono sentiti anche negli anni 2000. Questi sono emersi soprattutto in campo urbanistico e in particolare nella massiccia iscrizione di seconde generazioni in determinati plessi scolastici, dai quali sono scappati gli italiani.

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. Corsi di lingua e mediazione culturale sono le priorità e i principali ambiti di intervento. Queste azioni hanno avuto ed hanno lo sbocco con i piani sociali di zona e gli ambiti di cui gli immigrati usufruiscono maggiormente come scuola, sanità, lavoro e casa. Queste esigenze degli immigrati sono dovute al fatto che, a differenza degli autoctoni, hanno un capitale sociale e familiare molto ridotto. In questo modo gli operatori hanno evitato che molte situazioni degenerassero. Resta il fatto che l'intervento degli enti locali non è sufficiente se il contesto nazionale non è favorevole all'inclusione degli immigrati e ad una prassi politica che vada in questa direzione. In questa situazione di incertezza, infatti, sono subentrati due fattori che hanno peggiorato la situazione: 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 attuato azioni amministrative in quella direzione; la diminuzione dei finanziamenti pubblici soprattutto in seguito alla crisi del 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". Queste, infatti, se non hanno creato servizi appositi per gli stranieri, hanno avuto come utenza specifica, proprio quella immigrata, dato che ha attivato corsi di lingua italiana, lotta alle discriminazioni e utilizzo di mediatori.

Merita un approfondimento la questione riguardante le politiche abitative, perché bisogna considerare che in assenza di un investimento sull'edilizia pubblica, gli immigrati occupano gli alloggi pubblici in una percentuale simile all'incidenza sulla popolazione totale, ma poiché solo il 20% della popolazione italiana è interessata ad occupare case popolari,

³³ Cfr. Zincone G. (2009) (a cura di), *Immigrazione: segnali di integrazione. Sanità, scuola e casa*, Il Mulino, Bologna.

necessariamente nell'accesso a questo servizio aumenta l'incidenza degli immigrati, che arrivano ad essere il 40 - 50% del fabbisogno espresso nelle graduatorie. Tuttavia, la propaganda xenofoba, anche in questo caso ha alimentato sentimenti razzisti riuscendo ad ottenere norme nazionali e regolamenti locali favorevoli ai lungo residenti, ponendo in secondo piano i redditi ed altri indicatori di condizione socio-economica³⁴. C'è poi da considerare che, se in Italia, rispetto ad altri contesti internazionali, la formazione dei ghetti è irrilevante, negli ultimi anni sono in aumento i quartieri segregati e ad alta concentrazione di migranti, di cui il caso più emblematico è quello di Rosarno. Il quadro che si sta delineando è ancora alquanto variegato e non facilmente definibile, a causa di alcune micro tendenze, che accennano alcune direzioni, non ancora del tutto chiare. In generale le politiche, quando sono attuate, hanno obiettivi vaghi e i processi abitativi risentono della debolezza delle politiche abitative. Un ruolo chiave nei processi di insediamento lo svolgono le dinamiche più ampie che riguardano le trasformazioni che stanno subendo in generale le città e le dinamiche che hanno portato alla riqualificazione di alcuni quartieri, che in troppi casi hanno determinato processi di *gentrification*. In ogni caso la scarsità di concentrazione abitativa degli immigrati non dovrebbe far passare in secondo piano varie forme di marginalizzazione e di esclusione non riscontrabili nello spazio urbano³⁵.

Rispetto alla lotta alle discriminazioni razziali, l'azione del governo centrale è ancora debole. Nonostante sia stato istituito l'UNAR (Ufficio Nazionale Anti Discriminazioni Razziali) i casi denunciati e gestiti sono ancora pochi. C'è un'alta incidenza di *under reporting*, vale a dire la mancata conoscenza di norme e la sfiducia verso le istituzioni preposte. La maggioranza delle forme di discriminazione riguardano il mondo del lavoro (accesso all'occupazione, rapporti conflittuali con i colleghi, licenziamenti senza giusta causa, requisiti professionali non commisurati alle mansioni svolte) e l'accesso all'abitazione. Tuttavia, qualcosa nell'ultimo anno si è mosso, dato che un'azione del FEI, nell'annualità 2012, è stata dedicata interamente alla lotta alla discriminazione e il bando prevedeva che capofila dei progetti dovessero essere soltanto le Regioni, proprio perché dovevano coordinare il lavoro di rete delle realtà presenti sui vari territori.

Quale è il ruolo del terzo settore? Se formalmente è stato spesso indipendente dalle risorse pubbliche, nella realtà non è stato così. Il terzo

³⁴ Cfr. Stuppini A. (2013), "Tra centro e periferia: le politiche locali per l'integrazione", in Saraceno C., Sartor N. Sciortino G., *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Il Mulino, Bologna, pp. 61 – 84.

³⁵ Cfr. Petrillo A., Tosi A. (2013), "Introduzione. Migranti in città: scorci della situazione italiana", in *Mondi migranti*, 2, pp. 25 – 31.

settore, infatti, è sempre stato uno degli attori più ascoltati nella redazione dei piani di zona, che dal 2010 sono entrati in una fase di crisi, vale a dire da quando gli attori del privato sociale hanno iniziato a disimpegnarsi, formalmente per la difficoltà a dialogare con i Comuni, ma in realtà per la scarsità di fondi. In molti casi gli enti locali hanno affidato al terzo settore intere fette del welfare ed è stata un'arma a doppio taglio perché da un lato l'ente locale si è defilato, per non mostrarsi impopolare all'opinione pubblica quando questa era contraria, dall'altro lato si è verificata una situazione di frammentazione dei progetti di integrazione. Il caso della mediazione interculturale è uno dei più significativi. Per il modo in cui è stata utilizzata questa figura professionale, si è delineato un quadro confuso e debole con il risultato di una deresponsabilizzazione dei servizi. Nell'affidare la relazione con l'utenza immigrata ai mediatori, in troppi casi gli enti locali hanno scaricato su di loro mansioni e carichi di lavoro non di loro competenza, in altre parole sono stati utilizzati come 'jolly'. Seguendo questo *modus operandi* al mediatore non è stata data la possibilità di sviluppare quelle capacità e competenze culturali indispensabili per essere protagonista nell'incontro e parte attiva nella costruzione delle *policy*, ma gli è stata relegata una funzione poco più che ancillare. In tutto ciò non sono esenti da responsabilità nemmeno le cooperative e le associazioni da cui i mediatori dipendono, perché anche queste, avendo pochissimi vincoli, li utilizzano anche per mansioni che non sono le loro³⁶. I problemi principali di questi lavoratori sono:

- il part time, quando non vengono chiamati a ore o seguendo la metodologia del just in time, di conseguenza non hanno sicurezze lavorative;
- non essendoci un albo nazionale non c'è uniformità nella formazione³⁷.

In conclusione quello che ci auspichiamo è che per le politiche migratorie, come per tutti gli altri ambiti del welfare, governo centrale, enti locali e terzo settore facciano sistema, creino delle reti, possibilmente non virtuali, ma reali, affinché attivino *policy* efficaci e non sprechino energie, denaro e risorse umane. Il presupposto per giungere a questo *modus operandi* è che i decisori politici abbiano una conoscenza completa e sistematica dei processi di inclusione ed esclusione.

³⁶ Cfr. Luatti L., Torre A. T. (2012), "Introduzione: sulla mediazione culturale", in *Mondi migranti*, 1, pp. 29 – 37.

³⁷ Questo è l'ennesimo caso della mancanza di una visione d'insieme, perché se il governo centrale non si è ancora deciso a creare un albo nazionale dei mediatori, molte Regioni si sono attivate in tal senso e da anni hanno un loro albo regionale.

3. L'analisi qualitativa: il ruolo dei focus group

di Eide Spedicato Iengo

3.1. Perché i focus group

Ai fini del progetto d'indagine, e per aggiungere profondità di analisi all'interpretazione delle informazioni di carattere generale raccolte attraverso le schede e i questionari, si è ritenuto opportuno ricevere un feedback da esperti sul tema. Per tale motivo, si è fatto ricorso al *focus group*, che ha dato luogo ad una discussione pianificata intorno alle strategie, messe in campo nel territorio provinciale, per fluidificare i percorsi di accoglienza e stabilizzazione dei cittadini stranieri. I protagonisti della discussione sono stati selezionati, per un verso, sulla base della competenza professionale, del ruolo politico rivestito e del contatto diretto e quotidiano con le problematiche della realtà multiculturale e multi-etnica (in questo caso i rappresentanti degli Enti d'Ambito Sociale, gli assessori alle Politiche Sociali, i coordinatori tecnici dei Comuni e gli esponenti delle associazioni degli immigrati); e, per un altro verso, sulla base di profili di ruolo che consentono accessi privilegiati e selettivi particolarmente pertinenti a sondare i temi dell'accoglienza, dell'educazione e della pedagogia interculturale, dei diritti di cittadinanza e di partecipazione attiva degli studenti di seconda generazione (i cosiddetti G2): di qui la presenza di alcuni esponenti sia della classe docente degli Istituti coinvolti nella ricerca, sia della componente studentesca straniera.

Come si accennava, lo strumento qualitativo del *focus group* è parso il più pertinente all'obiettivo dell'indagine per un insieme di motivi che vale al proposito richiamare. Questa tecnica di ricerca sociale costituisce, infatti, una strategia di ascolto e di comunicazione, che poggiando sul ruolo del gruppo come soggetto di informazioni:

1. privilegia la centralità degli attori sociali e pone attenzione al "conoscere per intervenire"¹;
2. permette di raccogliere differenti punti di vista su uno stesso argomento;

¹ Lynd R.S. (1976), *Conoscenza per che fare?*, Guaraldi, Firenze (ed. or. 1939)

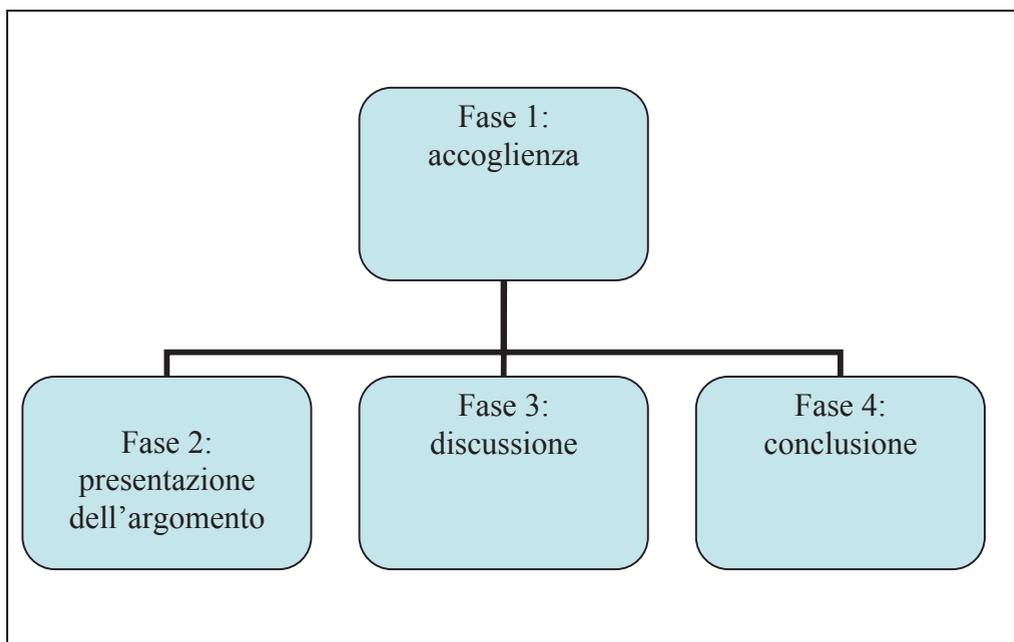
3. crea nessi comunicativi tra soggetti diversi;
4. consente di rubricare informazioni di carattere qualitativo e, così, approfondire temi in ombra, difficili da individuare attraverso le tecniche quantitative;
5. mira a produrre processi di comparazione e di condivisione;
6. sollecita il coinvolgimento di tutti i partecipanti, basandosi su percorsi procedurali di tipo informale;
7. promuove la prospettiva comunitaria e partecipativa;
8. offre momenti di sintesi teorico-pratica, in cui il sapere si traduce in conoscenza dei bisogni, verifica dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi e dei servizi.

Nella situazione specifica, i *focus group* sono stati condotti da un moderatore e da un osservatore (il cui compito è stato quello di annotare le relazioni verbali e non verbali dei partecipanti, trascrivendone i commenti e i giudizi) al quale, talora, se ne è aggiunto un secondo. I partecipanti –come si accennava poc'anzi- sono stati selezionati sulla base di caratteristiche comuni e congrue al tema della ricerca.

Per la conduzione del gruppo è stata seguita una traccia pianificata attraverso una serie di fasi predeterminate e sequenziali che possono così riassumersi, e che vengono graficamente illustrate nella fig. 1.

1. Fase di accoglienza in cui è stato illustrato al gruppo il motivo della convocazione;
2. fase della presentazione del tema della discussione;
3. fase della discussione;
4. fase finale in cui sono stati sollecitati i partecipanti ad esprimere il proprio giudizio sull'incontro.

Fig. 1. Le fasi della conduzione



La discussione è stata registrata su una telecamera, dopo aver ottenuto il consenso dei partecipanti; è durata dalle due alle tre ore e non ha coinvolto più di dieci persone per ogni singolo incontro, tranne quando la partecipazione degli studenti ha elevato la cifra delle presenze. Di seguito viene indicato il numero degli incontri effettuati, distinti per tipologia di appartenenza:

- due incontri con i componenti dell'istituzione-scuola;
- un incontro con i referenti delle associazioni di immigrati;
- quattro incontri con i rappresentanti degli Enti d'Ambito Sociale.

Ovviamente la ricostruzione del mosaico di informazioni raccolte non ha dato luogo ad un ordinato quadro quantitativo, né a codificazioni, né -meno che meno- a punteggi di variabili; ha fornito, tuttavia, un quadro altrettanto attendibile e fecondo del tema indagato. Dato conto della tecnica utilizzata e definite le fasi del percorso seguito, il paragrafo che segue:

- illustra la struttura dei singoli focus group;
- identifica gli elementi più rilevanti seguiti alla trascrizione delle valutazioni e dei giudizi espressi;

- documenta le criticità e gli aspetti virtuosi degli argomenti affrontati;
- valuta i risultati.

3.2. Struttura del gruppo, documentazione e analisi dei dati

3.2.1. L'istituzione-scuola

I due focus-group hanno coinvolto i partecipanti prevalentemente su tre aree tematiche:

- il tipo di impegno del sistema-scuola nella promozione del dialogo interculturale;
- i progetti di accoglienza adottati;
- la presenza degli studenti stranieri negli organi di rappresentanza scolastica.

FOCUS GROUP N. 1

Data dell'incontro: 8 aprile 2014

Durata dell'incontro: h. 11-13

Istituti convocati: 24

Istituti presenti: 8

Docenti presenti: 9

Dirigenti scolastici: nessuno

Conduttori: *Dasantila Hoxha, Vittorio Lannutti*

Docenti presenti:

Chieti

Luisa Ciancaglini, insegnante di Lettere, Liceo Classico “Giovan Battista Vico”

Andrea Di Gregorio, insegnante di sostegno (referente intercultura), Istituto Tecnico Commerciale e per Geometri “Ferdinando Galiani- Romualdo De Sterlich”

Maria Maroni, insegnante di Religione (referente intercultura), Liceo Artistico “Nicola da Guardigrele”

Sandra Roberti, insegnante di Lettere, Istituto Professionale “Umberto Pomilio”

Gissi

Rocco Cosenza, insegnante di sostegno (referente integrazione), Istituto tecnico-economico “Giuseppe Spataro”

Lanciano

Clorinda Chiavelli, insegnante di Lettere (referente progetto intercultura e L2), Istituto Magistrale “Cesare De Titta”,

Piergiovanni Didone, insegnante di Storia dell'Arte (referente progetto intercultura e L2), Istituto Magistrale “Cesare De Titta”.

Antonio D'Antonio, insegnante di Diritto ed Economia Politica, Liceo Classico “Vittorio Emanuele II”

Ortona

Franca Ciminiera, insegnante di matematica, (referente intercultura), Istituto Tecnico Commerciale “Luigi Einaudi”.

FOCUS GROUP N.2

Data dell'incontro: 28 aprile 2014

Durata dell'incontro: h. 9,30-11,30

Istituti convocati: 24

Istituti presenti: 8

Docenti presenti: 10

Dirigenti scolastici: nessuno

Studenti presenti: 14

Conduttori: *Eide Spedicato, Vittorio Lannutti*

Docenti presenti:

Chieti

Luisa Ciancaglino, insegnante di Lettere, Liceo classico "Giovan Battista Vico"

Andrea Di Gregorio, insegnante di sostegno (referente intercultura), Istituto Tecnico Commerciale e per Geometri "Ferdinando Galiani" - "Romualdo De Sterlich"

Maria Marulli, insegnante di Religione, Liceo Artistico "Nicola da Guardiagrele"

Maria Maroni, insegnante di Religione (referente intercultura), Liceo Artistico "Nicola da Guardiagrele"

Sandra Roberti, insegnante di Lettere, Istituto Professionale "Umberto Pomilio"

Gissi

Rocco Cosenza, insegnante di sostegno (referente integrazione), Istituto tecnico-economico "Giuseppe Spataro"

Lanciano

Clorinda Chiavelli, insegnante di Lettere (referente progetto intercultura e L2), Istituto Magistrale "Cesare De Titta"

Piergiovanni Didone, insegnante di Storia dell'Arte (referente progetto intercultura e L2), Istituto Magistrale "Cesare De Titta"

Antonio D'Antonio, insegnante di Diritto ed Economia Politica, Liceo Classico "Vittorio Emanuele II"

Ortona

Antonella Paolini, insegnante di Lingua straniera, Istituto Tecnico Commerciale “Luigi Einaudi”

Studenti intervenuti

M. F., Istituto Tecnico Commerciale e per Geometri “Ferdinando Galiani-Romualdo De Sterlich” (nazione di provenienza: Repubblica Dominicana)

A. T., Istituto Tecnico Commerciale e per Geometri “Ferdinando Galiani-Romualdo De Sterlich” (nazione di provenienza: Ucraina)

E. O., Liceo Artistico “Nicola da Guardiagrele” (nazione di provenienza: Colombia)

C. O., Liceo Artistico “Nicola da Guardiagrele” (nazione di provenienza: Colombia)

A. B., Istituto Professionale “Umberto Pomilio” (nazione di provenienza: Albania)

N. D. D., Istituto Professionale “Umberto Pomilio” (nazione di provenienza: Polonia)

R. H., Istituto Magistrale “Cesare De Titta” (nazione di provenienza: Marocco)

O. A. S., Istituto Magistrale “Cesare De Titta” (nazione di provenienza: Romania)

A. M. S., Istituto Tecnico-Economico “Giuseppe Spataro” (nazione di provenienza: Pakistan)

E. B., Istituto Magistrale “Isabella Gonzaga” (nazione di provenienza: Albania)

T. R., Istituto Magistrale “Isabella Gonzaga” (nazione di provenienza: Romania)

Y. G., Istituto Magistrale “Isabella Gonzaga” (nazione di provenienza: Ucraina)

P. I., Istituto Tecnico Commerciale “Luigi Einaudi” (nazione di provenienza: Polonia)

M. T., Istituto Tecnico Commerciale “Luigi Einaudi” (nazione di provenienza: Tunisia)

Le criticità

Il primo dato da sottolineare è relativo alla circostanza che, sebbene i ventiquattro Istituti Scolastici Superiori della provincia di Chieti fossero stati invitati a partecipare alla discussione sulla tipologia e sulla qualità dell'inserimento delle seconde generazioni nell'ambiente scolastico, solo otto hanno aderito all'invito. Dal che sembra potersi dedurre che la presenza delle "seconde generazioni" di stranieri nel territorio provinciale è investita di scarso interesse dall'istituzione scolastica, che solo occasionalmente le riserva attenzione per promuoverne la corretta integrazione. E, infatti, come si avrà modo di constatare il piano delle criticità è diversificato quanto rilevante.

Livelli comunicativi deboli e/o assenti fra istituzioni scolastiche e istituzioni scolastiche e territorio

- Difetti di comunicazione fra l'Ufficio Scolastico Provinciale e gli istituti scolastici di propria competenza (per esempio, fra i docenti presenti - almeno a quanto da loro dichiarato- nessuno era stato messo al corrente del "Progetto P.A.R.I.).

- Mancanza di coordinamento sul versante progettuale e propositivo in tema di integrazione interculturale vuoi fra gli Istituti presenti in uno stesso Comune, vuoi fra le classi di uno stesso istituto.

- Difficoltà di interazione con le famiglie degli studenti stranieri, in particolare con quelle di nazionalità cinese.

- Gracilità (e in qualche caso inesistenza) del lavoro di rete tra scuola ed Enti locali.

- Assenza della istituzione scolastica al tavolo di redazione dei Piani di Zona, attribuita -dai docenti presenti- alla totale assenza di informazione su questa evenienza.

- Mancanza, nella maggior parte delle scuole, della presenza di un mediatore linguistico-culturale, e improprie aspettative sulle funzioni di questa professionalità in ambito scolastico.

Esiguità progettuale nell'accoglienza degli studenti stranieri

- La cifra degli studenti stranieri negli spazi di rappresentanza istituzionale della scuola è decisamente molto esigua: su 1487 studenti di origine straniera presenti nelle scuole secondarie di secondo grado della provincia di Chieti solo il 3,2% riveste un ruolo in tali organi, ossia quarantotto studenti.

- Modesta presenza di progetti di accoglienza per l'utenza straniera.
- Mancanza di coinvolgimento degli studenti stranieri già inseriti nel contesto scolastico a fluidificare il percorso dei neo-arrivati.
- Assenza di associazioni studentesche connotate etnicamente.
- Difficoltà a programmare le ore di L2 nel piano dell'offerta formativa.
- Mancanza di fondi per l'allestimento dei corsi di L2 e, talora, dirottamento dei finanziamenti ottenuti per tale voce in direzione di altri progetti formativi.
- Mancanza di riconoscimento economico per i docenti che svolgono attività individuale e volontaria nell'insegnamento della L2.

Inadeguatezza formativa del corpo docente sui fenomeni migratori e sul rapporto fra culture

- Zoppie conoscitive sul versante dei temi connessi alle migrazioni, alle seconde generazioni e alla letteratura sull'argomento.
- Difficoltà a sostituire la logica egocentrica con quella noi-centrica, utile a fluidificare il rapporto tra etnie e culture diverse.
- Difficoltà ad inscrivere iniziative di carattere interculturale nel percorso didattico. A quanto emerso dalla discussione non è infrequente che alcuni docenti tendano ad ostacolare l'espletamento di iniziative di questo tipo, mostrandosi portatori di pre-concetti e pre-giudizi nei confronti della società multietnica.
- Mancanza di attività programmate e costanti nel tempo sul versante della formazione/aggiornamento della classe docente.

Difficoltà nella gestione degli studenti stranieri fra direttive ministeriali e pratica scolastica

- Difficoltà a coniugare il piano delle norme stabilite dal Ministero con la realtà degli studenti stranieri neo-arrivati. I docenti intervenuti ritengono, per esempio, ingiusto respingere chi, pur avendo raggiunto buoni (o ottimi) standard di rendimento, non ha raggiunto il numero di giorni di frequenza stabilito dalle direttive ministeriali.
- Difficoltà a valutare la conoscenza acquisita nelle varie materie scolastiche dagli studenti stranieri a causa delle loro difficoltà linguistiche.
- Problematicità da parte della classe docente a conciliare istanze generali con istanze particolari. In questo caso a conciliare adeguatamente il piano delle esigenze degli studenti stranieri (soprattutto dei neo-arrivati), l'impegno didattico istituzionale e quello aggiuntivo dei progetti da seguire.

Diffidenze ideologiche e culturali nello spazio scolastico

- Difficoltà a rimuovere gli stereotipi e i pregiudizi verso chi è portatore di schemi e paradigmi culturali diversi. Di qui talora la presenza di atteggiamenti ostili (e non di rado espressamente razzisti) nei confronti degli studenti stranieri, cui non seguono automaticamente sanzioni per chi li pratica.

- Presenza di pregiudizi da parte di alcuni docenti e dirigenti scolastici.

- Scarso livello d'inclusione degli studenti stranieri nella vita scolastica, sebbene il loro impegno nello studio sia alto, e alto sia il loro rispetto delle regole nel sistema scolastico.

- Gracilità di coordinamento nella gestione dei rapporti interculturali nella classe e negli spazi scolastici.

- Segnalazione della circostanza che i problemi d'inserimento e d'integrazione non costituiscono oggetto di riflessione e di conoscenza in alcuni Istituti scolastici, vuoi perché il numero degli studenti stranieri è molto esiguo, vuoi perché gli stessi appartengono a classi sociali elevate che "non presentano problemi". Ciò chiarisce in modo inequivocabile che le migrazioni vengono intese, in taluni segmenti della classe docente e verosimilmente anche di quella dirigente, come una realtà irrilevante, marginale e provvisoria (alla quale, pertanto, non va dedicata attenzione) quasi non facesse parte del contesto sociale, economico e culturale del Paese.

Gli elementi virtuosi

- Alcuni Istituti dispongono della figura del mediatore culturale e di prassi condivise in materia di inserimento e di protocolli di accoglienza (quali: le Commissioni di accoglienza interculturale in qualità di gruppi inter-istituzionali di lavoro), frutto del lavoro di rete costruito negli anni con il Settore delle politiche sociali del Comune in cui operano la scuola e l'Ente di Ambito Sociale. Il riferimento in questo caso riguarda il Comune di Ortona.

- Gli studenti intervenuti al focus-group a loro dedicato hanno dimostrato di conoscere, almeno a livello di dichiarato, il significato di società multiculturale e i modi per abitare ambienti contrassegnati da patrimoni culturali diversi.

