

FRANCOANGELI/Urbanistica

Immigrazione e welfare locale nelle città metropolitane

Bari – Milano – Napoli – Torino – Venezia

a cura di

Giovanna Marconi, Adriano Cancellieri





Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

http://www.francoangeli.it/come_pubblicare/pubblicare_19.asp

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Immigrazione e welfare locale nelle città metropolitane

Bari – Milano – Napoli – Torino – Venezia

a cura di

Giovanna Marconi, Adriano Cancellieri

FRANCOANGELI

In copertina: foto di Paolo Robazza.

Isbn: 978-88-351-4013-9

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Publicato con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Indice

Prefazione di <i>Laura Fregolent</i>	pag.	7
Immigrazione e servizi nei territori metropolitani di <i>Giovanna Marconi e Adriano Cancellieri</i>	»	9

Parte I – Il welfare locale in cinque Città Metropolitane: le sfide dell’immigrazione

1. La mappatura georeferenziata dei servizi per migranti in cinque Città Metropolitane: una lettura trasversale di <i>Giovanna Marconi</i>	»	21
2. Percorsi di inclusione dei migranti nella città metropolitana di Bari tra frammentazione e polarizzazione dei servizi di <i>Angela Barbanente e Nicola Schingaro</i>	»	39
3. La governance territoriale dei servizi destinati a cittadini di Paesi terzi nell’area metropolitana milanese di <i>Martina Bovo, Benedetta Marani e Anna Tagliaferri</i>	»	64
4. La sfida della super-diversità nella città metropolitana di Napoli. Tra picchi di innovazione ed assenza di intenzionalità strategiche di <i>Roberta Pacelli</i>	»	80
5. Continuità, sfide, innovazioni: i servizi per cittadini stranieri nella città metropolitana di Torino di <i>Magda Bolzoni</i>	»	97

6. I servizi per i migranti nella città metropolitana di Venezia: una lettura territoriale, dei settori d'intervento e degli attori di <i>Flavia Albanese</i>	pag. 118
7. I WebGIS fra potenzialità e limiti nell'effettiva socializzazione. Una prima riflessione dall'esperienza di M-App di <i>Antonia Arena</i>	» 143

Parte II – Pratiche per territori inclusivi: affondi tematici

8. La scuola itinerante: una proposta di dialogo tra il mondo della ricerca e il mondo dei servizi di <i>Maddalena Bartolini e Gaia Testore</i>	» 155
9. La scuola nei quartieri ad alta concentrazione di immigrati: ricostruire reti territoriali e spazi di apprendimento per contrastare i processi di segregazione di <i>Adriano Cancellieri</i>	» 168
10. Coprogettare il diritto alla salute dei migranti in Puglia: verso nuove relazioni fra prospettiva top-down e bottom-up di <i>Laura Grassini e Valeria Monno</i>	» 178
11. La negoziazione interculturale dell'infrastruttura urbana tra conflitti ed interdipendenze di <i>Roberta Pacelli</i>	» 192
12. Guardare oltre. Sfide e servizi per l'integrazione al di fuori dei grandi centri urbani di <i>Magda Bolzoni e Irene Pozzo</i>	» 203
13. Verso un accesso "ordinario": limiti e prospettive delle soluzioni abitative post-accoglienza di <i>Martina Bovo, Benedetta Marani, Stefania Sabatinelli e Anna Tagliaferri</i>	» 215
14. L'accesso all'abitare delle persone migranti: formazione al lavoro e orientamento abitativo di <i>Nausicaa Pezzoni e Stefania Sabatinelli</i>	» 227
15. Il Forum: una comunità virtuale per condividere saperi e pratiche di <i>Roberta Valetti e Silvia Genetti</i>	» 242
Bibliografia	» 253
Gli autori e le autrici del volume	» 268

Prefazione

di *Laura Fregolent*

Questo libro raccoglie gli esiti del progetto di Ricerca dal titolo CapacityMetro-Italia che ha avuto come ambito di azione i contesti metropolitani delle città di Bari, Milano, Napoli, Torino e Venezia. Il progetto, finanziato dal Fondo Asilo Migrazione Integrazione (FAMI), presenta diversi aspetti di interesse legati tra di loro e che meritano di essere evidenziati.

Un primo elemento da evidenziare è senza dubbio il corposo lavoro dei ricercatori e studiosi che per tre anni (2019-2021) sono stati coinvolti in questo progetto restituendo un'enorme mole di dati e informazioni attraverso la mappatura dei servizi destinati ai migranti, e quindi delle pratiche in atto, consentendo un'analisi e una riflessione sui processi e i progetti di inclusione in atto nelle città metropolitane indagate. La mappatura restituisce il sistema di welfare per i migranti e quindi il grado di corrispondenza tra l'offerta e la domanda di servizi ma anche i punti di forza e di debolezza che condizionano e influenzano l'integrazione dei migranti nel territorio. Con questa attività si sono messe in evidenza anche le fragilità del sistema pubblico e la sua difficoltà di rispondere ad una domanda crescente che viene assolta dal terzo settore, dal mondo dell'associazionismo e del volontariato.