- Gli stessi hanno sottolineato l'importanza del confronto fra culture e la necessità di abbandonare le scorciatoie dei pregiudizi e degli stereotipi nel giudizio e nella valutazione dell'alterità.
- I docenti presenti hanno auspicato la partecipazione degli studenti stranieri alla vita politica della scuola.

Commento

Nel sistema-scuola, relativamente a quanto appena documentato, le criticità sono preoccupanti e più numerose degli elementi virtuosi. Sembra, infatti, di cogliere che la presenza della componente straniera nelle aule scolastiche non abbia dato luogo ad approcci sistemici sul tema, ma sia stata risolta prevalentemente ora ricorrendo a proposte formali, per esempio, limitandosi ad individuare nel corpo docente il referente-interculturale; ora affidandosi alla “buona volontà” e all’impegno discrezionale di alcuni insegnanti. Se fosse diversamente, non sarebbe stata sottolineata -peraltro più volte proprio dai docenti presenti- la solitudine nella quale versano nel loro impegno di promozione di un corretto rapporto interculturale; né la circostanza che, in alcune situazioni critiche, gli allievi stranieri abbiano dovuto ricorrere alla loro capacità di resilienza nei confronti di un ambiente, per più di un verso, ostile. Tale valutazione non esclude, tuttavia, i punti di forza rilevati, i quali tuttavia non temperano il giudizio complessivo sostanzialmente negativo su questa agenzia di socializzazione, che avrebbe il compito di formare profili individuali equipaggiati di valori culturali, civili ed esistenziali, ma che a tale sua funzione non sembra ottemperare come dovrebbe.

3.2.2. Le Associazioni di Stranieri

FOCUS GROUP N. 3

Data dell'incontro: 20 maggio 2014

Durata dell'incontro: h. 9,30-12,30

Associazioni convocate: 6

Associazioni presenti: 3

Rappresentanti delle Associazioni:

Tatiana Careri (Associazione Donne Immigrate, Sportello Informativo, Centro Servizi Immigrati del Comune di Chieti)

Teuta Spahiu (Presidente Associazione "A.L.B.A.- Associazione Albanesi in Abruzzo)

Alessandra Florio (Associazione Radici e Ali ONLUS)

Conduttori: *Eide Spedicato, Isabella Bellinello, Vittorio Lannutti*

L'associazionismo sembra colpito da pesante disaffezione nell'ambiente provinciale. Eppure è proprio la dimensione associativa che, allacciando la sfera privata dei cittadini a quella pubblica, fa sì che le questioni private possano essere discusse con altri, diventare di interesse comune e tradursi in istanze politiche. Ma la dimensione associativa -che dovrebbe far dialogare alla pari, dar luogo a prassi democratiche, attivare processi di *bottom-up* ascoltando le istanze degli immigrati e porsi come loro portavoce autorevole ai decisori politici, nonché vigilare affinché le istituzioni governative non procedano unidirezionalmente- sembra essere stata fortemente penalizzata in queste sue funzioni negli attuali scenari liquido-moderni, sia per l'opacizzazione del suo ruolo originario, sia per la contraddittorietà della cornice socio-culturale e politica dell'oggi che orienta alla divisione piuttosto che alla condivisione. Non stupisce, pertanto, la modesta attenzione riservata dalle associazioni agli obiettivi del progetto.

La discussione attivata intorno alla tipologia, all'organigramma, alle risorse, all'attività e alla rete relazionale dell'associazionismo ha messo a fuoco molte delle motivazioni alla base di tale situazione e fatto emergere un grappolo di criticità tanto puntuali quanto utili a spiegare sia il disimpegno delle associazioni di stranieri nei confronti delle istituzioni che dovrebbero, all'opposto, rappresentare i loro interlocutori privilegiati; sia i motivi esplicativi sul perché l'inserimento dei nuovi arrivati nell'ambiente di approdo segua sostanzialmente due direzioni: quella offerta dalla propria

rete etnica; e quella che, progressivamente ciascuno si impegna a costruire nel tessuto sociale di ricezione.

Le criticità

- Generico disimpegno da parte delle amministrazioni nei confronti dei migranti (da cui, per esempio, la chiusura nei Comuni dei servizi a loro dedicati). Di qui, la sfiducia negli attori politici e istituzionali.

- Difficoltà per i rappresentanti delle associazioni a conciliare gli impegni extra-istituzionali con quelli istituzionali. Le associazioni, spesso, sono gestite da singole persone che, ovviamente, non sono in grado di rispondere ad ogni istanza ed espletare ogni servizio.

- Mancanza e/o carenza di un luogo fisico e di una struttura che dia visibilità alle associazioni.

- Assenza di finanziamenti.

- Assenza di un piano di coordinamento regionale.

- Mancanza di un referente sulle politiche migratorie nell'Ente Regione.

- Sospensione, da parte dell'Ente-Regione, della consulta degli immigrati.

- Mancanza di una filosofia condivisa dalla “nebulosa” delle associazioni di stranieri.

Gli elementi virtuosi

- Alcune associazioni, quantunque non supportate dagli Enti locali, svolgono comunque attività di supporto all'inserimento dei cittadini stranieri, facendo perno su forme di autofinanziamento che, tuttavia, non rendendo visibile l'impegno profuso sembra operino nell'ombra.

- Le realtà associative “funzionano”(si pensi ai casi di Ortona e Chieti) quando l'Ente locale le incorpora. Al riguardo si rifletta sull'insostituibile funzione che svolge il “Centro servizi per gli immigrati” a Chieti, che evita dispersioni e frammentazioni sul versante delle informazioni utili ai nuovi arrivati per orientarsi nell'ambiente, offre un pacchetto informativo a 360°, si traduce in servizio vantaggioso per l'utenza e offre un'immagine inclusiva dell'ambiente raggiunto.

Commento

Dalle informazioni raccolte si evince che la gracilità dei punti di forza della realtà associativa dipende dall'assenza del nodo fra pubblico e privato, nonché dall'equilibrio sempre più precario che definisce tale rapporto. Di qui l'orientamento prevalente delle associazioni a seguire modalità autoreferenziali e volontaristiche che rischiano, da un lato, di enfatizzare le chiusure delle varie appartenenze etniche e, dall'altro, di non rendere pubblico il loro fare. Di qui l'auspicio che le associazioni di stranieri vengano coinvolte sistematicamente nella programmazione delle politiche migratorie e venga loro riconosciuto un ruolo paritetico con l'Ente programmatore. Ciò comporterebbe, tra l'altro, la possibilità di potenziare l'area dei progetti utili ad accrescere il ventaglio delle risposte ai bisogni delle presenze straniere, limitando gli importi del finanziamento pubblico.

Gli elementi costantemente richiamati nella discussione hanno, pertanto, individuato le seguenti priorità da risolvere:

- Sollecitare l'Ente Regione a sostenere finanziariamente, come nel passato, l'area delle politiche migratorie.

- Allestire una struttura rappresentativa e istituzionale che dia voce alle esigenze di questi nuovi cittadini. Per esempio, istituzionalizzando la consulta degli immigrati per evitare che, ad ogni cambio di governo regionale, venga rimesso in discussione quanto già acquisito nell'area delle politiche migratorie.

- Riconoscere l'autonomia e il ruolo istituzionale delle associazioni.

- Sollecitare la traduzione delle associazioni in lobby affinché possano fare impresa e offrire servizi adeguati con personale formato, contrattualizzato, turnato.

3.2.3. Gli Enti di Ambito Sociale

FOCUS GROUP N. 4

Data dell'incontro: 8 aprile 2014

Durata dell'incontro: h. 9-11

Enti d'Ambito sociale presenti: 3

Partecipanti: 5

Antonio Ariano – EAS 23 Basso Sangro – Comune di Fossacesia

Stefania Massetti – EAS 25 - Comune di Monteodorisio

Sandro D'ercole - EAS 25 - Comune di Monteodorisio

Angela Falcone – Comune di Chieti

Rosanna Rossetti - EAS 30 - Comune di Chieti

Conduttori: *Dasantila Hoxha, Vittorio Lannutti*

FOCUS GROUP N. 5

Data dell'incontro: 10 giugno 2014

Durata dell'incontro: h. 9-12

Enti d'Ambito sociale presenti: 4

Partecipanti: 8

Concetta Mercante –coordinatore tecnico EAS 29 - Comune di Francavilla

Francesca Buttari –assessore politiche sociali EAS 29 - Comune di Francavilla

Angela Palmerio –responsabile servizio sociale EAS 27 - Comune di Guardiagrele

Domenico Galanti - EAS 28- Comune di Ortona

Paola Paolini – coordinatore tecnico EAS 28 – Comune di Ortona

Dasantila Hoxha – EAS 28 - Comune di Ortona

Emilia di Matteo – assessore politiche sociali EAS 30 - Comune di Chieti

Tatiana Careri – EAS 30 – Comune di Chieti

Conduttori: *Eide Spedicato, Vittorio Lannutti*

FOCUS GROUP N. 6

Data dell'incontro: 10 giugno 2014

Durata dell'incontro: h. 15-17

Enti d'Ambito sociale presenti: 2

Partecipanti: 2

Mariangela Galante – consigliere EAS 23 Basso Sangro – Comune di Fossacesia

Giovanna Giordano – responsabile servizio sociale EAS 21 - Comune di Atessa

Conduttori: *Eide Spedicato, Vittorio Lannutti*

FOCUS GROUP N. 7

Data dell'incontro: 16 giugno 2014

Durata dell'incontro: h. 9-11

Enti d'Ambito sociale presenti: 1

Partecipanti: 1

David Pizzi –assistente sociale -Comune di Vasto

Conduttori: *Eide Spedicato, Vittorio Lannutti*

Legenda

EAS: Ente di Ambito Sociale

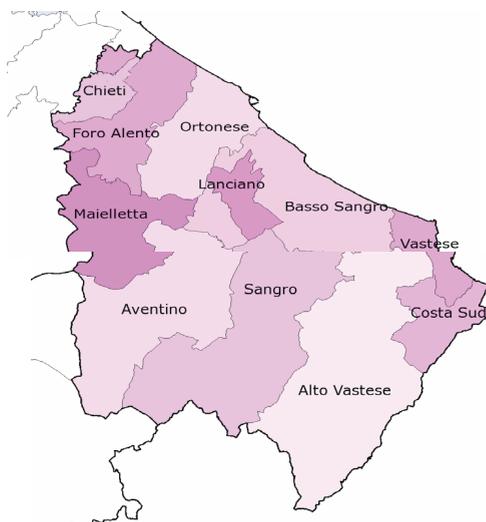
Pdz: Piano di zona

Liveas: Livelli essenziali di assistenza

Come è noto gli Enti d'Ambito Sociale sono un'aggregazione intercomunale che ha lo scopo di pianificare e programmare i servizi sociali dei Comuni in un'ottica associata e integrata di interventi, anche in relazione con altri soggetti pubblici e privati del territorio. Questi possono essere di tipo comunale o pluri-comunale. In quello formato da più comuni la gestione dei servizi avviene in una delle forme associative previste dal D.Lgs. 267/2000 da parte dei Comuni compartecipanti, che stabiliscono i fini, la durata, le forme di consultazione, i rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie. La Provincia di Chieti è suddivisa in 104 comuni, a loro volta suddivisi in 11 ambiti sociali territoriali, dei quali solo tre sono di tipo

comunale (Chieti, Lanciano e Vasto). Ma per una lettura di dettaglio si considerino la fig. 1 e la tab 1.

Fig. 1 – Ambiti sociali della Provincia di Chieti



Tab. 1. Ambiti territoriali per numero di comuni e popolazione residente

Ambito territoriale	Numero comuni	Popolazione residente	Densità demografica
Aventino	12	17.816	48
Sangro	21	25.147	56
Lanciano	1	35.707	542
Basso Sangro	14	45.583	152
Vastese	1	39.271	549
Alto Vastese	21	23.074	44
Costa Sud	4	26.278	244
Maielletta	7	16.508	72
Ortonese	10	41.276	207
Foro Alento	12	67.072	313
Chieti	1	51.321	878

Fonte: Aa.Vv., *Sesto Rapporto Sociale della Provincia di Chieti*

Limitatamente all'arco temporale più recente, 2010-2013, la cifra degli stranieri residenti nel territorio provinciale di Chieti ha subito un andamento decisamente altalenante: se nel 2010 il loro numero ammontava a 18.260 presenze, nel 2011 registrava una flessione di non poche unità (15.952), cui è seguito un lieve, progressivo aumento nel biennio 2012-2013 rispettivamente di 16.210 e 17.726 unità². A livello di ambito territoriale, le cifre più consistenti di stranieri si rilevano nel Foro Alento (16,7%), nell'Ortonese (11,9%) e nel Basso Sangro (11,7%)³, ossia nelle zone a più alta densità demografica e a più alte opportunità occupazionali.

All'interno di queste, il 18,9% è costituito da minori che si concentrano prevalentemente negli Ambiti Costa Sud (22,5%) e Ortonese (22,3%)⁴.

L'obiettivo dell'Ambito Sociale –come si accennava– è quello di fornire risposte adeguate ed efficaci ai bisogni dei cittadini e -creando sinergie fra le risorse esistenti- organizzare i servizi evitando sovrapposizioni di competenze. Pertanto, rubricare le criticità o gli aspetti virtuosi sul tema che qui si discute, riveste un ruolo particolare non solo per verificare il tipo e la qualità delle proposte erogate a favore dei cittadini stranieri nel territorio, ma anche per conoscere il sistema organizzativo di gestione e il *modus agendi* di tale sistema aggregativo intercomunale.

Le criticità

Carenza di risorse economiche

- Mancanza di fondi da impiegare per i servizi a favore delle presenze straniere.
- Difficoltà nella programmazione di interventi di lungo respiro a causa dell'assenza o della scarsità di finanziamenti: da cui la tendenza diffusa a rincorrere le emergenze e a trascurare, per esempio, l'area della prevenzione.
- Disimpegno da parte di alcuni Comuni a partecipare ai bandi FSE, che potrebbero, se vinti, alleggerire alcune delle criticità di natura economica.
- Impossibilità di erogare sussidi a famiglie in difficoltà.

² Istat. *Bilancio demografico della popolazione straniera residente*.

³ 6° Rapporto Sociale della Provincia di Chieti, p.43.

⁴ *Idem*, p.35.

- Difficoltà nella gestione delle famiglie problematiche, in particolare di quelle monogenitoriali, e di quelle nelle quali la perdita del lavoro espone al rischio di perdere il permesso di soggiorno, da cui spesso lo scivolamento nel lavoro nero e nella invisibilità sociale.
- Indebolimento dei fondi e/o riduzione drastica degli stessi per l'area delle politiche sociali (dirottati sul piano della formazione per categorie svantaggiate) a seguito delle scelte dell'ultimo Piano di Zona.

Zoppie sul versante del coordinamento e della programmazione

- Problemi di comunicazione e di coordinamento con le scuole, derivanti sia dal mancato coinvolgimento di queste al tavolo dei piani di zona, sia dal loro disimpegno a parteciparvi.
- Necessità di un “coordinamento flessibile” tra EAS/Comuni e scuole per l'utilizzo dei fondi a favore dei servizi per l'utenza straniera (insegnamento della L2, scuolabus, impiego di mediatori, ecc.). Il dato critico risiede nella circostanza che la programmazione nelle scuole e nei Comuni è legata a periodi temporali diversi: la prima copre il periodo settembre-giugno; la seconda, gennaio-dicembre. È questa la discrasia che - al momento- ha risolto soltanto il Comune di Ortona. Di qui lo sfasamento di ordine temporale che impedisce il coordinamento fra tali due attori istituzionali.
- Difficoltà a organizzare i corsi L2 per adulti a causa della inconciliabilità fra gli orari di lavoro degli stranieri e quelli stabiliti nei corsi.
- Interruzione di servizi a causa di incertezze programmatiche. Per esempio, i Liveas (Livelli essenziali di assistenza) al momento non prevedono alcun servizio per l'utenza immigrata.
- Disimpegno da parte di alcuni Comuni nei confronti dei problemi che vivono i cittadini di origine immigrata, nonostante le indicazioni degli EAS.
- Interruzione della collaborazione fra EAS e associazioni a seguito della mancanza di fondi.
- Mancanza di un sistema organico e di direttive precise utili a garantire un quadro omogeneo di politiche sociali su tutto il territorio.
- Necessità di elaborare un piano socio-sanitario unitario.

Difficoltà di coinvolgimento delle presenze straniere nell'ambito territoriale

- Scarsa presenza della figura del mediatore socio-culturale nei servizi per immigrati.

- Scarso coinvolgimento dei cittadini di origine straniera, delle associazioni di immigrati e dei mediatori culturali nella programmazione dei piani di zona.
- Difficoltà a dotare l'ambito sanitario di mediatori culturali.
- Scarsa presenza di seconde generazioni nelle consulte giovanili.
- Irrilevanza del ruolo del "consigliere comunale aggiunto", previsto unicamente nel comune di Chieti (ma non operativo).

Interruzione e chiusura dei servizi a favore delle presenze immigrate

- Alcuni comuni, anche importanti (quali Lanciano e Vasto) hanno chiuso l'attività di sportello diretta alla popolazione straniera per mancanza di fondi.
- In mancanza di servizi dedicati agli immigrati, alcuni EAS versano in forte difficoltà, in particolare nella gestione di quelle situazioni di disagio che derivano da fattori di ordine economico, disgregazione familiare, presenza di handicap, devianza sociale.

Commento

Quanto emerso dalla discussione con i rappresentanti e gli operatori degli EAS descrive uno scenario decisamente problematico (praticamente privo di punti di forza) derivante, in particolare, dalla penalizzazione che l'Ente Regione, nell'ultimo Piano di Zona, ha riservato al tema dei servizi per la popolazione straniera presente nel territorio provinciale. Ciò ha comportato l'interruzione dei fondi dedicati a tale utenza, lo scompaginamento dei servizi attivati e la difficoltà di far fronte a situazioni di forte disagio se non attraverso provvedimenti-tampone. Ma, soprattutto, è stato rilevato che lo stesso dettato che giustifica l'esistenza degli Enti d'Ambito Sociale è stato vuoi disatteso, vuoi talora interpretato solo formalmente. Di qui l'ampio ventaglio delle criticità rilevate e il lungo elenco di suggerimenti forniti. Di qui l'insistenza su un "dover fare" che riguarda sia questioni impegnative e di sostanza, sia questioni che potrebbero essere risolte senza particolare dispendio energetico ed economico, solo se lo si volesse.

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

- Stimolare il Governo, nella conferenza Stato-Regioni, a fornire direttive precise affinché gli EAS e i Comuni possano condividere un unico

piano di politiche sociali e sanitarie per evitare frammentazioni e sprechi.

- Sollecitare l'ente Regione, gli EAS, le scuole e le associazioni di immigrati ad interagire in modo sistematico ed integrato.
- Incrementare i fondi per le politiche sociali, sgombrando, per esempio, il campo dall'idea che i soli fondi UE possano sostenerne il peso.
- Impedire che i Piani di zona possano cancellare dal piano economico alcune categorie di utenza, come quelle relative alle presenze straniere.
- Creare un sistema di monitoraggio dei problemi dell'utenza straniera per gestirli in modo sistematico ed efficiente.

Il secondo grappolo di suggerimenti riguarda, invece, il contributo che - negli spazi istituzionali e dei servizi- i cittadini stranieri potrebbero fornire alla individuazione di situazioni critiche individuali e collettive. Di qui la necessità di:

- Incentivare la presenza di questi e dei mediatori culturali nella programmazione dei Piani di zona.
- Incentivare i Comuni ad istituire la figura del consigliere comunale aggiunto.
- Iscrivere i servizi dedicati all'utenza straniera nell'ambito dei Livelli Essenziali di Assistenza (Liveas).
- Inserire la figura del mediatore culturale nei servizi per gli immigrati.
- Riattivare il servizio di sportello per tale utenza.
- Promuovere la presenza delle seconde generazioni nelle consulte giovanili.

Un terzo segmento di proposte riguarda l'attivazione di iniziative congrue a fluidificare l'inserimento e il percorso lavorativo degli stranieri negli spazi di residenza. Perciò il suggerimento a:

- Creare una rete di collaborazione fra gli EAS e le aziende presenti sul territorio per attivare stage a favore di lavoratori e tirocinanti stranieri.
- Attivare corsi di formazione di qualifica o riqualifica per i disoccupati stranieri.
- Trovare, in accordo con le agenzie interinali, le modalità pertinenti per valorizzare le competenze degli immigrati e renderle, dopo adeguata formazione, spendibili nel mercato del lavoro.
- Favorire la rinascita di attività artigianali urbane nelle quali potrebbero essere impiegati i lavoratori stranieri competenti in specifici mestieri.

Infine, una quarta sezione di richieste attiene, più specificamente, l'ambito scolastico, al quale si chiede di:

- Prevedere nei POF, in accordo con gli EAS, la presenza dei mediatori culturali nelle scuole fin dall'inizio dell'anno scolastico.
- Dare priorità ai corsi di L2, dato l'alto numero di presenze di seconde generazioni nel territorio.
- Reintrodurre le borse di studio per gli studenti più meritevoli che hanno concluso la scuola primaria di secondo grado.

3.3. Quale integrazione?

A dispetto del fatto che la Regione Abruzzo, attraverso la L.R. 13 dicembre 2004 n.46 "Interventi a sostegno degli stranieri immigrati" abbia riconosciuto il fenomeno migratorio quale componente strutturale ed organica del contesto regionale, e si sia dotata di uno strumento regolativo in materia di integrazione dei cittadini stranieri, la ricognizione compiuta consente di trarre alcuni spunti di sintesi che sembrano tuttavia divergere da quanto legiferato, precisandosi lungo tre direttrici fondamentali.

La prima, culturale, suggerisce che in quest'area è ancora debole l'idea che, nella società multietnica e multiculturale, migranti ed autoctoni (che lo vogliano o no) devono imparare a convivere. Pertanto, pensare di trincerarsi gli uni e gli altri dietro muri identitari o espressioni di reciproco evitamento è insensato quanto impossibile. Gli uni e gli altri, per il solo fatto di "esserci", non possono ignorarsi, né sottrarsi a condizionamenti reciproci. Eppure sono emersi, dalle discussioni, atteggiamenti colonizzatori del mondo vitale degli stranieri che -fissati ancora nel ruolo inquietante ed ambiguo di ospite e, dunque, sostanzialmente di nemico- segnalano la gracilità dei meccanismi di comprensione intersoggettiva che può offrire una società incline alla prospettiva interculturale. Pur nella consapevolezza che le differenze culturali non solo non si esauriscono in un benevolo scambio di idee e di conoscenze ma possono chiudere in trinceramenti e irrigidimenti, il percorso interculturale è l'unico che può promuovere legami fra culture diverse; dar luogo a una sorta di coesistenza a bassa conflittualità; mantenere le dissonanze entro un livello accettabile e gestibile. È la prospettiva interculturale, insomma, che può creare le premesse per la pattuibilità fra soggetti, proporre una decodifica bidirezionale di logiche, codici, norme plurali; gettare le basi per l'esprimersi di una cultura delle differenze che tenda all'interazione fra

gruppi con pari opportunità. Ma come emerso, in particolare, dai focus con l'istituzione-scuola questo percorso sembra essere ancora in fase aurorale.

La seconda direttrice, politica, rinvia alle strategie adottate dalle autorità locali sul fronte della rappresentanza degli interessi dei cittadini stranieri. Il focus sulla realtà dell'associazionismo straniero (che potrebbe giocare un ruolo fondamentale nel processo di promozione sociale e culturale dei migranti nella società che li ospita) ha messo in evidenza la marginalità di cui questo soggetto sociale soffre in termini di risorse economiche, di rappresentanza istituzionale, di partecipazione nei processi decisionali, di riconoscimento politico. In particolare, ha consentito di precisare la radicalizzazione dell'idea che legge il migrante come soggetto passivo e destinatario passivo di politiche pensate ed attuate da altri per lui, salvo rare eccezioni (per esempio, quando le istituzioni locali cooptano le associazioni stesse nella loro struttura). Per converso, proprio il decentramento e l'autonomia dei poteri locali potrebbe veder semplificata e alleggerita la propria azione negli ambiti specifici rivolti agli stranieri, riconoscendo alle associazioni il ruolo di mediazione fra le istituzioni e le comunità che rappresentano. Ma il fatto che ciò non avvenga (o avvenga in modo sporadico ed episodico) documenta che quest'area è ancora restia a promuovere relazioni fra vecchi e nuovi residenti e, pur non escludendo l'apertura a prassi che mescolano insieme preclusioni e concordanze, frizioni e distensioni non sembra ancora riconoscere il ruolo formativo e non solo aggiuntivo o oppositivo delle presenze straniere.

La terza direttrice, metodologica, segnala che le strategie utili a creare convergenze di sistema fra le istituzioni, gli attori sociali, le associazioni di migranti sono sporadiche, deboli e incerte e riflettono, nell'approccio alla soluzione dei problemi, atteggiamenti empirici, settoriali, spesso inceppati nell'erogazione dei servizi che, se possono far fronte a richieste ed esigenze immediate, non si traducono in modello politico e organizzativo di riferimento. Manca, insomma, un policy network strutturato, determinato verosimilmente sia dalla gracilità o dall'assenza di una filosofia condivisa sulle politiche da adottare nei confronti di questa utenza; sia dagli spazi di indeterminatezza delle norme che possono consentire forme discrezionali sul versante delle scelte applicative; sia, non certo da ultimo, dallo scollamento fra fabbisogni percepiti nel territorio e quote economiche assegnate per la gestione della realtà migratoria. Né, ovviamente, a tali carenze può ovviare l'impegno di operatori motivati, competenti, dall'esperienza consolidata, ai quali andrebbe riconosciuto il ruolo di produttori inconsapevoli d'integrazione.

Le informazioni raccolte disegnano, dunque, un quadro per più di un verso problematico, che non sembra disporre di segnali stabili di orientamento e di terreni specifici di riferimento sul piano della gestione delle relazioni inter-culturali. Di qui l'attenzione a tre piani d'intervento. In primo luogo, coltivando una *prospettiva politica* che si impegni ad attivare iniziative che, nel lungo periodo, siano in grado di modificare i meccanismi strutturali che producono disagio. A questa dovrebbe accompagnarsi una *prospettiva culturale* che educi ad elaborare le differenze senza neutralizzarle, promuova l'istanza dialogica, orienti alla faticosa assunzione delle buone ragioni dell'altro per giungere a spazi interattivi. Si tratta, come può constatarsi di una conquista che si ottiene al termine di un lungo e laborioso processo di discussione e di persuasione ed è costantemente bisognosa di vigilanza, di fortificazione, di difesa. Di qui la necessità di curare una *prospettiva educativa* che orienti a scegliere il fine dell'azione, diversamente dalla formazione che aiuta a ordinare i mezzi ai fini. Infine, è indispensabile che venga fertilizzata una *prospettiva etica* che accompagni nell'adozione di uno stile di vita che non teme di impegnarsi vuoi in gesti generatori di socialità, soprattutto lì dove non ne esiste traccia; vuoi in investimento non richiesto e gratuito.

Quanto fin qui detto orienta a pensare che, forse, dovremmo imparare a praticare il mutualismo che, in biologia, è quel tipo di simbiosi armonica che consente alle specie conviventi di trarre reciprocamente vantaggi dallo stare insieme⁵; oppure guardare all'universo e al concetto di struttura planetaria etegonica⁶, che permette ai pianeti di girare intorno ad una stessa stella come compagni e non come nemici l'uno dell'altro. In questo caso, forse proprio ciò che è più lontano dal nostro quotidiano potrebbe insegnarci a guardare meglio in noi stessi, ad evitare i nostri tic, a sospettare della verità delle nostre convinzioni e delle nostre prassi.

⁵ De Carli S. (2006), Intervista a Pino Ferraris, "Mutualismo. La solidarietà che si organizza" in *Communitas*, 9, p.143

⁶ Con il termine etegonico (dal greco *etairos* che vuol dire "compagno") si intende il sistema planetario di una stella i cui componenti hanno imparato a muoversi insieme intorno al loro sole. Cfr. De Carli S. (2006), Intervista a Luigi Sertorio, "Nicchia. L'anarchia dell'intelligenza", in *Communitas*, op. cit., p. 150.

4. La lente d'ingrandimento sulle politiche sociali per gli stranieri. Il caso della Provincia di Chieti

di *Dasantila Hoxha*

Le politiche sociali per l'inclusione dei cittadini stranieri, considerate le competenze assegnate alle Regioni e agli Enti locali, rappresentano un'area di *policy* su cui i singoli territori sono chiamati a sviluppare capacità di *governance* attraverso la sperimentazione di nuovi modelli, strumenti e strategie. La diversa ripartizione delle funzioni¹ tra le autonomie territoriali influenza la protezione dei diritti sociali e il livello di uguaglianza con cui gli stessi vengono garantiti nelle diverse entità territoriali che compongono lo Stato².

Il conseguente avvio di tanti sistemi regionali non toglie, tuttavia, rilievo al ruolo del governo centrale, che assume ancora maggiore importanza in considerazione della necessità di individuare e promuovere tratti comuni per i diversi sistemi di *welfare* e favorire, quindi, dal basso (cioè dai percorsi avviati dai singoli territori) il rafforzamento dell'omogeneità rispetto alla capacità reale delle Regioni di rendere esigibili per tutti i cittadini gli stessi diritti sociali.

Di qui, l'esigenza maturata di ricostruire una base informativa adeguata sia sulle caratteristiche strutturali che il sistema regionale ha assunto in riferimento alle politiche sociali, con specifico riferimento alle scelte strategiche di programmazione sociale per l'inclusione dei cittadini stranieri, sia sull'influenza che i principi europei esercitano su tutti i livelli di governo interno.

In Abruzzo, la legislazione regionale di riferimento per gli stranieri così come la molteplicità di azioni sperimentate e messe a sistema offrono un particolare spunto di riflessione, poiché rappresentano un terreno fecondo per verificare, da un lato, il livello di integrazione del nostro ordinamento con i principi di natura costituzionale dell'Unione Europea e, dall'altro, in che misura la Regione, le Province e i Comuni si sono effettivamente

¹ Questo intrecciarsi di competenze sulla materia delle migrazioni e dei migranti affida allo Stato il controllo dei flussi migratori e alle Regioni (Province e Comuni) il profilo dell'integrazione.

² Cfr. Bifulco D., (2003), *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, p. 22.

attivati per rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti attribuiti agli stranieri.

Diventa, inoltre, interessante capire se nell'insieme i progetti e le *buone prassi* adottate dagli enti locali per promuovere l'inclusione sociale dei cittadini stranieri presenti nella provincia di Chieti sono o meno la traduzione pratica dell'attività di *governance* del fenomeno migratorio.

4.1. Diritti degli stranieri e politiche sociali

4.1.1. L'Unione Europea e i diritti dei "non cittadini"

L'"Europa dei cittadini" è diventata un concetto consolidato non solo del linguaggio europeo, ma soprattutto della dinamica istituzionale dell'Unione³. Tale concetto appare complementare all'espressione di "società europea" che rappresenta il contesto unitario nel quale i cittadini europei, espressamente menzionati nei principi democratici, si possono riconoscere⁴. La società dei cittadini europei, perciò, nel sistema dei trattati non è assunta come un'espressione di significato sociologico o etnografico e culturale, ma come soggetto attivo e politicamente responsabile⁵ del processo di integrazione. Il Trattato di Maastricht, in aggiunta, ha implementato il concetto di cittadinanza iniziando un processo di avvicinamento delle istituzioni ai cittadini.

In questo processo di realizzazione dell'"Europa dei cittadini", il Trattato di Lisbona rappresenta una tappa peculiare perché, per la prima volta, disegna i contorni di una società europea, come "società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini". Nel Trattato, il richiamo ai diritti dell'uomo e allo standard della Convenzione contenuto nell'articolo 2 consolida il dovere delle istituzioni di rispettare i diritti fondamentali⁶. La

³ Il Titolo II del Trattato sull'Unione Europea proclama il principio rappresentativo e il diritto di ogni cittadino di partecipare alla vita democratica dell'Unione (art. 10), descrive il dialogo tra le istituzioni e i cittadini, le associazioni rappresentative e la società civile (art. 11) e contiene, tra l'altro, la norma di riconoscimento della cittadinanza (art. 9).

⁴ Cfr. Della Cananea G., (2003), *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Laterza, Roma-Bari, pp. 3 ss.; J.P. Jacques J.P. (2004), "Les principes constitutionnels fondamentaux dans le projet de traité établissant la constitution européenne", in ROSSI L.S., *Vers une nouvelle architecture européenne. Le projet de traité-constitution*, Bruxelles.

⁵ Mangiameli S. (2010), "L'identità dell'Europa: laicità e libertà religiosa", in Amato A.C., Mangiameli S., De Simone M.R. (a cura di), *Diritto e religione tra passato e futuro*, Aracne, Roma.

⁶ Tale dovere delle Istituzioni di rispettare i diritti fondamentali non deriva dalle costituzioni degli stati membri ma da quanto dispone la clausola di omogeneità,

novità dell'articolo 2 è il riferimento esplicito ad una società europea capace di riconoscersi in valori comuni. La *società* europea è considerata, per la prima volta, nell'ambito dell'ordinamento europeo come soggetto attivo del processo di costituzionalizzazione.

Nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, i principi di non discriminazione vengono esplicitati, dall'articolo 21, che vieta «qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, su [...] l'appartenenza ad una minoranza nazionale» e, dall'articolo 22, che cita «L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica» (30).

Una breve considerazione di ordine non solo giuridico sembra imporsi a margine di quanto evidenziato. Nella legislazione europea, il *principio di sussidiarietà* inteso come prossimità ai bisogni delle persone, porta con sé un'attenzione privilegiata alla *dignità delle persone*⁷, nel caso nostro, delle persone cittadine di paesi non appartenenti all'Unione europea.

Il principio di prossimità e il principio di sussidiarietà sono positivizzati rispettivamente nell'art. 1 e nell'art. 5 del Trattato dell'Unione⁸ (e anche nello specifico protocollo che lo riguarda e lo ricollega direttamente alla prossimità) così come gli altri principi su cui si fonda l'Unione che vengono inseriti nell'art. 2 TUE⁹.

La dignità umana è un principio di struttura dell'Unione europea e, allo stesso tempo, un diritto fondamentale. Secondo l'art. 1 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea “la dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata”.

Il riconoscimento di tale diritto da parte dell'ordinamento europeo riguarda ogni uomo e non solo i cittadini europei. Ciò vuol dire che ogni uomo -compresi gli stranieri e gli apolidi- può elevare nei confronti dell'UE e degli Stati membri la pretesa al rispetto della propria dignità.

relativamente ai principi di struttura dell'Unione, in combinato con l'art. 6 per quanto riguarda le fonti del loro riconoscimento. Per approfondimenti cfr Mangiameli S. (2001), “Integrazione europea e diritto costituzionale”, in *Annuario di diritto tedesco 2000*, Giuffrè, Milano.

⁷ Mangiameli S., (2012) “Processi migratori, principi europei e identità dell'Europa” in Ronchetti L. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, Giuffrè, Milano.

⁸ Sul principio di prossimità cfr. Lombardi C. (2006), “Il principio di prossimità nell'ordinamento europeo”, in Mangiameli S. (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Giuffrè, Milano. Sul principio di sussidiarietà cfr. Moscarini A. (2006), “Il principio di sussidiarietà”, in Mangiameli S., *ivi*.

⁹ Sull'identità degli Stati membri cfr. Magnani C. (2006), “Il principio dell'identità nazionale nell'ordinamento europeo”, in Mangiameli S. *op. cit.*, pp. 481-506; Di Salvatore E. (2008), *L'identità costituzionale tra Unione europea e Stati membri. Il problema del decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione europea*, Giappichelli, Torino.

Ma l'aspetto più significativo risiede nel fatto che l'Unione e gli Stati membri hanno anche il dovere positivo di promuovere (art. 3, par. 1, TEU) e tutelare (art. 1 CFREU) la dignità umana, e questo diritto passa anche attraverso le politiche pubbliche e i diritti sociali (o di prestazione) che ad esso possono essere connessi.

4.1.2. *Alcuni cenni al quadro normativo nazionale*

In materia di diritti sociali degli stranieri nel contesto nazionale, il Testo Unico per l'Immigrazione (D. Lgs. 286/98) ha aggiornato un quadro normativo lacunoso, articolando le politiche di accoglienza e di integrazione degli immigrati e coinvolgendo anche le regioni e gli enti locali. Il decreto ha, inoltre, delineato una distinzione tra politiche *di immigrazione*, riguardanti le condizioni di ingresso e soggiorno e politiche *per gli immigrati*, riguardanti invece gli stranieri ammessi a soggiornare sul territorio nazionale, attribuendo le prime allo Stato e le seconde alle Regioni a titolo esclusivo o concorrente¹⁰.

Il riparto delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali indicato nel Testo Unico ha quasi "anticipato" la L. 328/2000 in tema di sistema integrato di servizi alla persona: individuando, cioè, compiti di programmazione e di promozione di progetti a favore delle Regioni e compiti di diretto ed immediato provvedere a favore dei Comuni¹¹. L'insita consapevolezza della complessità che caratterizza il fenomeno migratorio, gestibile solo attraverso un'adeguata distribuzione delle competenze ed un coordinamento tra i diversi livelli decisionali, ha consentito di gettare le basi per l'adozione di un modello di *governance* decentrato e multilivello. Questo segna un risultato importante, in quanto all'interno della prima legge organica sull'immigrazione viene istituzionalizzato un ruolo che già da anni Regioni ed enti locali avevano spontaneamente assunto.

Il decreto si sofferma particolarmente sull'importanza dei diritti sociali degli stranieri, in special modo sui diritti sociali cosiddetti di prestazione, considerandoli un *necessario veicolo di integrazione sociale degli immigrati*,¹² e delinea un preciso concetto di non discriminazione (art. 43)

¹⁰ Sulla distinzione tra politiche *di immigrazione* e politiche *per gli immigrati*, cfr. ad es. Caponio T. (2004), "Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo", in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5.

¹¹ Pur restando l'immigrazione una materia di competenza dello Stato centrale, l'art.42 del Testo Unico per l'Immigrazione stabilisce che le Regioni, province e comuni "sono chiamati ad implementare, nell'ambito delle proprie competenze, azioni volte a favorire l'integrazione dei cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti nel nostro paese".

¹² In generale, sui diritti sociali riconosciuti agli stranieri cfr. Bonetti P. (2004), "I principi, i diritti e i doveri, Le politiche migratorie", in Nascimbene B. (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, p. 110 ss., e Di Francia A. (2006), *La condizione giuridica*

secondo il quale «costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica».¹³

Il titolo V del Testo Unico disciplina alcuni ambiti specifici di *welfare* per gli stranieri presenti sul territorio italiano - salute, istruzione, assistenza sociale, alloggio - e riconnette alla semplice "presenza" dello straniero sul territorio la tutela dei "diritti fondamentali della persona umana" (art. 2, primo comma). A titolo esemplificativo si richiama l'art. 35, terzo comma inerente alle cure mediche oppure l'ex art. 38 che riguarda l'obbligo scolastico per i minori. Mentre sulla base del "regolare soggiorno" dello straniero vengono riconosciuti i diritti in materia civile, la partecipazione alla vita pubblica locale, il pari trattamento e l'eguaglianza dei diritti tra cittadini e stranieri, per quanto attiene al lavoro ed alle situazioni giuridiche ad esso connesse (commi 2, 3 e 4), modulando l'accesso a servizi e prestazioni sociali in base al tipo e alla durata del titolo di soggiorno di cui il singolo straniero dispone¹⁴.

Nell'articolo 3, quarto comma del TUIM, viene inoltre rimarcato che *«nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, tutti gli enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua e all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana»*. Ancora, l'articolo 38, secondo comma dichiara che *«l'effettività*

dello straniero in Italia, Milano, Giuffrè, p. 93 ss.

¹³ Per approfondimenti sulle nozioni di discriminazione diretta e indiretta cfr. art. 2 del d.lgs. 215/2003, recante "Attuazione della direttiva CE 2000/43 per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica" e la normativa internazionale sulla parità di trattamento dei lavoratori migranti (convenzioni OIL 143/1975 e 45/1990)

¹⁴ Tra i diritti riconosciuti solo allo straniero "regolarmente soggiornante", ci sono ad esempio l'iscrizione obbligatoria al Servizio Sanitario Nazionale (art. 34, primo e secondo comma), l'accesso ai corsi universitari (art. 39), l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (art. 40, sesto comma) mentre altri diritti, come si accennava, dipendono dal tipo e dalla durata del permesso di soggiorno, come ad es. la distinzione tra gli stranieri soggetti all'iscrizione obbligatoria o a quella facoltativa, o alla stipula di una assicurazione privata al S.S.N. (art. 34, commi primo e terzo).

del diritto allo studio è garantita dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana», mentre l'articolo 42 elenca le iniziative per l'integrazione sociale affidate allo Stato, alle Regioni, alle Province ed ai Comuni, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore, nonché in collaborazione con le autorità o gli enti pubblici e privati dei Paesi di origine.

La riforma del titolo V° della Costituzione (L. cost. n. 3/2001), nonostante l'attribuzione delle materie "diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea" e "immigrazione" alla esclusiva competenza statale (art. 117, secondo comma, lett. *a* e *b* Cost.), non ha modificato il riparto delle competenze in materia. Lo stesso art. 118, terzo comma cost. attribuisce alla legge statale la disciplina di forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle funzioni amministrative riconducibili alle materie immigrazione ed ordine pubblico.

Successivamente, le riforme intervenute a partire dalla Legge n. 189 del 2002 (cd. legge Bossi -Fini), pur lasciando valide le previgenti disposizioni in materia, hanno reinterpretato restrittivamente il quadro del *welfare* caratterizzante il Testo Unico nella sua originaria versione, riducendo i contenuti delle diverse prestazioni e rendendo ulteriormente difficoltoso il godimento di queste da parte degli aventi diritto¹⁵. La Bossi-Fini, pur non intervenendo direttamente sulle disposizioni riguardanti i diritti sociali degli immigrati, ha introdotto l'art. 40, primo comma *bis* che preclude l'accesso alle misure di integrazione sociale agli extracomunitari che non si dimostrino in regola con le norme sul soggiorno.

Questa tendenza a ridurre i contenuti e i destinatari del *welfare* per gli immigrati viene riproposta con il "pacchetto sicurezza". In particolare, la legge 94/2009 ha delineato una serie di riforme in materia di rinnovo dei permessi di soggiorno, ricongiungimento familiare, accesso all'abitazione e acquisizione della cittadinanza, che più o meno direttamente investono l'area di integrazione e riconoscimento dei diritti sociali degli stessi immigrati. Le norme dell'ultima riforma, concorrono, infatti, ad «abbassare ulteriormente l'effettivo livello di tutela di diritti sociali fondamentali quali

¹⁵ Queste riforme, infatti, si sono caratterizzate da una parte per una restrizione dei possibili destinatari che ha investito principalmente gli immigrati 'irregolari' e, dall'altra parte, da una intonazione fortemente polemica e simbolica che chiude le non moltissime prospettive di integrazione caratterizzanti il TUIM del 1998 e che, più in generale, punta ad una riscrittura del significato che il lavoro assume - per i lavoratori e le lavoratrici extracomunitarie - quale vettore di riconoscimento dei diritti sociali ed al contempo di integrazione e cittadinanza; riscrittura che diverge fortemente dalla trama che su queste dinamiche il principio lavorista dipana nella Costituzione.

istruzione e salute»¹⁶, riducendo i diritti sociali riconosciuti agli stranieri irregolari ad una essenzialità sempre più prossima a quel contenuto minimo “al di sotto del quale scompare lo stesso oggetto del diritto”¹⁷.

4.1.3. Le competenze regionali in materia di politiche sociali per gli stranieri

Il Testo Unico per l’Immigrazione, la riforma dei servizi sociali operata con la legge n. 328/2000 (“*legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*”)¹⁸ e la riforma del titolo V° della Costituzione hanno contrassegnato in modo determinante i sistemi di *welfare* nelle regioni italiane, richiamando un considerevole attivismo delle regioni in materia di immigrazione, che viene testimoniato anche dalla varietà di interventi in questo ambito che caratterizzano i nuovi statuti e le legislazioni regionali¹⁹.

Come illustrato precedentemente, il D.Lgs. 286/1998 ha affidato a Regioni ed Enti locali rilevanti compiti nella predisposizione di servizi e prestazioni a favore degli stranieri. Si è anche assistito ad un progressivo coinvolgimento delle amministrazioni locali, considerate non più come semplici vettori di attuazione di leggi o decisioni prese altrove, bensì come livelli di governo direttamente responsabili dell’inserimento sociale degli immigrati presenti sul territorio, soprattutto in riferimento all’accesso ai servizi sociali²⁰.

La successiva legge n. 328/2000²¹ ha proposto importanti interventi normativi che hanno tentato di ridefinire ruoli e competenze dei diversi

¹⁶ Cfr. Bascherini G., Ciervo A. (2011), *I diritti sociali e l’immigrazione*, in INFOLEG 156, 5, pp. 38 – 66.

¹⁷ Cfr. Pezzini B. (2009), “Una questione che interroga l’uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino” in *Associazione italiana dei costituzionalisti Annuario 2009*, Jovene, Napoli, p. 192.

¹⁸ Cfr. Ferioli E. (2003) *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Giappichelli, Torino.

¹⁹ Cfr. Abbondante F., Prisco S. (2009), “La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali”, in Scudiero M. (a cura di), *Stabilità dell’esecutivo e democrazia rappresentativa*, Jovene, Napoli, pp. 750 - 776.

²⁰ Cfr. Caponio T. (2004), *op. cit.*

²¹ Per approfondimenti sulla legge n. 328/2000, Cfr. Alpaca C. (2001), “Legge quadro di riforma dell’assistenza e provvedimenti consequenziali”, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 15, pp. 1670-1676; Breda M.G., Micucci D., Santanera F. (2001), *La riforma dell’assistenza e dei servizi sociali: analisi della legge 328/2000 e proposte attuative*, UTET, Torino; Bucci D. (a cura di) (2002), *Il lungo cammino della riforma: monitoraggio sull’applicazione della normativa sociale in Italia*, Associazione Nuovo Welfare - Multiprint, Roma; Di Lascio F. (2007), “La legislazione regionale in materia di assistenza sociale dopo la riforma del titolo V”, in *Giornale di diritto*

soggetti istituzionali e rideterminare il settore delle politiche sociali attraverso una disciplina più organica. I principi fondamentali di questa legge nazionale riguardano il riconoscimento della centralità dell'individuo, la volontà di realizzare un sistema di offerta dei servizi che risponda ai reali bisogni dei singoli e l'impronta sussidiaria del sistema.

Con la L. 328/2000, molti interventi di *welfare* sono stati devoluti alla competenza locale²², delineando un sistema di organizzazione dei servizi sociali secondo un modello "integrato", che coinvolge una pluralità di soggetti, sia pubblici (Comune, nel ruolo centrale, Provincia, Regione e Stato, cui spetta la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni) che privati²³, ed indica i ruoli che essi sono chiamati a svolgere attraverso un complesso sistema di programmazione riferibile al principio di sussidiarietà verticale e orizzontale. Secondo tale sistema le azioni del *welfare*²⁴ sono desumibili dal "piano regionale" e dai "piani di zona", provinciali e comunali, che costituiscono i documenti di programmazione in cui vengono stabilite le tipologie di intervento, la ripartizione delle risorse e i criteri di accesso ai finanziamenti.

Nello specifico, il piano regionale definisce le priorità e gli obiettivi da raggiungere in ambito socio-assistenziale, fornisce indicazioni sui contenuti dei piani di zona e sull'organizzazione e la programmazione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali, in relazione alle specifiche esigenze e ai bisogni espressi nel territorio, con l'unico vincolo dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LIVEAS) fissati a livello nazionale.

Il piano di zona, invece, si configura quale strumento di pianificazione a livello locale e viene elaborato dai comuni (in forma singola o associata) in accordo con le ASL. Esso è stato sostanzialmente previsto in quasi tutte le disposizioni regionali, benché talvolta si qualifichi diversamente e non sempre i soggetti che concorrono alla sua realizzazione vi partecipino con le medesime modalità. Anche le procedure per la sua determinazione si diversificano da regione a regione.

E' comunque sempre la regione a definire l'ambito di operatività del piano, (che generalmente coincide con il distretto sanitario) nell'ambito del quale individua gli obiettivi strategici, priorità di intervento e modalità

amministrativo, 7, pp. 679-689; Finocchi R. (2001), "L'istituzione del sistema integrato dei servizi sociali", in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, pp. 113-123.

²² Cfr. E. Ferioli E. (2003), *op. cit.*; Gori C. (2004), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carrocci, Roma.

²³ Cfr. art. 1, commi 4-5 della l. 328/2000.

²⁴ Cfr. D'Arcangelo L. (2006), "Quale programmazione per un welfare locale?", in *Rivista del Diritto e della Sicurezza Sociale*, 2, pp. 453 - 471.

organizzative. Alla regione viene riservata una funzione di guida, promozione e indicazione di principi e contenuti dei piani di zona.

Nell'ambito delle novità introdotte dalla legge n. 328/2000 vi è anche il concetto dei "livelli essenziali nell'area socio-assistenziale"²⁵ traendo parzialmente tale concezione dal settore sanitario.

La legge costituzionale n. 3/2001, che modifica il titolo V° della Costituzione, porta un cambiamento nell'impianto normativo della L. 328/2000 operando una diversa distribuzione di funzioni. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, di cui alla Costituzione, diventa prerogativa dello Stato²⁶, e va attuata con norma di legge, mentre la loro concreta attuazione è compito delle Regioni e dei Comuni, nelle rispettive funzioni normative e amministrative. Questa funzione diventa sostanzialmente l'unica garanzia di omogeneità del servizio sul territorio nazionale, già caratterizzato da interventi e politiche tra loro molto diverse²⁷.

La riforma costituzionale del 2001 ha avuto anche altri effetti sul quadro normativo regionale. A seguito della revisione costituzionale molte Regioni hanno adottato delle leggi proprie in materia di immigrazione²⁸

²⁵ Per maggiori approfondimenti: Banchemo A. (2003), "I livelli essenziali secondo l'ottica delle regioni" in *Prospettive sociali e sanitarie*, 33, 15-17, pp. 35-38; Ferioli, E., *I livelli essenziali delle prestazioni sociali*, relazione presentata al convegno a Cagliari 9 dicembre 2003; Gori C. (2002), "I livelli essenziali di assistenza", in *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Carocci Editore, Roma, pp. 55-68; Zamparo F., *I livelli essenziali delle prestazioni. Federalismo e garanzia dei diritti*, relazione presentata al convegno sui livelli essenziali delle prestazioni, 29-30 giugno 2006, Napoli.

²⁶ Cost. 117, c. 2, lett. m: "lo Stato ha legislazione esclusiva [sulla] determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

²⁷ Il motivo principale di tale differenziazione è che il legislatore nazionale non ha ancora dato una definizione circoscritta dei LIVEAS nell'area socio-assistenziale per una complessa serie di motivi, tra cui le differenti caratteristiche socio demografiche della popolazione nel territorio nazionale, la disomogeneità territoriale nella distribuzione e tipologia dei servizi esistenti a livello locale, la natura stessa delle prestazioni che li rende strettamente legati ai bisogni specifici dei destinatari, la mancanza di *standard* minimi comuni. Il rischio è che le Regioni possano scegliere i livelli prestazionali che preferiscono in base alle proprie risorse e secondo i propri indirizzi politici.

Per approfondimenti cfr. Guiglia G. (2007), *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Cedam, Padova.