Un secondo elemento è dato dall'incremento di conoscenza sul tema del sistema del welfare locale nelle città metropolitane usato in realtà non solo dai migranti ma dalle fasce più deboli della popolazione, consentendo attraverso questa operazione di fornire ad operatori che lavorano nel campo dei servizi sociali e agli amministratori pubblici di cogliere l'articolazione della domanda che i territori esprimono, di ricostruire il quadro stesso della domanda rispetto alla quale implementare poi politiche adeguate.

Un terzo elemento riguarda la capacità di apprendere e di far apprendere attraverso la circolazione di conoscenza, la costruzione di reti che generano letture molteplici e utili a produrre cambiamenti, a implementare politiche per i servizi di welfare. Rispondere efficacemente a partire dai

bisogni individuati è quanto un progetto di ricerca come CapaCityMetro-Italia si è posto come obiettivo e questo rimanda anche alla strategia di intervento del FAMI che si basa sull'integrazione tra aree diverse nella costruzione di politiche e servizi, oltre che sulla capacità di coinvolgere i soggetti interessati in modo partecipato.

Un quarto elemento di grande interesse è la dimensione che la mappatura ha assunto a progetto avviato, la copertura che è stata data anche al di fuori delle cinque città metropolitane indagate, operazione restituita all'interno del libro e che consente di mettere in evidenza un ulteriore aspetto e cioè la ripetibilità dell'operazione anche su altri contesti e la capacità della ricerca di produrre strumenti che possono essere esportati ed utilizzati in maniera più estensiva.

Un quinto aspetto riguarda il metodo adottato e cioè del fare ricerca nel concreto. Alcune esperienze di ricerca, infatti, e più di altre, sono in grado di evidenziare l'impatto e la capacità dell'Università di interagire con i contesti locali, raccogliendo e mettendo a sistema punti di forza e criticità, interloquendo direttamente con i diversi attori locali: dalle amministrazioni pubbliche al terzo settore, dalle associazioni di categoria alle fondazioni private. Quando questo avviene le ricadute possono essere molto positive e attivare processi realmente utili e fruibili da parte dei soggetti interessati.

Un sesto e ultimo aspetto riguarda la scala dell'analisi e cioè la dimensione metropolitana, scala che si presta alla promozione delle politiche di welfare coordinate ed inclusive, all'immaginare forme di ottimizzazione dei servizi tra i diversi enti coinvolti, al garantire l'accesso ai servizi stessi. Impegni che le amministrazioni delle città metropolitane potrebbero assumersi ma che invece il lavoro di mappatura non ha riscontrato nei contesti analizzati.

L'auspicio, quindi, è che questo bagaglio di esperienze costruito con e nei territori a partire da letture e interpretazioni dei fenomeni in atto, tradotti in possibili traiettorie di intervento, alimenti le attività e le pratiche che si sono concretizzate nel tempo e contribuisca a tenere accesa l'attenzione da un lato sul tema dell'integrazione dei cittadini stranieri – che passa anche attraverso l'accesso ai servizi –, dall'altro sulla dotazione dei servizi rivolti non solo alle popolazioni immigrate ma più in generale alla popolazione più fragile che esprime una domanda crescente di attenzione e cura.

Immigrazione e servizi nei territori metropolitani

di *Giovanna Marconi e Adriano Cancellieri*

Questo volume presenta le principali riflessioni emerse da CapacityMetro-Italia¹, un articolato progetto triennale di ricerca-azione finalizzato da un lato a individuare ed esaminare il complesso universo dei presidi di welfare rivolti ai cittadini stranieri o da essi intensamente utilizzati nei territori di cinque Città Metropolitane italiane (Bari, Milano, Napoli, Torino e Venezia) e, dall'altro, a rafforzare le capacità di operatori e amministratori che ivi si occupano di immigrazione, promuovendo occasioni e strumenti di confronto per facilitare la conoscenza del quadro complessivo dei servizi esistenti e lo scambio tra pari di saperi e pratiche.