²⁸ Cfr. l.r. Abruzzo n. 46/2004, recante "Interventi a sostegno degli stranieri immigrati"; l.r. Emilia-Romagna 5/2004, recante "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2"; l.r. Liguria 7/2007, recante "norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine

contribuendo a delineare autonomamente un quadro completo e specifico degli interventi a favore degli stranieri nel territorio regionale. Queste leggi prevedono diverse disposizioni introdotte nell'ottica della sussidiarietà orizzontale, tra cui risulta particolarmente significativa la previsione di “consulte regionali per l'immigrazione”²⁹ che hanno il compito di formulare proposte o pareri in merito alle azioni in materia di inclusione degli stranieri nell'ambito dei piani sociali e dei programmi in ambito socio-sanitario.

Inoltre, quasi tutte le Regioni si sono dotate di un sistema di registrazione delle associazioni del terzo settore operanti in materia di integrazione sociale, o in genere nel settore dei servizi sociali, sulla falsariga di quello predisposto a livello nazionale dal Testo Unico³⁰.

4.2. La Regione Abruzzo: contesto di riferimento, normativa di settore e strumenti di pianificazione

4.2.1 Il contesto regionale

I cambiamenti demografici di una popolazione che invecchia, il calo della fascia di popolazione italiana in età lavorativa, la richiesta di lavoro in alcuni specifici segmenti e l'esistenza di un sistema di welfare “a macchia di leopardo” rappresentano la cornice entro la quale agiscono i flussi migratori nella nostra regione.

Nel 2013 la popolazione regionale contava 1.312.507 persone residenti, delle quali 74.939 con cittadinanza non italiana. I cittadini stranieri rappresentano attualmente il 5,7% della popolazione residente, mentre le donne straniere rappresentano più della metà degli stranieri residenti.

Nel corso dell'ultimo decennio la popolazione straniera residente in Abruzzo è più che triplicata, con una crescita pari al 242%. La provincia di Teramo detiene la percentuale più alta di stranieri residenti (28,9%), seguita

e dei cittadini stranieri immigrati”; l.r. Lazio 10/2008, recante “disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati”.

²⁹ Le consulte regionali per l'immigrazione sono organismi non elettivi, generalmente composte da rappresentanti delle istituzioni, delle associazioni e delle comunità dei migranti. Esse hanno, in alcune regioni, anche la possibilità di convocare apposite “conferenze regionali sull'immigrazione” (con cadenza biennale o triennale) per verificare l'evoluzione del fenomeno migratorio.

³⁰ L'art. 42 del Testo Unico prevede l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari sociali di un registro delle associazioni. Le Regioni che hanno disciplinato nelle varie leggi specifiche un *Registro regionale degli enti e delle associazioni che operano in favore delle persone straniere*, sono: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Marche, Puglia.

dalla provincia di L'Aquila (27,6%) e da quella di Chieti (23,4%). Solo il 20,1% degli stranieri residenti in Abruzzo vive nella provincia di Pescara. La componente femminile, che prevale in tutte le province, rappresenta il 54,9% del totale degli stranieri, valore che sale al 57,8% per la provincia di Pescara.

Le proiezioni demografiche in ambito nazionale prevedono che da qui al 2020 quasi un terzo della popolazione italiana avrà più di 65 anni (27%), a fronte di un 4% di over 65enni stranieri, e che circa il 60% dei residenti stranieri avrà meno di 40 anni, con un'incidenza prevista nella fascia di età (0-39 anni) intorno al 28%.

Il contesto della nostra regione mostra che rispetto al 2001, l'incremento della popolazione (pari al 4%) è da attribuire esclusivamente alla componente straniera. L'Abruzzo si trova (e si troverà) dunque alle prese con una crescente diversità culturale correlata ad una stabilizzazione del fenomeno migratorio. I principali indicatori di questo processo sono i permessi di soggiorno per motivi familiari, che si attestano al 59,7% e il numero di minorenni (secondo generazioni), che sono il 25,8% della popolazione straniera totale³¹.

Una popolazione regionale che diventa, dunque, sempre più eterogenea per provenienze, lingue, culture, religioni e condizioni socio-economiche, pone il tema cruciale della necessità di ridefinire un nuovo patto di cittadinanza tra migranti e nativi e tra nuovi residenti e amministrazioni locali.

4.2.2. Il quadro normativo nel settore socio-assistenziale e in quello delle politiche per gli immigrati

Al momento dell'approvazione della Legge quadro 328/2000, la Regione Abruzzo aveva già una legge organica che disciplinava la materia, ossia la Legge Regionale n.22/1998, *Norme per la programmazione l'organizzazione dei servizi di assistenza sociale*, che in qualche modo anticipava le linee ispiratrici della Legge Quadro n. 238/2000, in quanto introduceva la zonizzazione per la gestione unitaria dei servizi, i piani di zona come strumento di programmazione e di governo locale, l'integrazione socio-sanitaria, la formazione degli operatori e dei sistemi, la documentazione e la valutazione degli impianti programmatici ed attuativi. In seguito la regione ha approvato una normativa settoriale relativamente all'autorizzazione ed accreditamento di servizi e strutture sociali.³²

³¹ Cfr. Caritas e Migrantes (2013), *XXIII Rapporto Immigrazione 2013*, Tau, Todi (Pg).

³² L.r. Abruzzo n. 2/2005, *Disciplina delle autorizzazioni al funzionamento e dell'accREDITamento di soggetti eroganti servizi alla persona*.

L'intero impianto delle leggi regionali ricalca sostanzialmente quello della legge nazionale, spesso con una indicazione dei principi fondamentali e delle finalità perseguite, cui segue la definizione dei diritti degli utenti, l'indicazione delle modalità di accesso ai servizi, la descrizione delle competenze dei diversi soggetti istituzionali, regioni, province, comuni, e le modalità della programmazione a livello regionale e zonale. Il comune, in forma singola o associata, rimane il principale attore nella gestione e programmazione dei servizi e degli interventi, nella gestione delle autorizzazioni ed accreditamento dei servizi e nella gestione e finalizzazione dei finanziamenti.

Nell'ambito specifico delle *politiche per gli immigrati*, l'approccio del legislatore regionale è stato condizionato principalmente da due fattori: la crescente risonanza sociale del fenomeno³³ e le riforme costituzionali degli anni 1999-2001, con le quali è iniziata una fase di crescita delle competenze regionali sia in intensità che in estensione.

La L.R. n. 46 del 2004 dal titolo «Interventi a sostegno degli stranieri immigrati» non sembra andare oltre l'orizzonte che verrà poi delineato dalla disposizione statutaria. La formulazione dell'art. 2 della legge regionale, per la quale «*gli stranieri immigrati sono destinatari degli interventi previsti dalla presente legge a condizione che siano residenti, domiciliati o altrimenti presenti, nel rispetto della normativa vigente, sul territorio della Regione, nelle ipotesi sia di immigrazione definitiva che di permanenza limitata e finalizzata*» non sembra chiarire il raggio di estensione della sua applicabilità per via della formula, abbastanza ambigua, «*altrimenti presenti, nel rispetto della normativa vigente*»³⁴.

Invece, ai sensi dello Statuto abruzzese (approvato due anni dopo) «*la Regione persegue l'accoglienza solidale delle persone immigrate e ne promuove l'integrazione sociale in base ai principi del pluralismo delle culture*» (art. 7, co. 7). Il riferimento a *persone* per le quali è sufficiente il semplice e generico status di *immigrati* appare in grado di disegnare un

³³ Secondo il Rapporto Caritas Migrantes, nell'ultimo decennio la popolazione straniera residente in Abruzzo è più che triplicata, con una crescita pari al 242%, Cfr. Caritas e Migrantes (2013), *XXIII Rapporto Immigrazione 2013*, Tau, Todi (Pg).

³⁴ Tra le disposizioni della legge abruzzese, per le quali si fa più stringente il dubbio citato nel testo, va segnalato l'art. 9, co. 1, ai sensi del quale «*La Regione assicura agli stranieri immigrati di cui all'art. 2, comma 2 la fruizione delle prestazioni sanitarie presso i presidi del servizio sanitario nazionale nei limiti e con le modalità previste per i cittadini residenti sul territorio abruzzese e conformemente alla normativa nazionale concernente i cittadini italiani*»: non è chiaro, cioè, l'impegno regionale nei confronti degli stranieri irregolari.

quadro normativo più ampio rispetto ad altre regioni e potenzialmente diverso da quello nazionale³⁵.

In attuazione della L.R. n. 46 del 2004, la Regione Abruzzo ha dato vita al *Programma triennale degli interventi per gli stranieri immigrati* (ulteriormente dettagliato nei piani annuali degli interventi) quale strumento di programmazione in grado di sostenere e promuovere interventi e metodologie innovative di *governance* del fenomeno immigratorio con l'obiettivo generale di «contribuire a garantire ai 'migrantes' (compresi gli apolidi, i rifugiati, i richiedenti asilo ed alle loro famiglie condizioni di uguaglianza con i cittadini italiani nel godimento dei diritti civili e di promuovere la rimozione degli ostacoli di natura economica, sociale e culturale che ne impediscono il pieno inserimento nel territorio abruzzese»³⁶. Negli ultimi dieci anni il *programma* ha portato alla realizzazione di progetti e iniziative anche se frammentarie, e all'organizzazione di un nucleo di servizi che rappresenta oggi un importante risorsa per il nostro territorio³⁷. Il programma riconosce, inoltre, la centralità dell'ente pubblico nella presentazione delle proposte progettuali ed assegna le risorse in base alle quote definite per ogni EAS (Ente di Ambito Sociale). Questo ha fatto sì che negli anni si creasse una sorta di complementarità tra le azioni per gli immigrati promosse con il programma triennale e quelle realizzate nell'ambito dei piani di zona, permettendo agli enti locali di garantire la continuità degli interventi in un'ottica di progressivo miglioramento.

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

4.2.3. I Piani di Zona e i servizi per immigrati

Il primo P.S.R. dell'Abruzzo (1998-2000) che rappresenta il punto di start-up dell'intero sistema regionale è stato caratterizzato da un impianto

³⁵ Per approfondimenti: *Statuti e leggi regionali in materia di migrazioni*, pubblicato in *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea* - Camera dei Deputati - XVI Legislatura, 2010 e *Statuti e leggi regionali in materia di migrazioni*, pubblicato in *Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea* - Camera dei Deputati - XVI Legislatura, 2011

³⁶ Regione Abruzzo, *Programma triennale degli interventi per gli stranieri immigrati 2011 - 2013*

³⁷ Sono stati attivati numerosi *centri interculturali*, *sportelli informativi per immigrati*, corsi di formazione linguistica, progetti di mediazione culturale e tanti altri validi progetti di facilitazione all'inserimento scolastico dei minori di origine non italiana.

sperimentale e parziale, da percorsi progettuali tortuosi e da iniziative pianificatrici non sempre corrispondenti ai reali bisogni delle comunità locali. Gli standard minimi di sistema, obbligatori in tutti i contesti locali, riconducono al servizio di Segretariato sociale e al servizio socio-psico-educativo per minori. In alcuni ambiti, vengono sperimentati i servizi sociali professionali, le cure domiciliari (assistenza domiciliare, aiuto personale, ecc.) e in quasi tutti i contesti “sopravvivono” le impalcature di assistenza economica diretta o i servizi del cd. consolidato (colonie, soggiorni termali, feste tematiche, ecc.).

Il secondo P.S.R. dell’Abruzzo (2002-2004), approvato dal Consiglio regionale con la Deliberazione, 26 giugno 2002, nr. 69/8, rappresenta un lodevole tentativo, almeno sul piano concettuale, di qualificare il sistema delle politiche sociali a livello regionale. Le linee guida che fanno da sfondo al secondo P.S.R. riguardano la tutela dei soggetti deboli, la solidarietà, la priorità alle persone e alle famiglie che vivono in condizioni di esclusione e di emarginazione sociale, l’attenzione alle domande delle comunità locali. Vengono, inoltre, individuate quattro aree prioritarie di intervento, con relativi obiettivi specifici: famiglia; infanzia, adolescenza e giovani; disabilità; anziani.

Il terzo Piano sociale (2007-2009) della Regione Abruzzo, si è posto la finalità di rinforzare i diritti di cittadinanza sociale, come riconosciuti dalla Costituzione, dall’Unione Europea e dalle Convenzioni internazionali. Il terzo P.S.R. assume in sé l’aspirazione di un Piano che non sia solo espressione del welfare istituzionale degli enti locali, né uno strumento di regolazione del mercato dei servizi alle persone, ma favorisca lo sviluppo di un welfare di comunità, nel quale il *social network* sia sempre più vicino alle esigenze della cittadinanza. Il Piano sociale, in tal senso, intende assolvere ad un ruolo strategico nell’ambito di una prospettiva globale di sviluppo del territorio regionale.

Tra gli elementi di innovazione presentati dal P.S.R. 2007-2009, si sottolineano la sperimentazione dell’area inclusione sociale, la determinazione di una nuova piattaforma di Livelli essenziali di assistenza sociale, l’introduzione del concetto di “intersectorialità” e la promozione e consolidamento degli strumenti di partecipazione.

In particolare, la sperimentazione dell’area di inclusione sociale ha permesso a molti ambiti territoriali di attivare e/o consolidare azioni e servizi per l’inclusione dei cittadini stranieri, sottolineando una *area di utenza* in continua crescita che richiede azioni specifiche per rispondere a bisogni altrettanto specifici.

Il quarto Piano Sociale Regionale 2011 – 2013 (tuttora in proroga) viene approvato in un particolare momento storico caratterizzato, da un lato da

bisogni sociali crescenti dovuti alla crisi economica e al terremoto avvenuto nel territorio aquilano, e dall'altro da una forte diminuzione delle risorse garantite dal Fondo Sociale Nazionale.

In tale contesto, la Regione Abruzzo opera la scelta di dedicare i fondi nazionali a garantire i LIVEAS ed il Fondo Sociale Europeo ad interventi deputati all'innovazione del *welfare* integrato delle politiche sociali regionali.

Tra le strategie adottate nel quarto PSR figurano:

- la conoscenza del territorio di riferimento, i cambiamenti in atto e le prospettive future per focalizzare l'attenzione sia sui bisogni dei cittadini e della comunità locale, sia sulle condizioni utili a rendere esigibili i diritti sociali;
- l'attivazione di modalità per favorire e sviluppare la partecipazione attiva dei cittadini e il coinvolgimento dei soggetti sociali rappresentativi della comunità locale;
- la definizione di un processo valutativo che trovi una logica sequenza nel profilo sociale locale;
- la definizione degli obiettivi strategici a partire dalle aree di bisogno individuate.

I servizi da garantire in tutta la regione vengono articolati per macroaree di destinatari degli interventi sociali e, all'interno di ciascuna macroarea, vengono specificati livelli essenziali di assistenza sociale e livelli complementari. Le macroaree individuate non prevedono *l'area immigrati*³⁸. Qualche riferimento all'utenza straniera è riscontrabile all'interno dell'*area minori, giovani e famiglia* e nello specifico riguarda:

- «i minori stranieri non accompagnati (MSNA) che transitano nelle strutture residenziali con un'elevata incidenza di costi per le comunità locali» e la necessità di individuare forme più coerenti e meno onerose di accoglienza»³⁹,
- l'obiettivo di «sostenere l'integrazione delle famiglie e dei minori stranieri, attraverso servizi di supporto, sostegno e mediazione culturale» definito quale obiettivo *concorrente* ossia non obbligatorio⁴⁰.

Nel Piano Sociale Regionale viene, inoltre, specificato che una quota pari al 25% delle risorse regionali (Fondo Sociale Regionale) è destinata agli Ambiti Territoriali Sociali, per il finanziamento di «programmi operativi e/o sperimentali che realizzano specifiche azioni nelle materie/aree

³⁸ Le macro aree individuate sono: area servizi generali, area minori, giovani e famiglia; area anziani; area persona diversamente abile.

³⁹ Cfr. Regione Abruzzo, *Piano Sociale Regionale 2011/2013*, p. 86.

⁴⁰ Cfr. Regione Abruzzo, *Piano Sociale Regionale 2011/2013*, p. 87.

previste nel Piano Sociale Regionale ed incluse nel piano di zona»⁴¹. Tali azioni potranno essere articolate nei *piani di zona* all'interno della c.d. *area degli interventi speciali*.

Le azioni specifiche per gli immigrati vengono invece inserite nelle linee di intervento del Progetto Speciale Multiasse “Programma di Inclusione Sociale”⁴² da realizzare con risorse del Fondo Sociale Europeo. L’attuazione del programma prevede la costituzione di partenariati permanenti per la durata del Programma, in cui confluiscono Comuni capofila di ambito d’area vasta; rappresentanze cooperative sociali e Organizzazioni no-profit presenti sul territorio; rappresentanze dei Servizi sociali e socio-sanitari.

4.3. Le politiche per gli immigrati nella provincia di Chieti: criticità e prospettive

L’analisi svolta nell’ambito del progetto “PAR.I” ha mostrato che ad oggi, le politiche pubbliche per l’integrazione degli stranieri nella provincia di Chieti rappresentano un quadro “a macchia di leopardo”, disegnato in misura significativa dal diverso grado di sensibilità politica e sociale delle singole amministrazioni locali e dalle politiche di contenimento della spesa pubblica seguite negli ultimi anni a causa della crisi economica.

L’accesso ai servizi sociali da parte dei migranti è molto frammentato, e dipende dal territorio in cui il soggetto si trova, dalle prassi seguite nelle amministrazioni locali e dal tipo di integrazione dei servizi forniti. È emerso inoltre che le problematiche sono ancora tante e che alto è il rischio di discrasie con quanto è previsto nel diritto europeo e nazionale.

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

- nell’ambito dei “Piani di zona dei servizi sociali” (es. area di inclusione sociale) che continuano a rappresentare lo strumento fondamentale di programmazione regionale per definire e costruire il sistema integrato di interventi e servizi sociali (come previsto dalla Legge 328/00);

⁴¹ Cfr. Regione Abruzzo, *Piano Sociale Regionale 2011/2013*, p. 180.

⁴² cfr D.G.R., 27 settembre 2010, nr. 744, avente ad oggetto l’approvazione del Piano operativo 2009-2010-2011 del “P.O. F.S.E. Abruzzo 2007-2013 Obiettivo “Competitività regionale e Occupazione. Tale atto di programmazione prevede una specifica azione nell’ambito dell’Asse 3 “Inclusione Sociale”

- attraverso finanziamenti erogati per progettualità presentate nell'ambito della L.R. 13 dicembre 2004, n. 46 "Interventi a sostegno degli stranieri immigrati".

Solo in pochi casi (tre su undici), sono stati previsti, anche all'interno del bilancio comunale, capitoli dedicati e/o fondi specifici per le politiche migratorie che vanno ad integrare le azioni svolte nell'ambito dei *piani di zona*.

I servizi più frequenti attivati nei comuni sono:

-sportelli informativi e di consulenza per i cittadini stranieri che operano in rete con la Prefettura e Questura di Chieti;

-azioni di mediazione culturale (nonché accompagnamento e presa in carico nei casi complessi) in diversi ambiti – comuni, scuole, ospedale, carcere, ecc;

-azioni specifiche di supporto per l'inclusione scolastica e sociale dei minori di origine non italiana;

-azioni di sensibilizzazione e promozione del dialogo interculturale.

Alcuni Enti d'ambito hanno, nel corso degli anni, sviluppato delle buone prassi di *welfare* dell'immigrazione, anticipando più volte le scelte regionali e mostrandosi più inclini a recepire le istanze che provengono dal territorio⁴³.

Tuttavia, la realtà dei fatti dimostra che i buoni progetti non sempre contribuiscono al determinarsi di una buona politica e i motivi di questa mancata corrispondenza sono da ricercarsi nella carenza di una lungimirante attività programmatica condivisa tra regione ed enti locali, e nell'incapacità di individuare validi strumenti che consentano di valutare i progetti realizzati e le politiche implementate.

Anche le politiche di spesa adottate a livello regionale costituiscono, da questo punto di vista, un indicatore abbastanza significativo. Le misure adottate nell'ultimo Piano di Zona 2011/2013 (e proroga) che non prevedono l'*Area Immigrati* tra le *aree di utenza* comprese nel Fondo Sociale Nazionale (FSN), inquadrando tali servizi solo nell'ambito dei fondi europei (FSE), nonché la mancata erogazione agli enti di finanziamenti della L.R n. 46/2004 hanno prodotto nel territorio della provincia di Chieti una situazione fortemente critica. L'inserimento delle azioni e dei servizi per l'integrazione degli immigrati all'interno dei piani di zona (2011/2013) ha assunto carattere "opzionale" rimandando tale scelta alla discrezionalità del singolo comune (per gli ambiti mono comunali) o EAS (in caso di ambiti pluricomunali). Ne è un'ulteriore dimostrazione, l'inquadramento di queste azioni all'interno dell'area *interventi speciali* che

⁴³ Si rimanda per un approfondimento al capitolo sulle buone prassi.

rimanda ad una lettura del fenomeno migratorio come questione sostanzialmente “di nicchia” e marginale.

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

In altri EAS, invece, tale principio di discrezionalità ha prodotto effetti drastici portando alla chiusura degli “sportelli per immigrati” e alla conseguente assenza di azioni specifiche in altri ambiti (ad es. quello scolastico e sanitario) accentuando criticità e disagi già riscontrati nella ricerca svolta nel 2011 nell’ambito del progetto *Piano Provinciale per l’accoglienza*⁴⁴.

Altri aspetti significativi evidenziati dall’indagine sono:

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

Di particolare interesse risulta anche l’analisi dei dati relativi agli strumenti di rappresentanza e partecipazione degli stranieri alla vita pubblica. Al momento, gli strumenti generalmente utilizzati dalle amministrazioni locali per dare voce alle rappresentanze degli stranieri regolarmente presenti sul territorio sono le seguenti:

⁴⁴ Hoxha D., Lannutti V. (2014) (a cura di), *Incontrarsi nello spazio dell’accoglienza*, Casa Editrice Tinari, Villamagna (Ch.).

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

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

In riferimento ai consiglieri aggiunti, al momento della rilevazione (febbraio – maggio 2014), tale figura era prevista solo nel consiglio comunale di Lanciano ma non era presente neanche in questo comune. Nel consiglio comunale di Chieti, invece, sono presenti consiglieri di origine non italiana.

Nel corso di attuazione del progetto “PAR.I” solo due comuni hanno comunicato la loro volontà di istituire la figura del consigliere aggiunto nei propri consigli comunali. Si tratta di un risultato importante pur non trascurando le criticità che contraddistinguono la reale capacità di rappresentanza dei consiglieri aggiunti⁴⁵.

Da questo punto di vista, si potrebbe affermare che nella nostra provincia, la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale - intendendo per partecipazione quel complesso di azioni volte ad incidere sulle decisioni che riguardano i partecipanti - assume, ad ogni evidenza, un carattere meramente simbolico.

Un'analisi completa dovrebbe poi tener conto dell'operatività del principio di sussidiarietà orizzontale, visto che il privato sociale in Italia ricopre un ruolo fondamentale nella risposta ai bisogni della collettività, pur se con una certa differenziazione tra le varie zone del paese⁴⁶. Ma i dati

⁴⁵ Con riguardo ai consiglieri aggiunti, le criticità rilevate riguardano la capacità di assicurare una rappresentanza delle diverse componenti della popolazione immigrata e la rilevanza “politica” in ragione della sua intrinseca inidoneità ad influenzare i processi decisionali locali. Cfr. Caritas (2004), *La rappresentanza politica degli stranieri*, in www.cestim.it.

⁴⁶ Sul ruolo del privato sociale nei servizi ai migranti v. Castellazzi S. (2010), “Il ruolo degli enti locali e il privato sociale”, in Gasparini Casari V., Cordini G., *Il diritto dell'immigrazione. Profili di diritto italiano, comunitario, internazionale e comparato*, Mucchi, Quaderni de Il diritto dell'economia, Nr. 5, vol I, cap. 6.; Accorinti M., (2004), “Il

raccolti con i questionari di rilevazione non sono sufficienti per poter fornire un quadro esaustivo sul ruolo del terzo settore nelle politiche per gli immigrati nel territorio della provincia di Chieti. Tuttavia, si rileva un aspetto interessante, ossia nei comuni/EAS in cui i servizi per gli immigrati sono nati anche grazie alla sollecitazione delle associazioni e delle comunità dei migranti, tali servizi presentano caratteristiche di continuità e di progettazione integrata in un'ottica di miglioramento continuo.

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

In tal senso si impone – è bene ancora una volta affermarlo – un intervento della Regione Abruzzo che, valorizzando e facendo tesoro delle esperienze virtuose delle comunità locali, definisca una soglia di dignità delle condizioni degli stranieri, individuandone i livelli essenziali come diritti sociali esigibili. Qualificare le politiche per l'integrazione degli stranieri in termini di diritti, e non di discrezionalità, riqualifica la relazione fra enti e beneficiari, tra istituzioni e cittadini debellando logiche di beneficenza o clientelari, e pone le basi per un inserimento non subalterno né passivo del cittadino straniero nella società, riconoscendolo come persona che ha diritto, al pari dei cittadini italiani, ad una vita dignitosa.

sistema dei servizi e l'accesso alla cittadinanza sociale. Il caso di Reggio Emilia", in *Rivista delle Politiche sociali*, n. 3, pp. 289-308; Balboni E. (2008), (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, p. 895.

5. La lente d'ingrandimento sulle seconde generazioni

di *Vittorio Lannutti*

In questo capitolo saranno esposti gli aspetti più problematici che riguardano le seconde generazioni e saranno presi in considerazione alcuni dei temi emersi nei focus group.

5.1 Seconde generazioni: chi sono e come sono distribuite nelle scuole italiane

Il fenomeno delle seconde generazioni va considerato alla luce del fatto che implica una complessità di fattori. Vanno considerate seconde generazioni tutti i bambini e i ragazzi minorenni che sono nati nel paese di arrivo dei genitori o che vi sono giunti prima del compimento dei diciotto anni. Vi sono poi anche altre condizioni da contemplare in questa categoria, come i figli di coppie miste. In Italia si parla di seconde generazioni per le seguenti situazioni¹:

- minori nati in Italia;
- minori ricongiunti (tra i quali sono compresi sia coloro che sono giunti in età prescolare, sia coloro che sono arrivati dopo aver iniziato la scolarizzazione nel proprio paese);
- minori giunti soli (e presi in carico da progetti educativi realizzati in Italia);
- minori rifugiati (“bambini della guerra”);
- minori arrivati per adozione internazionale;
- figli di coppie miste.

Possiamo individuare sin da subito tre elementi di complessità del fenomeno.

Il primo riguarda il passaggio dall'adolescenza alla prima età adulta, che questi ragazzi vivono in modo più difficoltoso rispetto ai giovani nativi, perché avviene in un contesto che li percepisce come diversi, se non alieni.

¹ Cfr. Favaro G. (2000), “Bambini e ragazzi stranieri in oratorio, riflessioni a partire da una ricerca”, in Aa. Vv., *Costruire spazi di incontro. Comunità cristiana e minori stranieri*, Centro Ambrosiano, Milano.

Non è un caso che sia in crescita il fenomeno degli italiani di colore che si sentono abitanti di una terra di nessuno, perché conoscono poco delle loro origini e non si sentono accettati come italiani².

Il secondo attiene ai processi di integrazione delle seconde generazioni. La questione riguarda i conflitti che possono sorgere sia in loro sia con i genitori. Questi giovani sono il prodotto finale di due processi: il progetto di stanziamento dei genitori e la capacità di accoglienza delle società nelle quali stanno crescendo; quindi, anche se involontariamente, rappresentano un cambiamento nelle società nelle quali hanno attivato percorsi di socializzazione, perché sono gli esponenti dell'incrocio di due culture: quella di origine e quella del Paese in cui vivono. Sono dunque i portatori della difficoltà di integrazione di due mondi culturali distinti e distanti. La loro è una generazione fondamentale, perché il modo in cui questi giovani riescono a rielaborare queste realtà differenti è predittivo per le generazioni successive.

Frequentando le scuole italiane e i coetanei autoctoni, questi giovani si socializzano inevitabilmente ai valori della società in cui vivono e il modo in cui riescono a coniugarli è determinante per la loro costruzione identitaria. Nel caso di chi è giunto in età adolescenziale, i processi di identificazione e individuazione tipici di questa fascia di età si fanno più complessi in un contesto nel quale vengono meno i riferimenti tradizionali o entrano in competizione con quelli più diffusi. Chi, invece, è nato in Italia o vi è giunto in età infantile, è probabile che viva conflitti intergenerazionali tra i valori della società in cui vive e quelli della società di origine, di cui sono portatori i genitori. A questa dicotomia identitaria bisogna aggiungere il fattore riguardante la globalizzazione delle comunicazioni nelle quali le seconde generazioni hanno l'opportunità di vivere appartenenze delocalizzate³.

La terza concerne l'età di arrivo nel Paese di ricezione, ritenuta importante, perché gli eventuali anni trascorsi nella scuola del paese di origine possono condizionare il percorso scolastico nel paese di ricezione, come anche i processi di socializzazione. A questo proposito prendiamo in considerazione la classificazione fatta da Ruben Rumbaut⁴, che fornisce delle sigle del tutto simboliche, ma significative proprio dei differenti percorsi di inserimento di questi bambini e adolescenti:

² Cfr. Ambrosini M., Molina S. (a cura di) (2004), *Seconde generazioni. un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*. Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.

³ *Ibidem*.

⁴ Cfr. Rumbaut R. (1997), "Assimilation and its discontents: between rhetoric and reality", *International migration review*, vol. 31, n. 4; Rumbaut R. (2004), "Ages, life stages, and generations in the United States", *International Migration Review*, vol. 38, n. 3 (fall).

1. la generazione 1,5 è composta da coloro che giungono nel paese d'arrivo tra i 6 e i 12 anni, hanno quindi cominciato il processo di socializzazione e la scuola primaria nel paese d'origine, ma hanno completato l'educazione scolastica all'estero;
2. la generazione 1,25 è quella che emigra tra i 13 ed i 17 anni, con o senza famiglia, che in alcuni casi non frequenta la scuola superiore e la cui esperienza si avvicina più a quella dei primo-migranti che a quella delle altre seconde generazioni;
3. la generazione 1,75, che si trasferisce all'estero nell'età prescolare (0 – 5 anni), non ha nessuna memoria diretta del paese di origine ed è stata interamente socializzata nel nuovo contesto;
4. la generazione 2.0, che comprende coloro che sono nati nel paese di arrivo dei genitori;
5. la generazione 2.5, a cui appartengono i figli di coppie miste.

Secondo le stime dell'IDOS i minorenni di seconda generazione sono in Italia il 24,1% ed in Abruzzo il 23,4% della popolazione di origine straniera totale⁵

Gli studenti di seconda generazione sono in crescita nelle scuole italiane. Nell'anno scolastico 2012/2013 erano 786.630 (+ 4,1% rispetto all'anno precedente), con un'incidenza sul totale degli iscritti dell'8,8% (+ 0,4 rispetto all'anno precedente). Continuano ad essere maggiormente presenti nei primi cicli scolastici: scuola dell'infanzia (9,8%), scuola primaria (9,8%), scuole secondarie di primo grado (9,6%), scuole secondarie di secondo grado (6,6%). Coloro che sono nati in Italia sono maggiormente presenti sempre nei primi cicli scolastici, mentre, parallelamente alla riduzione dei flussi migratori, è diminuito il numero di alunni neo-arrivati nel sistema scolastico: complessivamente sono il 3,7%, con uno scarto dell'1,1% rispetto all'anno scolastico precedente. Le studentesse di origine non italiana hanno raggiunto un'incidenza simile alle loro coetanee autoctone, il 48%. Per quanto riguarda le provenienze, sono rappresentati tutti e cinque i continenti, ma al primo posto c'è l'Europa con il 49,8%, di cui il 23,6% dell'Unione Europea. Le prime nazionalità rappresentate nei banchi di scuola sono: Romania (148.602), Albania (104.710) e Marocco (98.106). Guardando alla distribuzione sul territorio nazionale, le presenze sono maggiori nelle regioni del Nord e del Centro e si riscontra un'ampia diffusione nelle province di media e piccola dimensione. Nel complesso, i quattro quinti delle scuole italiane hanno cittadini stranieri tra i loro iscritti e il 60% degli istituti non supera un tasso di incidenza del 15%, mentre aumenta, seppur di poco, il numero di scuole che superano il

⁵ UNAR – IDOS (2013), *op. cit.*, pp. 457 – 458.

30% di presenze non italiane (4,7%). Esse si trovano prevalentemente nelle regioni del Centro e del Nord Italia. In Abruzzo sono 13.177, il 7% della popolazione studentesca totale, di cui la maggiore concentrazione è nella secondaria di primo grado (8,5%) e nella scuola dell'infanzia (7,8%)⁶.

5.2. I fattori che contribuiscono al successo scolastico

Il successo o l'insuccesso scolastico sono determinati da quattro categorie:

1. fattori relativi agli studenti;
2. fattori relativi al background d'origine
3. fattori relativi alla scuola
4. fattori riferibili all'interazione di questi tre ordini di variabili, all'interno di un *frame* sovrastrutturale che rappresenta lo sfondo su cui si realizza l'azione sociale.

La combinazione di questi fattori «mette in moto un effetto moltiplicatore delle cause che possono favorire/inibire il successo scolastico, un effetto analizzabile solo con un approccio olistico, secondo il paradigma weberiano che legge gli eventi come frutto di un'interazione tra l'intenzionalità dell'attore sociale e le caratteristiche (vincoli o facilitazioni) della struttura ambientale, in particolare quelle delle istituzioni formative»⁷.

Partiamo dalla considerazione degli eventuali eventi critici, come l'aver lasciato il paese di origine e quindi compagni di scuola e di giochi, o l'essere figli di genitori stranieri. Altri fattori non necessariamente critici sono l'età di arrivo nel paese di arrivo, il paese di provenienza, come lo studente si relaziona nel contesto di ricezione, le sue abilità linguistiche e il bagaglio scolastico progressivo⁸. Tuttavia, non è sempre detto che l'origine straniera condizioni permanentemente la vita del giovane. A questi vanno aggiunti fattori di tipo macrosistemico, a partire dalle *policy* dell'UE e dei governi centrali, fino a quelle degli enti locali, come è stato esposto nel secondo e quarto capitolo, oltre alle modalità di incorporazione degli immigrati e alla situazione economica del paese di ricezione, alla dimensione culturale, riguardante il livello di pregiudizi e razzismi e se e

⁶ Cfr. Colombo M., Ongini V. (2014) (a cura di), *Alunni con cittadinanza non italiana. L'eterogeneità dei percorsi scolastici, Rapporto Nazionale 2012-2013*, Fondazione ISMU, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

⁷ Cfr. Ravecca A., (2009), *Studiare nonostante*, Franco Angeli, Milano, p. 15.

⁸ Cfr. Bankston C. L. (2004), "Social capital, cultural values, immigration, and academic achievement: the host country context and contradictory consequences", in *Sociology of education*, vol. 77, no. 2.

come questi vengono combattuti, infine le caratteristiche della comunità coetnica dei singoli studenti.

I fattori relativi alla scuola sono riconducibili alla stessa organizzazione scolastica e se questa ha attivato percorsi di inclusione o esclusione di gruppi svantaggiati o appartenenti alle minoranze etniche, alle caratteristiche degli organi scolastici, all'organizzazione didattica e alla presenza di progetti di accoglienza per i *newcomers*.

Tutti questi elementi vanno considerati nella loro complessità perché interagiscono tra loro e con l'ambiente.

In questo paragrafo sarà posta attenzione ai primi due fattori, in particolare per quanto riguarda le dinamiche familiari, il confronto con compagni e docenti, il capitale sociale ed il capitale sociale etnico. I fattori relativi alla scuola saranno affrontati nei prossimi paragrafi.

5.2.1. *Le dinamiche familiari*

La famiglia migrante va vista come il *trait d'union* tra più fattori: tra le generazioni, tra il mondo adulto del mercato del lavoro ed i percorsi dei figli, tra il Paese d'origine e quello di arrivo e di insediamento, all'interno delle dinamiche transnazionali. Le traiettorie che percorrono i figli dell'immigrazione e la loro identità sono determinate da questi percorsi.⁹

Le famiglie migranti sono prevalentemente ricongiunte, questo vuol dire che molte prime generazioni tendono a normalizzare i propri figli, inducendoli ad un avvicinamento ai cittadini autoctoni. Il ricongiungimento familiare assume così un'importanza cruciale, dato che i membri di queste famiglie nella fase di inserimento nella società d'accoglienza sperimentano traiettorie sempre più disperse e transnazionali e quindi i nuclei familiari si trovano spesso nella condizione di dover affrontare eventi che trasformano il modo in cui i membri vivono l'appartenenza, la solidarietà e la reciprocità¹⁰.

Il panorama migratorio familiare italiano è caratterizzato da diverse modalità di ricompattamento della famiglia migrante. Le nuove dinamiche

⁹ Secondo Mariagrazia Santagati: «si ipotizza che nel percorso degli adolescenti migranti, la migrazione familiare possa essere intesa come: un'esperienza che segna e trasforma il vissuto quotidiano personale, familiare e scolastico degli studenti; un'eredità che viene trasmessa dai genitori ai figli, in termini di risorse familiari a disposizione, opportunità, vincoli; la fonte di un ethos familiare, orientato al sacrificio, al riscatto sociale e all'investimento sui figli, motivato dalla volontà dei genitori di offrire a questi ultimi migliori opportunità, a livello economico, formativo, lavorativo». Santagati M. (2009), "Dentro il progetto migratorio familiare: opportunità e rischi per le nuove generazioni", in Besozzi E., Colombo M., Santagati M., (a cura di), *Giovani stranieri, nuovi cittadini. Le strategie di una generazione ponte*, Franco Angeli, Milano, p. 58.

¹⁰ Cfr. Bonizzoni P. (2007), "Famiglie transnazionali ricongiunte: per un approfondimento nello studio delle famiglie migranti", in *Mondi migranti*, 2.

che la famiglia in emigrazione vive dipendono da quale dei due coniugi è stato il primo-migrante, dato che nel nostro Paese abbiamo avuto ed abbiamo sia ricongiungimenti al maschile che al femminile. Dobbiamo considerare quindi che la separazione prima ed il ricongiungimento poi avvengono all'interno di un processo di de-territorializzazione e transnazionalizzazione che coinvolge i legami di coppia ed intergenerazionali. La maggior parte delle famiglie immigrate, infatti, non giunge quasi mai unita nel paese d'arrivo. In genere il percorso è il seguente: parte uno dei due genitori; questi appena ottiene una sistemazione lavorativa ed abitativa consona per accogliere coniuge e figli, attiva le pratiche del ricongiungimento, che tuttavia non avviene mai in tempi brevi. Questo ovviamente ha dei pesanti riscontri sulle dinamiche familiari, soprattutto perché, dopo anni di lontananza, la famiglia che torna a riunirsi, deve allestire modalità di adattamento alla nuova realtà che non avviene mai in modo indolore.

5.2.2 Il confronto con compagni e docenti

Il gruppo dei pari è un importante agente di socializzazione, perché attraverso le relazioni amicali il giovane acquisisce la consapevolezza che può ricoprire più ruoli sociali e condividere norme e stili di comportamento liberi da ruoli e dinamiche gerarchizzati. Il gruppo dei pari contribuisce in maniera importante allo sviluppo della personalità e del carattere del giovane. Per i giovani di origine straniera il gruppo dei pari assume una rilevanza maggiore, perché l'interazione sia con gli autoctoni, sia con altri esponenti di seconda generazione radicati da più tempo, accelerano il processo di integrazione nel territorio in cui vivono. Per questa fetta di giovani diventa dunque dirimente la relazione che riesce ad instaurare con compagni di classe e docenti.

Questo tema in Italia è stato ancora poco indagato ed è stato spesso accostato alle relazioni amicali in generale. Sulle relazioni con i docenti, il materiale a disposizione scarseggia ulteriormente. Tuttavia, quello che è emerso nelle ricerche è un quadro dicotomico: da un lato troviamo situazioni di integrazione e di percorsi virtuosi dall'altro forme di esclusione e di più o meno velato razzismo. Di seguito saranno presi in considerazione gli esiti di alcune ricerche.

Dall'indagine Itagen2¹¹, come anche da una ricerca svolta nella provincia di Bologna nell'a.s. 2006/2007¹² è emerso che la quasi totalità dei

¹¹ Si tratta della prima ricerca quantitativa statisticamente rappresentativa a livello nazionale sui figli degli immigrati. È stata svolta in 48 province italiane, sugli alunni delle scuole medie dell'a.a. 2005/2006, dunque in un'età compresa tra gli 11 ed i 14 anni. Il

ragazzi stranieri sostiene di avere almeno un amico italiano. Tuttavia ci sono differenze in base all'età di arrivo, vale a dire che quanto prima si è giunti (o se si è nati in Italia), più è probabile che si abbia un amico italiano, mentre chi è giunto in età più avanzata tende maggiormente ad avere amici della stessa etnia. Il tempo di provenienza, invece, non è determinante rispetto alle amicizie extrascolastiche, dato che in generale si preferiscono amicizie non nate sui banchi di scuola.

In una ricerca diretta da Ennio Pattarin, svolta in quasi tutti gli istituti di scuola superiore delle province di Ancona e Macerata e con un campione di 875 giovani di seconda generazione intervistati, è emerso che le relazioni amicali del campione intervistato sono risultate piuttosto mutevoli, il che non stupisce, anche considerando che molti di questi ragazzi sono arrivati nel nostro paese in età adolescenziale, dunque in un'età di passaggio, fattore che si somma alla difficoltà di ricostruire un tessuto amicale. Le prime amicizie del campione intervistato sono state variegata e distribuite quasi equamente tra italiani (30,7%), del Paese d'origine (31,8%) e indifferentemente italiani o stranieri (35,2%)¹³. In altre due indagini svolte nelle Marche¹⁴ le relazioni sia con i compagni di scuola che con gli insegnanti vengono presentate come molto positive e non si registrano episodi razzisti. In alcuni casi sono stati anche descritti episodi di profonda vicinanza, dato che alcuni insegnanti hanno pagato la gita scolastica a studenti con difficoltà economiche. In molte occasioni i giovani di origine straniera suscitano in compagni e insegnanti la curiosità.

Purtroppo nelle relazioni scolastiche entrano anche i pregiudizi indotti ed alimentati dai mass media, che vanno dal tentativo di non dar peso a quanto si dice, al sentirsi sotto accusa, per cui l'immagine negativa dello straniero prodotta da questi può aver pesato sul vissuto di alcuni ragazzi. Si

campione ha riguardato 10.554 figli di coppie con almeno un componente straniero e 10.150 con entrambi i genitori italiani. Cfr. Della Zuanna G., Farina P., Strozza S. (2009), *Nuovi italiani. I giovani immigrati cambieranno il nostro paese?*, il Mulino, Bologna.

¹² Cfr. Mantovani D.(2008), "Seconde generazioni all'appello. Student stranieri e istruzione secondaria superiore a Bologna", in *Misure/Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo*, 29, maggio.

¹³ Cfr. Lannutti V., (2010), "Le seconde generazioni nella Regione Marche: modalità relazionali dei giovani migranti", in Sospiro G. (a cura di), *Tracce di G2*, Franco Angeli, Milano.

¹⁴ Cfr. Lannutti V. (2014), *I percorsi di integrazione delle seconde generazioni nelle Marche*, Tesi del Dottorato di Ricerca in Scienze Sociali: Teorie, Applicazioni e Interventi, Ciclo XXVI°, Università degli Studi "G. D'O'Annunzio" Chieti- Pescara; Lannutti V. (2008), "I migranti di seconda generazione della formazione professionale regionale", in Pattarin E. (a cura di) *Rapporto di ricerca La formazione professionale dei giovani di origine straniera*, Dipartimento di Scienze Sociali, Università Politecnica delle Marche.

ha paura di essere presi in giro, paura delle conseguenze di questa reputazione negativa che si è creata. Questa diffidenza nei confronti degli stranieri è diffusa, anche se sono pochi gli italiani che manifestano apertamente questi pregiudizi.

Nel focus group svolto con gli studenti sono emersi sia casi di accoglienza sia di discriminazioni e addirittura di bullismo, come ha anticipato Eide Spedicato nel terzo capitolo. Un ragazzo ha riferito addirittura che gli veniva intimato di presentarsi in un posto per essere picchiato:

“Quando sono venuto a Gissi la prima volta non mi sono trovato bene con i ragazzi. Le prime settimane non ho avuto nessuno vicino. Facevo la terza elementare. Fino alla terza media i ragazzi mi dicevano: 'a quest'ora devi uscire, ti devi far trovare che ti devo menare'. Io andavo con mio fratello, lui faceva a botte e poi li fermavo. Da piccolo sono andato là e sai che ho fatto? Dopo la terza media ho reagito non facendo a botte. Prima sono andato a scuola di calcio e anche lì ho avuto dei problemi. Ho cominciato a giocare a calcio, a calcio, a calcio. Perché giocando a calcio, sai che ho fatto? Mi sono integrato dopo la terza media. Adesso che faccio il terzo superiore i ragazzi di Gissi quando mi vedono, anche quelli più grandi mi rispettano. Ho raggiunto questo obiettivo organizzando le partite di calcio. Ho pensato che se organizzavo le partite chiamando un ragazzo straniero come me, un romeno e un italiano, facendoli giocare insieme per farli integrare. Adesso organizzo le partite sempre, ogni giorno dopo la scuola alle quattro e ci sono italiani e stranieri di tutti i tipi. A Gissi mi conoscono come quello che organizza le partite (AMS, pakistano).

In questo caso lo studente grazie a risorse personali è riuscito non solo a non subire più minacce, ma a svolgere un ruolo da leader positivo che aggrega e che utilizza lo sport come strumento di integrazione. In altri casi, invece, la soluzione migliore è cambiare scuola:

“A me è successo che una ragazza mi ha spinto dalla finestra. L'aula si trovava al pianoterra. Il motivo è perché sono straniera. Siccome mi sono rotta il piede, sono stata tanto tempo a casa, perché sono andata in giro a fare delle visite, per vedere se mi dovevo operare oppure no e chiedevo tutti i giorni ai miei compagni i compiti, anche alle ragazze più brave che sapevo che si scrivevano sempre i compiti. Mi dicevano sempre: 'non li ho scritti, non ce li ho'. C'erano due ragazze della mia classe, che abitavano nel mio paese a cui chiedevo i quaderni per fare le fotocopie. Ho detto a una di loro 'mando mia mamma, prende i quaderni, fa le fotocopie e poi te li riporta'. Mi diceva 'no, no, non venire, non far venire tua madre, passiamo un giorno noi a casa tua e ti portiamo i quaderni'. Praticamente i quaderni a casa non li hanno portati mai e hanno detto ai professori che io non chiedevo mai i compiti e non chiamavo mai. Quando chiamavano loro io non rispondevo mai al telefono. Gli adulti: docenti e dirigente scolastico non hanno fatto niente. Tutta la classe ha detto che non era vero che mi aveva spinto, che ero caduta da sola. Ho perso l'anno scolastico e sono passata al “De Titta”. (OAS, romena).

Questa ragazza ha trovato nella scuola, dove ha subito l'aggressione, un ambiente ostile, insofferente e razzista. L'aspetto più preoccupante di questo episodio è la totale deresponsabilizzazione da parte delle figure educative. Questo fatto denota sia un gravissimo scollamento sociale, indicativo di un 'patto sociale' saltato, sia l'aspetto concreto della condizione di post sociale cui siamo giunti di cui parla Alain Touraine¹⁵.

Infine, vi sono molti docenti, tra i quali vi sono alcuni di coloro che hanno partecipato ai focus group, che hanno realizzato e portato avanti tante iniziative positive, non senza fatica, ma ve ne sono altri che non nascondono di avere gravi pregiudizi verso questi studenti:

“Una volta una professoressa mi ha detto che non mi poteva mettere il voto che meritavo, perché gli alunni di quella classe dicevano 'quella è una straniera e quindi non merita più di noi. Poi quando mio padre è venuto al consiglio gli hanno detto 'io non posso mettere a sua figlia il voto che merita', infatti prendevo sempre la sufficienza. Mio padre gli ha detto 'che se mia figlia la merita, fa bene a metterla, perché tutto l'impegno che fa a casa, a volte la vedo pure piangere'. La professoressa ha detto: 'non lo posso mettere, perché è straniera'” (OAS, romena).

È evidente che con una parte del corpo docente va svolta un'intensa attività culturale e formativa. La professoressa in questione con questo tipo di atteggiamento è responsabile degli eventuali atteggiamenti di reazione e di contrasto alla società italiana che possono assumere i suoi studenti di origine straniera.

5.2.3 *Il capitale sociale ed il capitale sociale etnico*

La definizione sinteticamente più chiara di capitale sociale può essere quella di 'bene relazionale complesso', vale a dire un processo definito dall'insieme delle sue funzioni e strutturato su un insieme d'interazioni sociali che conducono ad esiti costruttivi¹⁶.

Le traiettorie scolastiche degli studenti sono determinate dal capitale economico, dal capitale umano posseduto dai genitori e da quello culturale, ma ancora più importante è quello sociale. Le seconde generazioni

¹⁵ Cfr. par. 2.1, infra.

¹⁶ Cfr. Granovetter M. (1998), *La forza dei legami deboli e altri saggi*, Liguori, Napoli; Bourdieu, P. (1986), "The Forms of Capital", in J. G. Richardson (a cura di), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood Press New York; Putnam R. (2004), *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, il Mulino, Bologna; Putnam R., (2007). "E Pluribus Unum: diversity and community in the twenty-first century, The 2006 Johan Skytte Prize Lecture", in *Scandinavian political studies*, 30, 2; Coleman J. C. (2005), *Fondamenti di teoria sociale*, Il Mulino, Bologna.

maggiormente penalizzate sono quelle che vivono in famiglie monogenitoriali, quasi sempre con il genitore femminile, e quelle con molti figli. Nelle prime la causa penalizzante si riscontra nella diminuzione dei contatti tra genitori e figli e nella mancanza di una forma di supporto e di controllo dei figli, presente, invece, nei nuclei familiari nei quali sono presenti entrambi i coniugi, che possono sostenersi a vicenda e quindi svolgere meglio la funzione genitoriale. Nelle seconde, i genitori non possono concedere a tutti i figli le stesse attenzioni, di conseguenza questi sono generalmente meno favoriti.

Il capitale sociale etnico ha anch'esso una sua importanza, perché i legami interni alla comunità etnica permettono l'accesso e lo sviluppo a forme di capitale sociale extra familiare che consentono agli adulti di collaborare nella creazione di norme condivise e di garantire supporto e controllo sociale. Tuttavia, i pattern di acculturazione consonante e dissonante non si sviluppano esclusivamente in base alle caratteristiche della comunità immigrata, ma interagiscono con una pluralità di fattori di contesto, come le pratiche istituzionali e simboliche di ricezione della società autoctona, la strutturazione del mercato del lavoro e lo sviluppo di subculture che determinano gli esiti dell'adattamento socioculturale delle seconde generazioni. Quando l'insieme di questi fattori è sfavorevole, come accade oggi in maniera prevalente in tutti i paesi occidentali, l'acculturazione consonante, e un costante riferimento alla propria etnicità, facilitano l'accesso delle seconde generazioni alle risorse (finanziarie, culturali, umane e sociali) familiari e comunitarie ed è proprio la disponibilità di questo set di risorse che conduce potenzialmente ad un'assimilazione positiva. Al contrario, l'acculturazione dissonante, indebolendo i legami intergenerazionali, ostacola l'accesso dei giovani alle risorse familiari e comunitarie aprendo così la strada verso una forma di assimilazione negativa¹⁷.

Il capitale sociale coetnico non è sufficiente per prevenire gli abbandoni scolastici, perché ciò che in realtà conta è la qualità e la densità dei legami che uniscono i membri tra loro. In altre parole, la comunità etnica non è sempre una base di partenza verso la piena integrazione e l'ascesa sociale per le seconde generazioni. Se questa risulta nei confronti dell'esterno eccessivamente chiusa, debole e se i suoi componenti svolgono solo lavori scarsamente qualificati, può risultare castrante per i giovani, si parla in questo caso dei ghetti. Se, al contrario, i legami tra la comunità etnica e

¹⁷ Cft. Portes A., Rumbaut R. G. (2005), "Introduction: the second generation and the children of immigrants longitudinal study", in *Ethnic and racial studies, Special Issue The Second Generation in Early Adulthood*, XXVII, 6, pp. 983 – 999.

l'esterno sono forti e i suoi componenti inseriti nel mercato del lavoro hanno ottenuto un inserimento occupazionale molto differenziato e aperto all'esterno, allora sono in grado di favorire l'ascesa sociale delle seconde generazioni, in questo caso si parla delle enclavi, che sono economicamente dinamiche, orientate a proiettare positive aspettative verso i membri.

5.3 I risultati scolastici delle seconde generazioni

Gli studenti di origine straniera sono sempre più presenti nelle scuole italiane, nonostante la diminuzione dei flussi dal 2011¹⁸. La popolazione scolastica multietnica ha ormai mutato in maniera irreversibile la demografia dei sistemi d'istruzione dei paesi occidentali.

Da alcune ricerche¹⁹ sugli adolescenti stranieri presenti nel nostro paese sono emersi i seguenti nodi problematici rispetto all'esperienza formativa:

- l'eterogeneità e la complessità dei percorsi degli adolescenti, in aumento nel sistema scolastico, con la prevalenza di migranti di prima generazione;
- l'investimento in istruzione, ma anche carenze di risorse materiali e relazionali (ad es. lo scarso aiuto e supporto nello studio) nel conseguire un diploma e nel trovare un lavoro adeguato;
- l'orientamento verso percorsi brevi e professionalizzanti a causa delle difficoltà di proseguire gli studi, anche se è forte la motivazione a continuare;
- la canalizzazione principalmente nella formazione professionale;
- gli elevati tassi di ritardo e di abbandono, la notevole dispersione scolastico-formativa e le carriere irregolari;
- una diffusa incertezza sul futuro formativo e professionale degli studenti stranieri, che si esprime nel rischio di un'integrazione subalterna e di una segregazione in professioni poco qualificate sul modello dei genitori, cui consegue una mobilità socio-professionale sostanzialmente bloccata, aggravata da un accesso alla cittadinanza ancora limitato.

Nonostante queste problematiche, alcuni ragazzi di seconda generazione hanno conseguito risultati migliori dei loro coetanei autoctoni, dimostrando che l'esperienza migratoria non è necessariamente sinonimo di insuccesso e di fronte a questo fenomeno si dovrebbe avere un atteggiamento neutro.

¹⁸ Cfr. IDOS – UNAR (2013), *op. cit.*

¹⁹ Cfr. Besozzi E., Colombo M., Santagati M., *op.cit.*; Giovannini G. (2010), *Immigrati: diversi/non "speciali"*, intervento al Seminario Interregionale del MIUR sull'Orientamento, Ischia, in www.graziellagiovannini.it; Ricucci R. (2010), *Italiani a metà. Giovani stranieri crescono*, Il Mulino, Bologna; Santagati M. (2009), *op.cit.*

Questo aspetto è stato evidenziato anche da alcuni professori che hanno partecipato ai focus group.

Il successo formativo (riferito all'efficacia dell'esperienza formativa e quindi ai risultati non solo di apprendimento, ma anche relativi allo sviluppo complessivo del soggetto, delle sue competenze cognitive, relazionali e alla sua capacità di darsi e di raggiungere degli obiettivi) viene inteso dagli studenti stranieri²⁰ allo stesso modo degli studenti italiani. La scuola viene percepita come una via privilegiata verso l'inserimento e la partecipazione alla società di accoglienza, con una sua spendibilità concreta nel mondo del lavoro. Il legame tradizionale che enfatizza l'influenza diretta dell'origine sociale e culturale sulla riuscita scolastica non è facilmente ricostruibile nelle esperienze scolastiche della popolazione straniera. L'esito scolastico dunque non è necessariamente legato al tipo di inserimento sociale che svolgono le seconde generazioni, né è strettamente connessa all'età di arrivo.

La varietà di etnie presenti nel nostro Paese determina anche la varietà di esiti scolastici e di collegamenti tra mondo della scuola e quello del lavoro. Si trovano così da un lato genitori che aspettano che i figli entrino nel mondo del lavoro con un diploma o una laurea, altri che, a causa di problemi economici, fanno interrompere gli studi ai figli affinché producano reddito ed altri che spingono i figli a coniugare studio e lavoro (in particolare i cinesi)²¹.

Dal rapporto redatto da Colombo e Ongini²² emerge che rispetto ai dati delle ricerche su riportate, nel corso di questi ultimi anni la situazione non è migliorata. La maggior parte degli studenti di origine non italiana, infatti, continua ad essere maggiormente orientata verso la formazione tecnica e professionale, mentre l'avvio al liceo o all'istruzione artistica interessa poco più del 20% di questa tipologia di studenti. Le scelte scolastiche degli studenti di origine immigrata sono riconducibili a molte variabili, che dimostrano quanto si debba ancora lavorare per migliorare la condizione di questi studenti. Le variabili sono prevalentemente economiche, ma sono

²⁰ Besozzi, et al. (2009), *op. cit.*

²¹ Le recenti ricerche che si sono svolte sull'inserimento nel mercato del lavoro delle seconde generazioni fanno emergere un quadro nel quale questi giovani non sono stati in grado di compiere quell'ascesa sociale che loro stessi e i loro genitori presumibilmente si auspicavano, ma sono rimasti ancorati nei cosiddetti lavori umili. Queste ricerche, infatti, sono accomunate da alcuni tratti comuni: un tasso di partecipazione al mercato del lavoro molto più alto dei loro coetanei autoctoni; un significativo scollamento tra lavoro svolto e lavoro desiderato per il futuro; i lavori svolti sono spesso a bassa qualifica, saltuari, faticosi e mal pagati; i settori lavorativi riguardano in prevalenza l'economia informale.

²² *Op. cit.*

anche importanti quelle legate alla difficile progettazione familiare, come i risultati di apprendimento nei primi livelli di scuola e, non ultimo, i giudizi di orientamento dei docenti e la difficoltà dei licei ad attrezzarsi per una popolazione diversificata. Altri elementi critici riguardano il divario tra studenti autoctoni e di origine immigrata negli esiti. Divario che è maggiore nella secondaria di primo grado, dove a fine ciclo viene promosso il 64,1% di chi ha origini straniere, contro l'82% degli autoctoni (-17,9%). A seguito di una selezione scolastica più stringente, alla fine del ciclo secondario viene ammesso all'esame di maturità il 91,4% degli stranieri (solo il 4,3% in meno degli italiani). L'esito finale dell'esame di maturità vede ridursi il divario, poiché supera l'esame lo 0,1% in meno di stranieri rispetto agli italiani, e anche la distribuzione dei voti di maturità non vede differenze eclatanti in quasi tutti i tipi di indirizzo, ad eccezione dei Licei, dove hanno performance migliori gli autoctoni.

Non va poi dimenticato il fenomeno della dispersione scolastica, particolarmente vistoso nella scuola superiore. Esso si manifesta nella sua espressione più eclatante con l'evasione dell'obbligo scolastico, ma comprende anche altre forme, quali: l'abbandono dei corsi di studio superiore, il non raggiungimento del titolo di studio, le bocciature, le assenze, le frequenze irregolari, le discrepanze tra l'età e la classe frequentata, il basso rendimento, il conseguimento di un titolo a cui non corrispondono adeguate competenze, il *tune out*²³. Tra la popolazione studentesca di origine straniera la dispersione scolastica riguarda soprattutto il passaggio dalla scuola secondaria di I° grado a quella di II° grado, in particolare per quegli studenti che hanno frequentato i cicli completi della scuola primaria e secondaria inferiore, a differenza di chi giunge in Italia, dopo aver svolto alcuni anni di studio nel Paese d'origine. L'indicatore di dispersione attribuisce all'Abruzzo un 13,4%, il secondo peggiore a livello nazionale; la media nazionale è di 8,5%²⁴. Per quanto riguarda, invece, gli esiti, secondo i dati del ministero della Pubblica Istruzione nell'anno scolastico 2008/2009 nella scuola secondaria di secondo grado, gli alunni stranieri promossi sono stati il 72%, il 14,4% in meno rispetto ai loro coetanei italiani. La causa principale di questo gap è dovuto, secondo il

²³ Con il *tune out* lo studente è presente fisicamente a scuola, tuttavia, non si impegna per niente o in maniera irrisoria, di conseguenza sorgono dissonanze tra quello che egli valuta utile per il perseguimento dei propri scopi e quello che la scuola effettivamente offre, senza trovare nel contempo, al di fuori delle mura scolastiche, stimoli e alternative significative da intraprendere.

²⁴ Cfr. CNEL – Caritas/Migrantes, *Indici di integrazione degli immigrati in Italia. Il potenziale di integrazione nei territori italiani. Analisi dell'occupazione e della criminalità per collettività*. VII Rapporto, 2010.

C.N.E.L. ad inserimenti in classi inferiori rispetto all'età anagrafica e le stesse bocciature sono spesso conseguenti al trasferimento da altre scuole, spesso da Paesi esteri, e all'inserimento ad anno scolastico iniziato²⁵. Dal rapporto di Colombo e Ongini²⁶, emerge che tra gli alunni di origine straniera son ancora troppi coloro che vivono il problema del ritardo scolastico, si registra il 16,3% di coloro che frequentano la scuola primaria, il 44,1% degli studenti delle scuole secondarie di primo grado e addirittura il 67,1% nelle scuole secondarie di secondo grado.

5.4. Percorsi di costruzione identitari

Molti esponenti di seconda generazione sono o stanno per diventare adolescenti, va dunque tenuto conto della doppia condizione che vivono questi giovani, vale a dire essere allo stesso tempo adolescenti e di origine non italiana, alla luce del fatto che durante l'adolescenza l'individuo definisce e struttura la propria identità. In questa fase, infatti, il giovane prende consapevolezza che ci può essere una discordanza tra come si percepisce e come si sente percepito dagli altri, in particolare dalle figure educative di riferimento. L'adolescente è così indotto a riflettere profondamente su questa eventuale discrepanza e valuta se è disposto a conformarsi alle aspettative degli altri, o se attivare un processo di differenziazione e di autonomia²⁷. Comprendere quali sono le possibili tendenze dei percorsi identitari delle seconde generazioni può aiutare a intravedere se questi giovani hanno poche o molte possibilità di ascesa sociale rispetto alle famiglie d'origine.

La necessità di differenziarsi dai propri genitori è vissuta da questi giovani in maniera più marcata rispetto ai loro coetanei autoctoni, perché si trovano a vivere una duplice oscillazione tra due desideri opposti: quello di essere uguali a questi e quello di assomigliare in parte anche ai loro stessi

²⁵ Secondo quanto emerso in altre ricerche (Favaro G., Napoli M. 2004; Queirolo Palmas L. 2006a; Di Nello L. 2006) il ritardo scolastico dipende ampiamente da fattori indipendenti dalla riuscita scolastica e non è direttamente deducibile dai risultati scolastici.

²⁶ *Op. cit.*

²⁷ Secondo Augusto Palmonari l'adolescente impara a riflettere su di sé, grazie alla percezione dei cambiamenti che sta sperimentando, così «la tensione tra i possibili sé, fra i diversi livelli di realtà che vanno differenziandosi all'interno della propria esistenza, la consapevolezza di porsi in rapporto con gli altri secondo modalità tanto diverse, la constatazione dei tanti cambiamenti fisici e pulsionali sono tutti elementi che inducono gli adolescenti a riflettere su se stessi in modo consapevole». Palmonari A. (2001). *Gli adolescenti*, il Mulino, Bologna, p. 64.

genitori, dato che nella costruzione dell'identità è inevitabile l'identificazione con il genitore, generalmente dello stesso sesso. Contemporaneamente in questi giovani sorge l'esigenza di differenziarsi da questi, sia per la ricerca di una propria identità (situazione propria dell'adolescenza), sia perché temono di svolgere gli stessi loro lavori umili²⁸. C'è da tener presente che all'interno della famiglia migrante entrambe le generazioni sono tenute a rielaborare ruoli, dinamiche e struttura, a causa del confronto con regole, pratiche ed approcci culturali nuovi. Durante l'adolescenza si può anche formare l'identità etnica²⁹, che può condizionare le successive identificazioni degli individui. Per questo assume una fondamentale importanza il livello di ricezione/accoglienza del contesto nel quale interagiscono, in quanto l'identità etnica si rafforza in situazioni di dissonanza culturale³⁰.

Identità ed etnicità sono dunque collegate molto più di quanto si pensi e i percorsi che le seconde generazioni possono intraprendere sono di due tipi: l'ibridazione o la rivendicazione etnica. In entrambi i casi, il ragazzo di origine straniera ridefinisce i propri confini etnici, per stabilire e misurare la distanza tra sé e l'altro. In adolescenza la ridefinizione dei confini è un processo evolutivo e variabile che si definisce soltanto con l'ingresso nell'età adulta. La modalità con la quale gli adolescenti di origine straniera si pongono nel confine, vale a dire se sono in grado di definire da che parte stare o se oscillano da un lato all'altro, passando dal gruppo etnico al *mainstream*, può avere risvolti positivi ma anche drammatici, perché questa oscillazione è influenzata da aspetti culturali, religiosi, linguistici, legali (la cittadinanza), socio-economici (standard di consumi) e fenotipici. Le seconde generazioni decideranno su quale lato del confine porsi in base a due fattori: la percezione del razzismo e l'eventuale necessità di mimetizzarsi, in base al senso di appartenenza che ha un risvolto legale nella cittadinanza. Senso dell'appartenenza e cittadinanza sono due facce della stessa medaglia che svolgono un ruolo determinante per il processo di integrazione delle seconde generazioni, in quanto coinvolte nella ridefinizione del senso di appartenenza etnico e culturale e nella rivendicazione della cittadinanza.

²⁸ Cfr. Ambrosini M., Molina S. (2004), *op. cit.*

²⁹ Cfr. Erikson E. (1968). *Identity. Youth and crisis*. W. W. Norton & Company, New York; Phinney J. S. (1990). "Ethnic identity in adolescents and adults: review of research" in *Psychological Bulletin*, vol. 108, n. 3.

³⁰ Cfr. Rumbaut R. (1994). "The cruciale within: ethnic identity, self-esteem, and segmented assimilation among children of immigrants", in *International Migration Review*, vol. 28, n. 4.

Nel focus group uno degli argomenti cardine è stato il confronto tra le culture e i ragazzi intervenuti hanno dimostrato di avere un'idea molto chiara del reale significato di un sano confronto tra persone che hanno bagagli culturali diversi:

“Io conosco quella italiana e voi autoctoni quella dominicana, ma quell'arricchimento a volte è vietato dall'ignoranza, perché se io conosco un anziano, che vedo determinati atteggiamenti razzisti, io non lo giudico come ignorante, perché comunque è cresciuto con un altro modo di vivere, con un'altra mentalità, ma se trovo un ragazzo come noi, che mi dice 'tu sei un ragazzo di colore, tu vieni da qua, da là, ecc.', là è ignoranza, perché comunque sia siamo nel 2014”. (MF, dominicano).

Questo ed altri ragazzi hanno riferito di episodi in cui sono stato aggrediti verbalmente per motivi razziali. È evidente come questi giovani vivano sulla propria pelle quello che si manifesta come uno scontro, mentre dovrebbe essere un incontro tra civiltà³¹. Le seconde generazioni, essendo la generazioni di mezzo, oscillano sempre tra due culture, tra due modalità di essere percepite (accoglienza o rifiuto) e di relazionarsi al proprio ambiente (voglia di integrarsi e ostilità). Fortunatamente questi ragazzi hanno avuto subito la solidarietà di molti cittadini chietini, indice del fatto che, come nel resto d'Italia, rispetto al fenomeno migratorio gli autoctoni si pongono con due atteggiamenti: rifiuto e accoglienza. Associato al tema del confronto è stato quello del pregiudizio:

“Ci deve essere la volontà da entrambe le parti di conoscersi e di confrontarsi” (MT, tunisina).

“In primo luogo senza pregiudizio, se uno va a conoscere una persona, non si basa sulle conoscenze che ha, tipo quelle rappresentate dai media. Non posso giudicare una persona per l'idea che ho in mente, non posso dire che un musulmano è un razzista, perché nei telegiornali dicono che i musulmani sono razzisti” (RH, marocchina).

In Italia, infatti, vi è una gradualità di insofferenza verso lo straniero, il primo passo è il pregiudizio, meccanismo con il quale l'individuo tende a conoscere la realtà e gli altri riconducendoli a categorie mentali con cui si ha familiarità. Il pregiudizio è anche la base per la nascita degli stereotipi, rappresentazioni rigide e standardizzate di gruppi sociali, che in genere implicano valutazioni negative e stigmatizzanti³². Stereotipo e pregiudizio sono per certi versi complementari all'etnocentrismo, a sua volta figlio del

³¹ Cfr. Huntington S. (2000), *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Garzanti, Milano.

³² Cfr. Goffman, E. (2003), *Stigma*, Ombre Corte, Verona.

passato coloniale dei Paesi europei, la cui eredità contemporanea si esplica con l'esportazione della democrazia nei paesi considerati non democratici.

Come è già emerso, non mancano aspetti e prassi positive da parte dell'istituzione scolastica che riguardano da un lato la conoscenza della condizione dei migranti accolti nei centri di accoglienza, dall'altro lo stimolo da parte di alcuni docenti che invogliano questi studenti ad essere parte attiva della comunità, sia spingendoli a candidarsi come rappresentanti di classe o di istituto, sia a condurre attività culturali:

“Sono entrata a fare parte di questa scuola, il “De Titta”. Una scuola bellissima, non ci stavano i pregiudizi, era già una classe mista e in pratica mi hanno aiutato. Durante un'autogestione ho deciso, dopo la proposta di alcuni amici miei di fare un corso di lingua araba, allora io l'ho proposto così. Non sapevo se era così frequentato, se era richiesto. Invece è stato bellissimo, una bellissima esperienza, che mi ha fatto piacere” (RH, marocchina).

Questa ragazza si è sentita in grado di insegnare la sua lingua d'origine, perché è entrata a far parte di un contesto molto accogliente ed estremamente favorevole ai processi di inclusione. Il numero dei partecipanti (100) a questi incontri è indicativo dell'ottimo clima che si respira in quella scuola, dove si è innescato un lodevole processo virtuoso di crescita collettiva, dato che l'esperienza di questa ragazza rientra in una progettualità volta a favorire il protagonismo degli studenti e che ha una visione dell'integrazione come di un processo di scambi culturali reciproci. Alcuni ragazzi hanno vissuto esperienze positive anche fuori dell'ambito scolastico:

“Io mi reputo fortunata, perché sono, come si diceva prima, nel mezzo, perché mi sono rafforzata. Sarà che sono nata qui e regalo la mia cultura, ma ricevo anche. Sono iscritta nella consulta giovanile di Ortona e c'è un progetto che sta facendo un giornalista, Nino Pezza, per mandare aiuti umanitari in Siria. Questo progetto lo sta facendo in tutta Italia e ha voluto raccogliere degli aiuti anche a Ortona e alla consulta hanno scelto me come intermediario, affinché rappresentassi i ragazzi ortonesi in questo progetto” (MT, italo-tunisina).

Queste esperienze favoriscono e rafforzano nei giovani di seconda generazione l'autostima, inducendoli verso quella che Alejandro Portes ha definito assimilazione selettiva, vale a dire quella che permette ai giovani di coniugare le due culture (quella di origine e quella del luogo in cui stanno crescendo), prendendo spunto dagli aspetti positivi di entrambe³³.

³³ Cfr. Portes A. (1998), *Social capital: its origins and applications in modern sociology*, in “Annual review of Sociology”, 24, pp. 1 – 24; Portes A., Guarnizo L, Landolt P. (1999),

5.5. L'importanza dell'accoglienza

La scuola è il luogo privilegiato dove poter analizzare le modalità con cui i minori stranieri si integrano nella società di accoglienza. Per svolgere pienamente la sua funzione formativa ed educativa, alla luce sia del principio base del welfare universalistico, ossia offrire i propri servizi a tutti indistintamente considerando le culture altre come integrabili con quella italiana, sia del numero crescente di seconde generazioni, la scuola deve dotarsi della pedagogia interculturale³⁴, strumento indispensabile per fungere da agenzia di mediazione tra le culture, interpretando l'accoglienza come il riconoscimento e la valorizzazione degli alunni e ponendo molta attenzione alle modalità comunicative e al clima che si instaura all'interno delle classi.

Prima di entrare nello specifico della realtà della provincia di Chieti prendiamo in considerazione i principali modelli europei di accoglienza degli studenti di origine straniera.

Il modello italiano di accoglienza si distingue da quelli presenti nei Paesi del nord Europa, che sono:

- il modello tedesco monoculturale della separazione, dove ci sono scuole separate, ma questo modello in diversi casi è voluto anche dalle stesse comunità etniche. L'istruzione tedesca è modellata su una rigida tripartizione: scuola di avviamento professionale, scuola tecnica e liceo (l'unico che concede l'accesso all'università). La commissione per i diritti umani dell'Onu nel 2006, ha bocciato il sistema scolastico tedesco, ritenuto selettivo e segregante, perché accusato di creare situazioni di svantaggio agli immigrati e agli individui in stato di povertà;
- il modello di assimilazione francese ha l'obiettivo di integrare tutti gli studenti nel sistema sociale dominante, attraverso l'azzeramento di tutte le differenze, perché si ritiene debbano essere vissute soltanto nella sfera privata e ci si debba rifare ad un modello unico: quello francese;
- il modello anglosassone e olandese del multiculturalismo nel quale vengono valorizzate le differenze, le comunità etniche si fanno garanti delle differenze, le scuole sono libere di insegnare quello che vogliono, ma gli esami finali devono rispettare degli standard nazionali, il risvolto negativo è

"The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field", in *Ethnic and racial studies*, vol. 22, n. 2; Portes A., Rumbaut R. G. (2001), *Legacies. Story of the immigrant second generation*, Russell Sage Foundation, New York.

³⁴ Cfr. Favaro G., (2011a), *A scuola nessuno è straniero. Insegnare e apprendere nella classe multiculturale*, Giunti, Firenze; Favaro G. (2011b), *Dare parole al mondo. L'italiano dei bambini stranieri*. Edizioni Junior, Bergamo.

che l'individuo si sente schiacciato sotto il peso eccessivo del controllo sociale della comunità di appartenenza.

Affinché la scuola italiana adempia i suoi doveri è indispensabile che gli operatori scolastici si pongano con un atteggiamento empatico ed abbiano la forza di rimettere in discussione gli eventuali retaggi culturali e presunzioni di etnocentrismo, propri di una parte della società e cultura italiane.

Uno degli strumenti più efficaci per creare un clima di accoglienza è attivare i piani di accoglienza che tutti gli istituti scolastici, almeno formalmente possiedono.

I dati emersi nei focus group e nei questionari confermano i risultati del precedente lavoro. Nell'indagine svolta all'interno del "Piano provinciale per l'accoglienza nelle scuole" era emerso un quadro contraddittorio, caratterizzato da alcune luci e molte ombre: a fronte di alcuni elementi qualificanti come una generale tendenza ad approcciarsi con un atteggiamento positivo verso i nuovi cittadini ed una buona capacità di lettura delle dinamiche presenti nelle classi e delle esigenze formative di questa tipologia di studenti, erano emersi troppi elementi negativi. A partire dalla mancanza di un coordinamento in grado di offrire su tutto il territorio almeno provinciale (che rispetto a tante altre zone d'Italia è relativamente piccolo), se non regionale, la stessa tipologia di servizi. Gli squilibri maggiori riguardavano l'eccessiva varietà di offerta di moduli di insegnamenti di italiano come seconda lingua e, considerando i Comuni più importanti, era emersa una forte dicotomia tra Chieti e Ortona da un lato e Lanciano e Vasto dall'altro. Nei primi due c'è uno sforzo organico per favorire l'integrazione delle seconde generazioni nel quale sono coinvolte più figure istituzionali: le stesse scuole, il Comune e l'associazionismo e viene utilizzata in maniera intensa e proficua la figura del mediatore culturale. Negli altri due, invece, sono evidenti molte lacune e difficoltà a pianificare qualunque intervento che possa avere un respiro di medio tempo. La mancanza di un coordinamento ha fatto sì che si delineasse una situazione caratterizzata da un individualismo istituzionale, per cui le scuole si muovono autonomamente, molte volte incapaci di prevenire situazioni problematiche, trovandosi quindi troppo spesso nella condizione di dover tamponare le emergenze. Di questo esito le scuole non sono le uniche responsabili perché queste non possono essere lasciate sole nella gestione e nella formazione degli studenti, ma dovrebbero essere sempre supportate dagli altri enti, a partire dai Comuni e dagli Enti di Ambiti Sociale, sotto il profilo economico, organizzativo, culturale e di risorse umane. Il problema è che queste differenziazioni possono determinare esiti scolastici molto

differenti non soltanto tra autoctoni e seconde generazioni, ma anche tra queste ultime in base al territorio nel quale vivono³⁵.

Nei focus group, come ha esposto dettagliatamente Eide Spedicato nel terzo capitolo, sono emersi preoccupanti problemi di comunicazione sia all'interno delle scuole, sia tra scuole e Comuni/EAS. I professori si sono più volte lamentati proprio della difficoltà di interazione con gli EAS, ma gli stessi rappresentanti degli EAS hanno dichiarato che loro convocano le scuole che non sempre partecipano ai tavoli di programmazione dei piani di zona. È indicativo, inoltre, che nei focus group nei quali sono stati invitati i Comuni e i rappresentanti degli EAS non abbiamo partecipato i rappresentanti del Comune di Lanciano. Tuttavia, anche in questo caso sono emerse delle interessanti contraddizioni, perché l'assenza di questi ultimi è stata bilanciata da una cospicua presenza di insegnanti e studenti che lavorano e frequentano le scuole lancianesi e in una di queste, il "De Titta", i professori si attivano egregiamente per l'integrazione di studenti di seconda generazione.

³⁵ Cfr. Lannutti V. (2014), "L'accoglienza tra eccellenze e profonde lacune. La ricerca", in Lannutti V., Hoxha D. (a cura di), *Incontrarsi nello spazio dell'accoglienza*, Casa Editrice Tinari, Villamagna (Ch).

6. Le buone prassi

di Vittorio Lannutti e Dasantila Hoxha

6.1 Politiche sociali e buone prassi

Lo spirito che sta alla base della Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali è quello di far leva sulle capacità delle persone, valorizzando e attivando le loro relazioni umane, per favorire la costruzione di reti. La direzione verso cui tendere dovrebbe essere quella di un welfare sociale e comunitario nel quale si attivino gli operatori e gli attori del territorio, in modo che tutti possano mettere al servizio della collettività le proprie capacità¹. Per raggiungere questi obiettivi bisogna attivare azioni di “buon governo” per l’inserimento dei cittadini stranieri finalizzate a: a) la lotta all’esclusione sociale; b) la costruzione di relazioni positive tra cittadini italiani e immigrati; c) la garanzia dei diritti di cittadinanza connessi alla residenza in un dato luogo. Si tratta di offrire “buone pratiche”, ossia “progetti esemplari” (azioni, metodologie, strumenti) in grado di risolvere i problemi o le aree problematiche di inciamo all’inserimento degli immigrati.

Una buona pratica deve soddisfare precisi requisiti, che sono:

- l'efficacia nel raggiungimento dei risultati attesi;
- la sostenibilità e l'efficienza nel tempo;
- l'innovazione, vale a dire la capacità di produrre soluzioni nuove o di reinterpretare in modo creativo soluzioni già sperimentate;
- la riproducibilità in altri contesti geografici e/o settoriali;
- la corrispondenza e la coerenza rispetto alla formulazione progettuale;
- il mainstreaming, ossia la presenza di elementi concreti che possono contribuire alla riformulazione e al miglioramento delle politiche settoriali e di programmazione;
- la disponibilità di informazioni in forma chiara, omogenea, affidabile e sintetica.

Le “buone prassi” per i migranti vanno inquadrare nella cornice del welfare italiano divenuto sempre più localistico negli ultimi anni. In seguito

¹ Turco L. (2012), “Prefazione, Alleanza come chiave di uno sviluppo locale efficace e condiviso”, in Piperno F, Tognetti Bordogna M. (a cura di) (2012), *Welfare transnazionale. La frontiera esterna delle politiche sociali*, Ediesse, Roma, pp. 11 - 14.

alla riforma delle autonomie locali (l. 142/1990) le politiche sociali hanno perso l'organicità e la programmazione centralizzata, ed oggi vi sono forti differenziazioni sia nell'efficienza sia nell'offerta dei servizi sociali tra le regioni italiane e tra due macro-aree: il Centro-Nord ed il Meridione, quest'ultimo maggiormente penalizzato². Ciò si riflette anche nei percorsi di inserimento dei migranti nei contesti di ricezione³. Nei contesti in cui gli enti locali hanno attivato servizi pertinenti a favorire l'inserimento dei migranti, è probabile che venga mantenuta salda la coesione sociale. Al contrario, se l'ente locale si disinteressa dei fenomeni migratori, è improbabile che tra nuovi cittadini e autoctoni si instaurino rapporti pacifici e reciprocamente arricchenti. Negli ultimi anni all'interno del welfare localistico (in Italia come nel resto dell'Europa mediterranea) è cresciuta l'importanza e l'autorevolezza del Terzo Settore, a cui è stata affidata gran parte della gestione dei problemi che vivono i migranti⁴.

I campi d'intervento delle associazioni che operano a favore degli immigrati riguardano prevalentemente:

- corsi di lingua italiana e di formazione interculturale;
- diffusione di informazioni utili al positivo inserimento nella società di approdo (diritti e doveri, opportunità di integrazione e crescita personale e comunitaria);
- conoscenza e valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli stranieri soggiornanti in Italia e ogni iniziativa di informazione sulle cause dell'immigrazione e di prevenzione delle discriminazioni razziali o della xenofobia;
- convenzioni per l'impiego all'interno delle proprie strutture di stranieri, in qualità di mediatori interculturali;

² Cfr. Ascoli U. (a cura di) (2011), *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna.

³ La letteratura parla di modello "mediterraneo" di gestione dei fenomeni migratori, legato proprio alle caratteristiche del welfare state che nel sud Europa ha la caratteristica di essere residuale, familistico, frammentato e categoriale. Cfr. King, R. (a cura di) (2002), *Migration in Southern Europe: new trends and new patterns*, in "Studi emigrazione", 145, numero monografico; Pugliese, E. (2002), *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, 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; Ferrera, M. (1996), *The «Southern Model» of Welfare in Social Europe*, in "Journal of European Social Policy", 6, 1, pp. 17-37; Andreotti, A., Garcia, S.M., Gomez, A., Hespanha, P., Kazepov, Y., Mingione, E. (2001), *Does a Southern European Model Exist?*, in "Journal of European Area Studies", 9, 1, pp. 43-62.

⁴ L'atteggiamento passivo ha avuto un risvolto legislativo con la l. 40/1998 "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", che ha dato piena legittimazione al mondo dell'associazionismo e del volontariato nella stessa gestione delle politiche per i migranti.

- organizzazione di corsi di formazione, ispirati a criteri di convivenza in una società multiculturale e di prevenzione di comportamenti discriminatori, xenofobi o razzisti;
- progetti di accoglienza e corsi di lingua italiana per gli studenti neo arrivati.

Questi interventi sono stati possibili grazie al ricorso a fondi pubblici provenienti da ministeri italiani, enti locali, dall'Unione Europea, attraverso i FEI (Fondi Europei per l'Integrazione dei Cittadini dei Paesi Terzi), lo SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) o il FSE (Fondo sociale Europeo).

6.2 Alcuni buoni esempi

Negli ultimi anni in Abruzzo e in provincia di Chieti si sono attivati diversi interventi a favore dei migranti, ma, come si è visto precedentemente, accanto a situazioni e territori che si stanno muovendo nella giusta direzione, ve ne sono altre che non sono in grado di attivarsi, oppure che sono ancora in fase di decollo, per cui stentano e non hanno ancora le risorse, le capacità e le competenze, per offrire interventi ben strutturati. Questo è il caso soprattutto delle scuole, settore in cui a parte quelle che con difficoltà applicano i piani di accoglienza, gli esempi di buone prassi sono ancora troppo pochi.

Caso 1 Scheda anagrafica di buona prassi nella scuola

Ente: Liceo Statale “Cesare de Titta”, Lanciano

Intervento finanziario: € 5.500,00

Ambito tematico: Accoglienza e integrazione degli alunni stranieri

Titolo: “Accoglienza e L2” – “Intercultura”

Area geografica: Regione Abruzzo

Beneficiari: 49 alunni

Durata: a.s. 2013/2014

Il contesto nel quale è stata applicata la Buona Prassi

In questo istituto negli ultimi anni si è registrata una veloce crescita del numero di studenti di origine straniera. La scuola sin da subito si è posta in un'ottica inclusiva, avendo alla base dei suoi interventi i principi dell'accoglienza e dell'integrazione.

Descrizione della Buona Prassi

Il progetto è stato articolato su due assi: “Accoglienza e L2” (riservato agli studenti non italofofoni) – “Intercultura” (riservato a tutti gli studenti, le famiglie, l’intero tessuto urbano). È stato coinvolto un mediatore culturale, che ha contribuito al miglioramento dell’offerta formativa, articolata a diversi livelli: misure di accoglienza per rimuovere gli ostacoli di accesso al servizio educativo e didattico, attraverso la previsione e l’organizzazione di dispositivi efficaci; individuazione delle linee programmatiche e metodologiche e formulazione di itinerari in chiave interculturale, con particolare riferimento alla storia dell’arte, alla letteratura, alla religione; coinvolgimento dei docenti con attività di formazione/aggiornamento; percorsi di educazione alla cittadinanza attiva, rivolti a tutti gli studenti della scuola.

Il progetto, ormai al settimo anno di realizzazione, ha consentito all’istituto di qualificare la propria offerta formativa in merito all’accoglienza, all’interscambio culturale e alla progettualità; ha promosso la sensibilizzazione verso il fenomeno migratorio; ha valorizzato la figura del mediatore culturale come esperto operante nell’ambito scolastico e all’interno delle misure previste per l’integrazione sociale; si è costituito come punto di riferimento per la promozione negli studenti provenienti da altri paesi del mondo di una buona competenza nell’italiano scritto e parlato, presupposto indispensabile per il successo scolastico e sociale e per un reale e concreto scambio interculturale, inteso come arricchimento reciproco in valori, usi, tradizioni, costumi.

Caso 2 Scheda anagrafica di buona prassi nella scuola

Ente/associazione: Comune di Ortona – Centro Servizi Immigrati in rete con le istituzioni scolastiche dell’ambito territoriale

Intervento finanziario: Piano di Zona dei servizi sociali – Area Immigrati

Ambito tematico: inclusione sociale e scolastica dei minori stranieri

Titolo: “Azioni integrate per l’inclusione dei minori stranieri”

Area territoriale: Ambito Territoriale “Ortonese”

Beneficiari: tutti i minori stranieri frequentanti le scuole dell’ambito e le loro famiglie

Durata: 2007-2014 (in corso)

Il contesto nel quale è stata applicata la Buona Prassi

Il 23% della popolazione non italiana residente l’Ambito Ortonese ha meno di diciotto anni superando la media regionale che secondo il IX

Rapporto del CNEL e di 17,88%. Questo dato testimonia inequivocabilmente la volontà di un inserimento stabile dei migranti in cui la famiglia gioca un ruolo centrale. Dai dati comunicati dalle scuole dell'Ambito risulta che negli ultimi anni l'aumento degli alunni stranieri ha subito una vera e propria impennata tanto che in questo arco di tempo l'incidenza di alunni con cittadinanza non italiana ha superato il 10,5% nelle scuole primarie e secondarie di I grado. Nelle scuole secondarie di II grado, invece, l'indice percentuale è del 5,2% ma si verifica una disomogenea distribuzione con una concentrazione maggiore negli istituti tecnici e professionali.

Descrizione della Buona Prassi

L'azione ha l'obiettivo di supportare l'inclusione dei minori stranieri con interventi integrati scuola-famiglia-territorio.

Le principali attività proposte per gli alunni sono:

- 1) Laboratori di facilitazione all'apprendimento dell'italiano L2 privilegiando un metodo "composito" di apprendimento della L2 (integrando tecniche basate su diversi approcci metodologici e favorendo al tempo stesso il processo di acquisizione spontanea attraverso interazioni quotidiane con i pari);
- 2) Laboratori di educazione interculturale per favorire il dialogo interculturale e promuovere anche la partecipazione delle famiglie.

Per le famiglie, invece, vengono realizzati interventi di mediazione culturale per rimuovere gli ostacoli (informativi, burocratici, linguistici e comunicativi) che possono rendere difficili l'accesso e l'uso delle risorse educative del territorio.

La strategia operativa prevede:

- 1) la costituzione della Commissione Accoglienza Intercultura, quale gruppo interistituzionale di lavoro per *facilitare* l'inserimento scolastico degli alunni di origine non italiana e promuovere la collaborazione tra scuola e territorio sui temi dell'accoglienza e dell'educazione interculturale;
- 2) la predisposizione del *manuale di accoglienza* quale strumento di lavoro per definire le prassi di accoglienza e inserimento scolastico degli alunni di origine non italiana;
- 3) l'individuazione dei bisogni e la programmazione delle attività attraverso riunioni tecniche della Commissione Accoglienza Intercultura.

Caso 3 Scheda anagrafica di buona prassi nel settore lavoro

Ente/associazione: Mondo a Colori⁵

Intervento finanziario: Progetto Equal

Ambito tematico: Lavoro

Titolo: *Comagri*

Area geografica: L'Aquila e la zona della Marsica

Beneficiarie: 32 donne

Durata: Giugno 2006 - Giugno 2008

Il contesto nel quale è stata applicata la Buona Prassi.

Il territorio marsicano ha un'economia agricola avanzata con un mercato del lavoro frammentato, caratterizzato dalla stagionalità e da vaste sacche di lavoro sommerso alimentate prevalentemente da immigrati. Le donne immigrate che lavorano sono impiegate negli impianti di lavaggio dei prodotti agricoli o nel confezionamento degli stessi prodotti, o lavorano nei servizi di cura alle persone. Obiettivo dell'azione pilota è stato quello di creare opportunità lavorative consapevoli ed organizzate, strutturando un attento lavoro di incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro in modalità organizzata.

Descrizione della Buona Prassi

Il progetto ha inteso implementare azioni che modificano la consapevolezza personale dei beneficiari, attraverso il riconoscimento delle potenzialità possedute, per rafforzarne la capacità di valorizzazione verso l'esterno e favorire un mutamento della cultura del lavoro in cultura solidale e partecipativa. Le condizioni che hanno favorito l'attuazione hanno riguardato: la diversificazione dei servizi alle persone; la professionalizzazione; le nuove forme di impresa autonoma; i protocolli di intesa per avviare e stabilizzare forme di cooperazione e di rete per la soluzione del problema abitativo, funzionale anche al recupero dei centri storici dei paesi marsicani; l'innalzamento della soglia minima di contrattualizzazione per gli operatori delle nuove imprese; il sistema integrato dei servizi e programmi di sostegno partecipato nell'ottica di una cultura solidale dell'impresa; la partecipazione attiva e continua dei beneficiari sia per valutare il grado di qualità dei servizi, sia per sviluppare una dimensione interculturale del lavoro; i laboratori di sperimentazione per

⁵ Cfr. ISFOL (2009), *Analisi degli interventi di integrazione rivolti alle donne immigrate*. Roma.

i diversi livelli di innovazione: procedurali, organizzativi, gestionali; la creazione di una comunità professionale multietnica, in grado di rappresentare un punto di riferimento per gli operatori del settore e garantire la piena cittadinanza sociale e la valorizzazione delle risorse delle imprese.

Al termine dell'intervento si è riscontrato un aumento della responsabilità personale nei confronti dell'auto-imprenditorialità. Nella sfera delle relazioni sociali le partecipanti hanno arricchito la loro consapevolezza di interazione collaborativa, interazione costruttiva e interazione sociale verso la popolazione autoctona e le popolazioni di paesi terzi. E' migliorato il loro vissuto di privato abitativo e si è avvicinato ai livelli di vissuto privato abitativo della popolazione del territorio. La possibilità di accedere a microcrediti etici ha innalzato il livello di motivazione positiva e le aspettative di benessere future.

Caso 4- Scheda anagrafica di buona prassi nelle organizzazioni pubbliche

Ente/associazione: Comune di Ortona – Centro Servizi Immigrati in rete con il Reparto di Ginecologia dell'Ospedale di Ortona

Intervento finanziario: Fondo Politiche Migratorie del Comune di Ortona

Ambito tematico: Interventi di mediazione culturale e azioni integrate per la tutela socio sanitaria delle donne migranti

Titolo: “MediAzione”

Area territoriale: Ambito Territoriale “Ortonese”

Beneficiarie: 120

Durata: 2012 – 2014 (in corso)

Il contesto nel quale è stata applicata la Buona Prassi

Il lavoro di rete svolto negli ultimi dieci anni tra il Centro Servizi Immigrati del Comune di Ortona e diversi reparti dell'azienda ospedaliera hanno permesso di individuare una serie di criticità legate all'accesso ai servizi sanitari da parte dei cittadini immigrati ed in particolar modo delle donne immigrate. Da un alto ci sono le difficoltà che incontrano i pazienti per i problemi di comunicazione legati alla lingua. Spesso le donne migranti accedono al pronto soccorso per informazioni e quesiti inerenti alla normale evoluzione della gravidanza e non per reali urgenze. Dall'altro lato, il personale medico riferisce delle difficoltà incontrate nell'erogazione dei servizi che non sono solo di tipo linguistico comunicativo ma spesso anche di tipo culturale e di gestione di situazioni complesse dal punto di vista burocratico-amministrativo.

Descrizione della Buona Prassi

Il progetto “MediAzione” ha lo scopo di favorire l’accesso alle strutture socio-sanitarie delle donne migranti, attraverso l’intervento dei mediatori culturali fornendo ascolto e sostegno nel percorso diagnostico-assistenziale. Le azioni programmate in modo condiviso con i partner si propongono di aiutare le donne straniere, soprattutto di recente immigrazione, a comprendere i diversi aspetti della gravidanza e della puericultura nel primo anno di vita del bambino, con il supporto della mediazione linguistico-culturale e di *femmes relais*. Accanto al servizio di mediazione, vengono proposti incontri formativi e mini-moduli linguistici per le pazienti straniere nonché percorsi di aggiornamento, condivisione e formazione per il personale sanitario e sociale. Questo lavoro è propedeutico alla creazione di prassi condivise all’interno dei servizi e contribuisce alla produzione di materiale informativo semplificato e multilingue da distribuire non solo alle donne migranti ma a tutte le donne che si rivolgono agli ambulatori.

L’obiettivo, dunque, è non solo di soddisfare le richieste relative allo stato di gravidanza, ma anche di creare un punto di riferimento stabile e funzionale all’interno dell’ospedale. In questo modo, gli accessi e gli incontri formativi in ambito ospedaliero diventano momenti di scambio culturale reciproco, durante i quali le migranti possono apportare anche le loro conoscenze e i loro usi e costumi relativi alla gravidanza ed al parto.

6.3. Uno sguardo agli interventi svolti dal Comune di Chieti⁶

Negli ultimi anni il Comune di Chieti, grazie anche alla collaborazione con attori del Terzo settore, con la Prefettura e con l’Ateneo “Gabriele di Annunzio” di Chieti-Pescara ha intensificato il numero d’interventi volti a favorire i percorsi di inclusione degli immigrati e delle donne di origine straniera in particolare.

Dal 2002 è attivo all’interno dell’Ente di Ambito Sociale 30-Chieti il “Centro Interculturale”, che ha la finalità di migliorare l’integrazione e la conoscenza tra gli autoctoni e le etnie presenti in città attraverso la

⁶ Un particolare ringraziamento per la raccolta degli interventi a favore delle donne immigrate nel Comune di Chieti va alle dott.sse Donatella Salerni e Tatiana Careri. La prima Assistente Sociale Specialista e referente dell’Area Minori, Giovani e Famiglie e del Nucleo Tutela Minori della Provincia di Chieti; e la seconda, di nazionalità italo-albanese, mediatrice linguistico/culturale, responsabile del Centro Servizi Immigrati del comune teatino, membro del Consiglio Territoriale per l’Immigrazione della Prefettura di Chieti nonché componente del direttivo dell’Associazione Donne Immigrate.

promozione e l'allestimento di incontri interculturali, cineforum, "feste dei popoli".

L'ente comunale si è attivato particolarmente per l'inserimento lavorativo delle donne immigrate attraverso corsi di formazione e azioni di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro. Per due anni, infatti, sono stati organizzati corsi di formazione professionale per il conseguimento della qualifica professionale di assistente familiare; inoltre è stato costituito un albo comunale di assistenti, disponibile sia alla cittadinanza e sia al terzo settore, favorendo in questo modo l'incremento dell'occupazione delle donne e il contrasto al lavoro nero.

L'adesione dell'ente comunale al progetto "Donne Ora Visibili", promosso dal Dipartimento per le Pari Opportunità con le quattro Province e vari Ambiti sociali abruzzesi, ha comportato un intensificarsi di colloqui di lavoro per le immigrate: in tre anni circa trecento.

Nell'ambito del progetto "Trans Care", promosso dalla Regione Abruzzo, invece, il Comune di Chieti ha avuto l'opportunità di confrontarsi con altre realtà abruzzesi ed europee sulle buone prassi per regolamentare il mercato locale dei servizi di assistenza a domicilio, sviluppare nuovi modelli di selezione, orientamento, formazione e collocamento per quanti intendono svolgere la professione di assistenti familiari.

Altri interventi importanti svolti dal Comune di Chieti hanno riguardato le famiglie immigrate, attivando interventi mirati alle singole necessità. Sono stati promossi, inoltre, tirocini formativi; interventi sui figli minori dei cittadini stranieri e sono stati erogati aiuti economici con l'intento di favorire la piena integrazione delle famiglie immigrate e delle donne sole o con prole.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv., Sesto Rapporto Sociale della Provincia di Chieti.
- Abbondante F., Prisco S. (2009), “La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali”, in Scudiero M. (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Jovene, Napoli.
- Accorinti M., (2004), “Il sistema dei servizi e l'accesso alla cittadinanza sociale. Il caso di Reggio Emilia”, in *Rivista delle Politiche sociali*, 3.
- Aime M. (2012), “Dalla trasparenza all'opacità. Ipotesi per una nuova mediazione”, in *Mondi migranti*, 3.
- Alpaca C. (2001), “Legge quadro di riforma dell'assistenza e provvedimenti consequenziali”, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, XV, 1670.
- 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. (2006), “Delle reti e oltre: processi migratori, legami sociali e istituzioni”, in Decimo F., Sciortino G. (a cura di), *Stranieri in Italia. Reti migranti*, Il Mulino, Bologna.
- Ambrosini M., (a cura di) (2012), *Governare città plurali. Politiche locali di integrazione per gli immigrati in Europa*, Franco Angeli.
- Ambrosini M., Molina S. (a cura di) (2004), *Seconde generazioni*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Andreotti, A., Garcia, S.M., Gomez, A., Hesperha, P., Kazepov, Y., Mingione, E. (2001), *Does a Southern European Model Exist?*, in “Journal of European Area Studies”, 9, 1.
- Annuario di diritto tedesco 2000*, Giuffrè, Milano.
- Appadurai A. (2004), *Modernità in polvere*, Melteni Editore, Roma.
- Ascoli U. (a cura di) (2011), *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Balboni E. (2008), (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Jovene, Napoli.
- Baldwin-Edwards, M. (2005), *Migration into Southern Europe: non-legality and labour markets in the region*, Mediterranean Migration Observatory Working Papers, 6.
- Balibar E. (2012), “Strangers as enemies. Walls all over the World, and How to Tear them Down”, in *Mondi migranti*, 1.
- Banchero A. (2003), “I livelli essenziali secondo l'ottica delle regioni”, in *Prospettive sociali e sanitarie*, 33, 15-17.
- Bankston C. L. (2004), “Social capital, cultural values, immigration, and academic achievement: the host country context and contradictory consequences”, in *Sociology of education*, vol. 77, no. 2.

- Barbagli M., Schmoll C. (a cura di) (2011). *Stranieri in Italia. La generazione dopo*, Il Mulino, Bologna.
- Barberis E. (2007), “Le politiche migratorie a Modena e Vicenza”, in *Mondi migranti*, 3.
- Bascherini G., Ciervo A. (2011), *I diritti sociali e l’immigrazione*, in INFOLEG 156, 5.
- Bauböck R. (2010), “Studying citizenship constellations”, in *Journal of Ethnic and Migration studies*, 36, 5.
- Bauman Z. (2002), *Il disagio della post-modernità*, Bruno Mondadori, Milano.
- Beck U. (2000), *La società del rischio*, Carocci, Roma.
- Beck U. (2003), *La società cosmopolita*, il Mulino, Bologna.
- Beck U. (2005), *Lo sguardo cosmopolita*, Carocci, Roma.
- Beck U. (2009), “L’Europa cosmopolita. Realtà e utopia”, in *Mondi migranti*, 2.
- Beck U. (2010), *Potere e contropotere nell’età globale*, Laterza, Roma-Bari.
- Belvisi F. (2000), “I lati oscuri di un abbaglio: società multiculturale, costituzione e diritto” in U. Melotti, *L’abbaglio multiculturale*, SEAM, Roma.
- Belvisi F. (2004), “Identità, minoranze, immigrazione: come è possibile l’integrazione sociale? Riflessioni sociologico-giuridiche”, in Moffa C. (a cura di), *L’America. Ideologie e realtà dell’immigrazione*, Aracne, Roma.
- Bertolani B., Rinaldini M., Tognetti Bordogna M. (2013), “Ricongiungimenti familiari fra cittadinanza e stratificazione civica”, in *Mondi migranti*, 2.
- Besozzi E. (1993), *Elementi di sociologia dell’educazione*, NIS, Roma.
- Besozzi E., Colombo M., Santagati M. (a cura di) (2009), *Giovani stranieri, nuovi cittadini. Le strategie di una generazione ponte*, Franco Angeli, Milano.
- Bifulco D. (2003), *L’inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli.
- Boas F. (1911), *The mind of Primitive Man* (trad. it. *L’uomo primitivo*, 1979, Laterza, Bari).
- Bonetti P. (2004), “I principi, i diritti e i doveri, Le politiche migratorie”, in Nascimbene B. (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam.
- Bonizzoni P. (2007) *Famiglie transnazionali ricongiunte: per un approfondimento nello studio delle famiglie migranti*, in “Mondi migranti”, 2.
- Bourdieu, P. (1986), “The Forms of Capital”, in J. G. Richardson (a cura di), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood Press New York.

- Breda M.G., , Micucci D., Santanera F. (2001), *La riforma dell'assistenza e dei servizi sociali: analisi della legge 328/2000 e proposte attuative*, UTET, Torino.
- Bucci D. (a cura di) (2002), *Il lungo cammino della riforma: monitoraggio sull'applicazione della normativa sociale in Italia*, Associazione Nuovo Welfare - Multiprint, Roma.
- Busilacchi G. (2011), "Approccio delle capacità, teoria dell'azione e welfare state", in Paci M., Pugliese E. (a cura di), *Welfare e promozione delle capacità*, il Mulino, Bologna.
- Campomori F. (2006), "Gli operatori dei servizi per gli immigrati: attori del policymaking locale?", in Ambrosini M. (a cura di), *Costruttori di integrazione. Gli operatori dei servizi per gli immigrati*, ISMU. Rapporto 2005, Milano.
- Cantoni R. (1967), *Illusione e pregiudizio*, Il Saggiatore, Milano.
- Caponio T. (2004), "Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo", in *Le Istituzioni del Federalismo*, 25, 5.
- Caponio T., Pavolini E. (2007), "Politiche e pratiche di gestione dei fenomeni migratori", in *Mondi migranti*, 3.
- Caponio T. (2013), "Il quadro normativo nazionale e internazionale", in Saraceno C., Sartor N. Sciortino G., *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Il Mulino, Bologna.
- Caritas (2004), *La rappresentanza politica degli stranieri*, in www.cestim.it.
- Caritas e Migrantes (2013), *XXIII Rapporto Immigrazione 2013*, Tau, Todi (Pg).
- Cassano F. (1996), *Il pensiero meridiano*, Laterza, Roma-Bari.
- Cassano F. (2001), *Modernizzare stanca. Perdere tempo, guadagnare tempo*, il Mulino, Bologna.
- Castel R. (2004), *L'insicurezza sociale*, Einaudi, Torino.
- Castellazzi S. (2010), "Il ruolo degli enti locali e il privato sociale", in Gasparini Casari V., Cordini G., *Il diritto dell'immigrazione. Profili di diritto italiano, comunitario, internazionale e comparato*, Mucchi, Quaderni de *Il diritto dell'economia*, 5, vol. I, cap. 6.
- Castelli V., Cavalaglio S. (2001) (a cura di), "Modelli e buone pratiche", in *Inte.Mi.Gra. Progetti oltrefrontiera. L'immigrazione straniera nelle regioni adriatiche*, CISI Abruzzo, Mosciano S. Angelo (Te).
- Castells M. (2002), *La nascita della società in rete*, Università Bocconi, Milano.
- Castells M. (2003), *Volgere di millennio*, Università Bocconi, Milano.
- Castles S., Miller M. (2012), *L'era delle migrazioni*, Odoja, Bologna.

- Cellentani O. (1996), “Organizzazione dei servizi, consultazione psicosociale e conoscenze psicoanalitiche”, in Lai G., Cellentani O. (a cura di), *Conoscenze psicoanalitiche e pratiche sociali*, Franco Angeli, Milano.
- Cesareo V. (2006), “2005. La crisi dei tradizionali modelli di integrazione”, in ISMU, *Undicesimo rapporto sulle migrazioni*, Franco Angeli, Milano.
- Chiozzi P. (2004), “L’identità culturale: un equivoco antropologico” in Moffa C. (a cura di), *L’America. Ideologie e realtà dell’immigrazione*, Aracne, Roma.
- Cingano F., Giorgi F., Rosolia A. (2013), “Lavoro, retribuzioni e vulnerabilità”, in Saraceno C., Sartor N. Sciortino G., *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Il Mulino, Bologna.
- CNEL – Caritas/Migrantes (2010), *Indici di integrazione degli immigrati in Italia. Il potenziale di integrazione nei territori italiani. Analisi dell’occupazione e della criminalità per collettività. VII Rapporto*.
- CNEL – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Centro Studi e Ricerche IDOS (2013), *Indici di integrazione degli immigrati. IX Rapporto*.
- Coleman J. C. (2005), *Fondamenti di teoria sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Collett E. (2013), “Facing 2020: developing a new European agenda for immigration and asylum policy”, in *Policy brief series*, Issue no. 1.
- Colombo E. (2008), “Introduzione: una riflessione sulla costruzione dei confini sociali e sulla genesi dei processi di identificazione e di esclusione”, in *Mondi migranti*, 1.
- Colombo M., Ongini V. (a cura di) (2014), *Alunni con cittadinanza non italiana. L’eterogeneità dei percorsi scolastici, Rapporto Nazionale 2012-2013*, Fondazione ISMU, Ministero dell’Istruzione, dell’università e della Ricerca.
- D’Arcangelo L. (2006), “Quale programmazione per un welfare locale?”, in *Rivista del Diritto e della Sicurezza Sociale*, 2.
- De Carli S. (2006), Intervista a Pino Ferraris, *Mutualismo. La solidarietà che si organizza* in “Communitas”, 9.
- De Carli S. (2006), Intervista a Luigi Sertorio, *Nicchia. L’anarchia, dell’intelligenza*, in “Communitas”, 9.
- Della Cananea G., (2003), *L’Unione europea. Un ordinamento composito*, Laterza, Roma- Bari.
- Della Zuanna G., Farina P., Strozza S. (2009), *Nuovi italiani. I giovani immigrati cambieranno il nostro paese?*, Il Mulino, Bologna.
- De Montaigne M. (1970), *Saggi*, Mondadori, Milano.
- Di Francia A. (2006), *La condizione giuridica dello straniero in Italia*, Milano, Giuffrè.

- Di Gioacchino G., Sanguinetti A. (2014), “Le migrazioni in Italia: tra lavoro e irregolarità”, in Spedicato Iengo E., Lannutti V., Rapposelli C. (a cura di) *Migrazioni femmili, politiche sociali e buone pratiche. Narrazione di sé tra segnali di inclusione e distanze sociali*, Frnaco Angeli, Milano.
- Di Lascio F. (2007), “La legislazione regionale in materia di assistenza sociale dopo la riforma del titolo V”, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7.
- Di Salvatore E. (2008), *L'identità costituzionale tra Unione europea e Stati membri. Il problema del decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione europea*, Giappichelli, Torino.
- Erikson E. (1968). *Identity. Youth and crisis*. W. W. Norton & Company, New York.
- Fabietti U. (2000), “Il traffico delle culture”, in Fabietti U., Malighetti R., Matera, V., *Dal tribale al globale. Introduzione all'antropologia*, Bruno Mondadori, Milano.
- Favaro G. (2000), “Bambini e ragazzi stranieri in oratorio, riflessioni a partire da una ricerca”, in Aa. Vv., *Costruire spazi di incontro. Comunità cristiana e minori stranieri*, Centro Ambrosiano, Milano.
- Favaro G., (2011a), *A scuola nessuno è straniero. Insegnare e apprendere nella classe multiculturale*, Giunti, Firenze.
- Favaro G. (2011b), *Dare parole al mondo. L'italiano dei bambini stranieri*. Edizioni Junior, Bergamo.
- Feroli E. (2003) *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Giappichelli, Torino.
- Feroli, E., *I livelli essenziali delle prestazioni sociali*, relazione presentata al convegno a Cagliari 9 dicembre 2003;
- Ferrarotti F. (1990), *Italia in bilico*, Laterza, Roma-Bari.
- Ferrera, M. (1996), *The «Southern Model» of Welfare in Social Europe*, in “*Journal of European Social Policy*”, 6, 1.
- Finocchi R. (2001), “L'istituzione del sistema integrato dei servizi sociali”, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2.
- Gallino L. (2005), *L'impresa irresponsabile*, Einaudi, Torino.
- 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, Roma-Bari.
- Giovannini G. (2010), *Immigrati: diversi/non “speciali”*, intervento al Seminario Interregionale del MIUR sull'Orientamento, Ischia, in www.graziellagiovannini.it.
- Goffman, E. (2003), *Stigma*, Ombre corte, Verona.

- Gori C. (2002), “I livelli essenziali di assistenza”, in *La riforma dei servizi sociali in Italia. L’attuazione della legge 328 e le sfide future*, Carocci, Roma.
- Gori C. (2004), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Granovetter M. (1998), *La forza dei legami deboli e altri saggi*, Liguori, Napoli.
- Guiglia G. (2007), *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell’evoluzione interpretativa*, Cedam, Padova.
- Hardt M., Negri A. (2002), *Impero*, Rizzoli, Milano.
- Hoxha D., Lannutti V. (2014) (a cura di), *Incontrarsi nello spazio dell’accoglienza*, Casa Editrice Tinari, Villamagna (Ch.).
- Huntington S. (2000), *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Garzanti, Milano.
- ISFOL (2009), *Analisi degli interventi di integrazione rivolti alle donne immigrate*. Roma.
- Istat. *Bilancio demografico della popolazione straniera residente*.
- Jacque J.P. (2004), “Les principes constitutionnels fondamentaux dans le projet de traité établissant la constitution européenne”, in ROSSI L.S. (a cura di), *Vers une nouvelle architecture européenne. Le projet de traité-constitution*, Bruylant, Bruxelles.
- King, R. (2002) (a cura di), “Migration in Southern Europe: new trends and new patterns”, in *Studi emigrazione*, 145, numero monografico.
- Lannutti V. (2008), “I migranti di seconda generazione della formazione professionale regionale”, in Pattarin E. (a cura di) *Rapporto di ricerca La formazione professionale dei giovani di origine straniera*, Dipartimento di Scienze Sociali, Università Politecnica delle Marche.
- Lannutti V., (2010), “Le seconde generazioni nella Regione Marche: modalità relazionali dei giovani migranti”, in Sospiro G. (a cura di), *Tracce di G2*, Franco Angeli, Milano.
- Levitt P., Glick Schiller N. (2004), “Conceptualizing simultaneity: a transnational social field perspective on society”, in *International migration review*, vol. 38, 3.
- Lockwood D. (1996), “Civic integration and class formation”, in *British journal of sociology*, 47, 3.
- Lombardi C. (2006), “Il principio di prossimità nell’ordinamento europeo” in Mangiameli S. (a cura di), *L’ordinamento europeo, I. I principi dell’Unione*, Giuffrè, Milano.
- Luatti L., Torre A. T. (2012), “Introduzione: sulla mediazione culturale”, in *Mondi migranti*, 1.
- Lynd R.S. (1976), *Conoscenza per che fare?*, Guaraldi, Firenze.

- Maciotti M. I., Pugliese E. (2003), *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Magnani C. (2006), "Il principio dell'identità nazionale nell'ordinamento europeo", in Mangiameli S., *L'ordinamento europeo*, vol. I, *I principi dell'Unione*, Giuffrè, Milano.
- Mangiameli S. (2010), "L'identità dell'Europa: laicità e libertà religiosa", in Amato A.C., Mangiameli S., De Simone M.R. (a cura di), *Diritto e religione tra passato e futuro*, Aracne Roma.
- Mangiameli S., (2012) "Processi migratori, principi europei e identità dell'Europa", in Laura Ronchetti (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti : il ruolo delle regioni*, Giuffrè, Milano.
- Mantovani D. (2008), "Seconde generazioni all'appello. Studenti stranieri e istruzione secondaria superiore a Bologna", in *Misure/Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo*, 29, Maggio.
- Mantovani D. (2011), "Ritardo e ripetenza scolastica fra gli studenti stranieri nella provincia di Bologna", in Barbagli M., Schmoll C. (a cura di), *La generazione dopo*, Il Mulino, Bologna.
- Marchesini R. (2000), "Mosaicismo culturale: il valore della scelta", in Aa.Vv, *Medicina e multiculturalismo. Dilemmi epistemologici ed etici nelle politiche sanitarie*, Apèiron Editoria e Comunicazione, Bologna.
- Martell L. (2010), *Sociologia della globalizzazione*, Einaudi, Torino.
- Massey D. S. (1988), "Economic development and international migration in comparative perspective", in *Population and development review*, n. 14.
- Morris L. (2003), "Managing contradiction: civic stratification and migrants' rights", in *International migration review*, 37, 1.
- Moscarini A. (2006), "Il principio di sussidiarietà", in Mangiameli S., *L'ordinamento europeo II, L'esercizio delle competenze*, Giuffrè, Milano.
- Oliverio Ferraris A. (2002), *La ricerca dell'identità*, Giunti, Firenze.
- Paci M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare*, il Mulino, Bologna.
- Paci M., Pugliese E. (a cura di) (2011), *Welfare e promozione delle capacità*, Il Mulino, Bologna.
- Palmonari A. (2001). *Gli adolescenti*, Il Mulino, Bologna.
- Pastore F. (2007), "Europe, migration and development. Critical remarks on an emerging policy field", in *Development*, vol. 50, Issue 4.
- Pattarin E., Lannutti V., Milzi G. (2012), *Diffidenza e ostilità in un'isola felice. Discriminazioni a carico di cittadini stranieri nelle Marche*. Cattedrale, Ancona.
- Pennix R., Martiniello M. (2007), "Processi di integrazione e politiche (locali): stato dell'arte e lesioni di policy", in *Mondi migranti*, 3.
- Petrillo A., Tosi A. (2013), "Introduzione. Migranti in città: scorci della situazione italiana", in *Mondi migranti*, 2.

- Pezzini B. (2009), “Una questione che interroga l’uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino” in *Associazione italiana dei costituzionalisti Annuario 2009*, Jovene, Napoli.
- Phinney J. S. (1990). “Ethnic identity in adolescents and adults: review of research” in *Psychological Bulletin*, vol. 108, n. 3.
- Piperno F, Tognetti Bordogna M. (a cura di) (2012), *Welfare transnazionale. La frontiera esterna delle politiche sociali*, Ediesse, Roma.
- Ponzini G., Pugliese E. (a cura di) (2008), *Un sistema di welfare mediterraneo*, Donzelli, Roma.
- Portes A. (1998), *Social capital: its origins and applications in modern sociology*, in “Annual review of Sociology”, 24.
- Portes A., Guarnizo L, Landolt P. (1999), “The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field”, in *Ethnic and racial studies*, vol. 22, n. 2.
- Portes A. - Rumbaut R. G. (2001), *Legacies. Story of the immigrant second generation*, Russell Sage Foundation, New York.
- Portes A., Rumbaut R. G. (2005), “Introduction: the second generation and the children of immigrants longitudinal study”, in *Ethnic and racial studies, Special Issue The Second Generation in Early Adulthood*, XXVII, 6.
- Pugliese E. (2002), *L’Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, il Mulino, Bologna.
- Putnam R. (2004), *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, il Mulino, Bologna.
- Putnam R., (2007). “E Pluribus Unum: diversity and community in the twenty-first century, The 2006 Johan Skytte Prize Lecture”, in *Scandinavian political studies*, 30, 2.
- Queirolo Palmas L. (2006), *Prove di seconde generazioni. Giovani di origine immigrata tra scuole e spazi urbani*, Franco Angeli, Milano.
- Ravecca A. (2009), *Studiare nonostante. Capitale sociale e successo scolastico degli studenti di origine immigrata nella scuola superiore*, Franco Angeli, Milano.
- Remotti F. (1997), *Contro l’identità*, Laterza, Roma-Bari.
- Reyneri E., Fullin G. (2011), “Low unemployment and bad jobs for new immigrants in Italy”, in *International Migration*, vol. 49, n. 1.
- Richard L. (2004), *Organizzazione aziendale*, Apogeo, Milano.
- Ricucci R. (2010), *Italiani a metà. Giovani stranieri crescono*, Il Mulino, Bologna.
- Rossi E., Biondi Dal Monte F., Vrenna M. (2013) (a cura di), *La governance dell’immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, il Mulino, Bologna.

- Rumbaut R. (1994). "The cruciale within: ethnic identità, self-esteem, and segmented assimilation among children of immigrants", in *International Migration Review*, vol. 28.
- Rumbaut R. (1997), "Assimilation and its discontents: between rhetoric and reality", *International migration review*, vol. 31, n. 4.
- Rumbaut R. (2004), "Ages, life stages, and generations in the United States", *International Migration Review*, vol. 38, n. 3 (fall).
- Sabatino D. (2008), "Il modello mediterraneo di politiche migratorie: le politiche sociali e l'integrazione degli stranieri", in Ponzini G., Pugliese E. (a cura di), *Un sistema di welfare mediterraneo*, Donzelli, Roma.
- Said E.W. (1998), *Culture e imperialismo*, Gamberetti Editrice, Roma.
- Santagati M. (2009), "Dentro il progetto migratorio familiare: opportunità e rischi per le nuove generazioni" in Besozzi E., Colombo M., Santagati M., (a cura di), *Giovani stranieri, nuovi cittadini. Le strategie di una generazione ponte*, Franco Angeli, Milano.
- Saraceno C. (2006), *Il federalismo in Italia elementi di discussione. I livelli essenziali di assistenza nell'assetto federale italiano*, in www.reforme.it/federalismo/contributoChiara_Saraceno.
- Saraceno C., Sartor N. Sciortino G. (2013), *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Il Mulino, Bologna.
- Sassen S. (2002), *Globalizzati e scontenti*, il Saggiatore, Milano.
- Sassen S. (2008a), *Una sociologia della globalizzazione*, Einaudi, Torino.
- Sassen S. (2008b), "Nuove politiche di appartenenza", in *Mondi migranti*, 2.
- Sen A. (1994), *La disuguaglianza*, il Mulino, Bologna.
- Sen A. (2000), *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano.
- Sennett R. (1999), *L'uomo flessibile*, Feltrinelli, Milano.
- Sen A. (2000), *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano.
- Sosprio G. (a cura di) (2010), *Tracce di G2*, Franco Angeli, Milano.
- Spedicato Iengo E., Lannutti V. (a cura di) (2011), *Migrare al femminile in una provincia del Centro-sud. Aree critiche, traiettorie lavorative, strategie d'inserimento*, Franco Angeli, Milano.
- Spedicato Iengo E. (2014), "Dall'insularità culturale alle prospettive accoglienti", in Hoxha D., Lannutti V. (a cura di), *Incontrarsi nello spazio dell'accoglienza*, Casa Editrice Tinari, Villamagna, (Ch.).
- Spedicato Iengo E., Lannutti V., Rapposelli C. (a cura di) (2014), *Migrazioni femmili, politiche sociali e buone pratiche. Narrazione di sé tra segnali di inclusione e distanze sociali*, Frnaco Angeli, Milano.
- Strazzari D. (2008), *Discriminazione razziale e diritto*, Cedam, Padova.

- Stuppini A. (2013), “Tra centro e periferia: le politiche locali per l'integrazione”, in Saraceno C., Sartor N. Sciortino G., *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Il Mulino, Bologna.
- Touraine A. (2000), *Come liberarsi del liberismo*, il Saggiatore, Milano.
- Touraine A. (2008), *La globalizzazione e la fine del sociale*, il Saggiatore, Milano.
- Touraine A. (2012), *Dopo la crisi. Una nuova società possibile*, Armando, Roma.
- Toynbee A.J. (1983), *Civiltà al paragone*, Bompiani, Milano.
- Turco L. (2012), “Prefazione, Alleanza come chiave di uno sviluppo locale efficace e condiviso”, in Piperno F, Tognetti Bordogna M. (a cura di) (2012), *Welfare transnazionale. La frontiera esterna delle politiche sociali*, Ediesse, Roma.
- UNAR – IDOS (2013), *Immigrazione. Dossier Statistico 2013*, IDOS, Roma.
- Wacquant L. (2013), “Rivisitando Urban Outcasts. Nota introduttiva di Agostino Petrillo”, in *Mondi migranti*, 2.
- Zamparo F., *I livelli essenziali delle prestazioni. Federalismo e garanzia dei diritti*, relazione presentata al convegno sui livelli essenziali delle prestazioni, 29-30 giugno 2006, Napoli.
- Zanfrini L. (2004), *Sociologia della convivenza interetnica*. Laterza, Bari-Roma.
- Zanfrini L. (2007), *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, Bari-Roma-Bari.
- Zanini P. (1997), *Significati del confine*, Bruno Mondadori, Milano.
- Zetter R. (2009), “La securitizzazione e le politiche europee in materia di asilo e rifugiati”, in *Mondi migranti*, 3.
- Zincone G. (a cura di) (2009), *Immigrazione: segnali di integrazione. Sanità, scuola e casa*. Il Mulino, Bologna.

Gli autori

Isabella Bellinello, Funzionario Assistente Sociale presso la Prefettura di Chieti, referente del Consiglio Territoriale per l'Immigrazione presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno. Ha fatto parte del gruppo di lavoro che ha realizzato le pubblicazioni concernenti “Lo stato dell'immigrazione nella provincia di Chieti” (anno 2004 e 2005). Coordina unitamente al dirigente i vari gruppi creati all'interno del Consiglio territoriale per l'Immigrazione che si occupano di comunicazione, legalità, buone prassi, lavoro e studio di varie tematiche. Coordinatore e responsabile amministrativo del progetto “Piano provinciale per l'accoglienza dei minori nelle scuole” a valere sul Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini dei Paesi Terzi (FEI 2010) e del progetto “PAR.I. Partecipazione per l'integrazione “(FEI 2012).

Luciano Conti, viceprefetto aggiunto – dirigente dell'Area IV- Settore immigrazione dal 1/10/2006.

Dasantila Hoxha, linguista, formatore, esperto in mediazione culturale e progettazione interculturale. Laureata in Lingue e Letterature Straniere presso l'Università degli studi “G. D'Annunzio” di Pescara. Ha progettato e coordina il *Centro di ricerca, documentazione e promozione interculturale del Comune di Ortona (CH)* ed è responsabile scientifico di numerosi progetti di educazione interculturale e di inclusione sociale dei migranti. Dal 2003, è membro del Consiglio territoriale per l'immigrazione della Prefettura UTG di Chieti con cui collabora per il coordinamento del gruppo scientifico delle buone prassi territoriali, del Piano Provinciale per l'accoglienza e della Task Force G2. Recenti pubblicazioni: Hoxha D. e Lannutti V. (2014) (a cura di) *Incontrarsi nello spazio dell'accoglienza*, Casa editrice TINARI, Villamagna (CH).

Vittorio Lannutti, dottore di ricerca in Scienze Sociali, formatore e counselor. Sul tema dell'immigrazione ha svolto numerose ricerche, che hanno portato alla pubblicazione di saggi e articoli scientifici. Tra i suoi contributi più recenti: *Migrare al femminile in una provincia del centro-sud. Aree critiche, traiettorie lavorative, strategie di inserimento* (con Eide Spedicato), Franco Angeli, Milano, 2011; *Diffidenza e ostilità in un'isola felice. Discriminazioni a carico di cittadini stranieri nelle Marche* (con E. Pattarin e G. Milzi), Cattedrale, Ancona, 2012; *Incontrarsi nello spazio dell'accoglienza* Tinari, Villamagna (Ch), 2014 (con

Dasantila Hoxha); *Migrazioni femminili, politiche sociali e buone pratiche. Narrazione di sé fra segnali di inclusione e distanze sociali* (con Eide Spedicato e Claudia Rapposelli), Franco Angeli, Milano, 2014.

Eide Spedicato Iengo è professore associato di Sociologia Generale nella Facoltà di Scienze Sociali dell'Università "Gabriele d'Annunzio" di Chieti-Pescara. È referente del suo Ateneo nel Consiglio Territoriale per l'Immigrazione della Prefettura di Chieti ed è iscritta all'Albo Docenti della Scuola Superiore dell'Amministrazione Civile dell'Interno. Tra i suoi contributi più recenti: *Abruzzo regione del mondo. Letture interdisciplinari sull'emigrazione abruzzese fra Ottocento e Novecento* (con Lia Giancristofaro), Franco Angeli, Milano, 2010; *Migrare al femminile in una Provincia del Centro-sud. Aree critiche, traiettorie lavorative, strategie d'inserimento* (con Vittorio Lannutti), Franco Angeli, Milano 2001; *La diversità fa la differenza. Competenze al femminile per lo sviluppo del Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano, 2012; *Il falso successo del mondo liquido*, Edizioni Giuseppe Laterza, Bari, 2012; "Dall'insularità culturale alle prospettive accoglienti", in Dasantila Hoxha, Vittorio Lannutti (a cura di), *Incontrarsi nello spazio dell'accoglienza*, Casa Editrice Tinari, Villamagna (Ch), 2014; *Migrazioni femminili, politiche sociali e buone pratiche. Narrazione di sé fra segnali di inclusione e distanze sociali* (con Vittorio Lannutti e Claudia Rapposelli), Franco Angeli, Milano, 2014.



Il presente volume, frutto del progetto "PAR.I. Partecipazione per l'Integrazione", finanziato dal Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi terzi: Azione 7 – UTG – Capacity Building Annualità 2012, analizza le politiche sociali per gli immigrati a livello comunitario (UE), italiano e della Regione Abruzzo.

Il progetto "PAR.I. Partecipazione per l'Integrazione", finalizzato a promuovere la partecipazione degli immigrati e dei ragazzi di seconda generazione alla vita pubblica, è stato articolato su due livelli. Il primo riguarda la rilevazione delle politiche per gli immigrati presenti sul territorio della provincia di Chieti, utilizzando appositi questionari e *focus group* con testimoni privilegiati quali: assessori alle politiche sociali, coordinatori e membri degli staff degli Enti di Ambito Sociale, rappresentanti delle associazioni di immigrati, insegnanti e studenti di origine straniera.

Il secondo livello, invece, riguarda la promozione di azioni innovative quali la creazione di una *task force* di esperti su integrazione e partecipazione degli stranieri alla vita pubblica come organismo consultivo del consiglio territoriale per l'immigrazione e l'elaborazione di un documento di proposta partecipata da presentare alla Regione Abruzzo in occasione della pianificazione del Piano Sociale regionale e dei nuovi piani di zona

I dati emersi dalla ricerca delineano un quadro caratterizzato da molte criticità e pochissime situazioni virtuose. Alla base di tutti i problemi c'è la mancanza di una visione d'insieme e di lungo termine e, quindi, di un coordinamento centrale delle politiche sociali per gli immigrati. Queste due gravi carenze determinano la conseguente frammentazione ed estemporaneità di interventi a favore di una fetta della popolazione destinata ad aumentare, dato il numero crescente di seconde generazioni sia in Abruzzo che in Italia.

ISBN 978-88-95992-34-1



9 788895 99234 1

ISSN 2035-3871