Il progetto ha impiegato primariamente la lente interpretativa degli studi urbani e territoriali, nella convinzione che spazi e luoghi – ambiti che sono stati a lungo poco sviluppati dagli studi migratori (Çağlar, 2007) – siano invece centrali per l'esercizio materiale e concreto dei diritti di cittadinanza. Abbiamo dunque utilizzato i concetti di spazio, luogo e territorio come elementi teorici e metodologici perché, come ha fatto notare Soja (2010), la giustizia sociale va letta anche – e dal nostro punto di vista soprattutto – nelle sue materializzazioni e rappresentazioni spaziali. Lo spazio, infatti, non è un contenitore neutro di politiche e pratiche, ma una componente che incide costantemente sulla vita quotidiana delle persone. Tanto più che gli spazi che mettiamo al centro della nostra analisi sono quelli del welfare che, per definizione, giocano un ruolo cruciale (pratico e simbolico) nei processi di *place-making* delle persone con background migratorio, in quanto rappresentano uno dei primi importanti punti di approdo e riferimento per orientarsi nel nuovo contesto e/o per gestire situazioni di difficoltà. Questi spazi sono delle soglie at-

1. Finanziato dal Fondo Asilo Migrazione Integrazione (FAMI 2014-2020), Obiettivo Nazionale 3, Capacity Building, Scambio di buone pratiche. Per maggiori informazioni sul progetto e sui relativi partner si veda <https://t.ly/8Fac>.

traverso le quali i migranti (e non solo) entrano in contatto e fanno esperienza con diritti, normative e pratiche di inclusione (e talvolta di esclusione). Sono quindi gli spazi dove pianificatori, amministratori e tutti gli attori urbani coinvolti nei processi di governance locale mettono alla prova la loro capacità (e volontà) quotidiana ed effettiva di costruire città più eque, giuste e accoglienti.

Perciò lo spazio è stato il filo conduttore di tutte le attività realizzate da CapaCityMetro-Italia: dalla mappatura georeferenziata dei servizi, concepita *in primis* come strumento di conoscenza per gli operatori e amministratori delle cinque città metropolitane indagate, ma che ci ha consentito anche di analizzare l'articolazione territoriale dei servizi, nonché la rilevanza della geografia di questi spazi nei processi di integrazione dei cittadini stranieri e nella riduzione delle diseguaglianze; alla facilitazione del confronto tra pari, che abbiamo promosso attraverso workshop partecipativi e il modulo di formazione e scambio "Pratiche per Territori Inclusivi, la prima Scuola itinerante su migrazioni e spazi urbani in Italia"; sino a quelle che nel progetto abbiamo definito "azioni innovative sperimentali", ovvero una serie di attività territoriali puntuali – concrete e contestuali – realizzate da (o in collaborazione con) enti locali e finalizzate a testare o consolidare modelli innovativi di promozione dell'inclusione socio-spaziale delle persone migranti.

Alla mappatura è dedicata la prima parte di questo volume che, dopo una lettura trasversale dei cinque casi (cfr. cap. 1) analizza se e come l'universo di presidi e attori presenti in ciascuno dei territori metropolitani esaminati è attrezzato per rispondere alle sfide che l'immigrazione pone alle città contemporanee (cfr. cap. da 2 a 6). Prima parte che si chiude con una riflessione critica sull'utilizzo dei WebGis come dispositivi di conoscenza e di raccordo tra le competenze tecniche e sociali (cfr. cap. 7).

Nella seconda parte, invece, gli autori focalizzano l'attenzione sui temi trattati dalle cinque edizioni della Scuola Itinerante (cfr. cap. da 9 a 13), introdotti da una riflessione sulla metodologia con cui questi moduli formativi hanno messo in relazione saperi diversi, dando centralità a pratiche, attori e luoghi (cfr. cap. 8). Gli ultimi due capitoli della stessa riportano invece gli esiti di due delle azioni innovative sperimentali realizzate, l'una (cfr. cap. 14) volta all'inclusione abitativa e lavorativa di giovani migranti attraverso percorsi di formazione e orientamento; l'altra (cfr. cap. 15) a consolidare e replicare un forum virtuale di scambio tra pari: uno spazio di apprendimento collaborativo promosso da IRES Piemonte nel quale gli operatori possono condividere informazioni, materiali, buone prassi, e saperi esperti².

2. Nel progetto, il modello del forum è stato largamente utilizzato anche come strumento per lo scambio permanente tra i partecipanti alle varie edizioni della Scuola Itinerante.

In questo capitolo introduttivo, oltre ad anticipare alcuni esiti, intendiamo riflettere sui principali presupposti del percorso progettuale effettuato, ovvero: centrare la ricerca su un oggetto “sfidante” come le costellazioni di servizi alle quali le persone migranti si rivolgono; prendere in considerazione territori – quelli metropolitani – intenzionalmente definiti a priori, per problematizzarli poi a posteriori; adottare una metodologia (quella della ricerca-azione) che consente di mettere in relazione saperi teorici e pratici nella costruzione di città più inclusive.

L’immigrazione e la sfida del welfare

La prospettiva di analisi del welfare locale che abbiamo scelto di adottare con CapaCityMetro-Italia è quella di mettere al centro i servizi e il punto di vista, le potenzialità e le difficoltà dei singoli operatori. Questi ultimi, infatti, in quanto avamposti del welfare locale, sono la principale interfaccia tra territorio e utenti di origine immigrata. Essi non solo rivestono un ruolo determinante nelle pratiche di inclusione (o esclusione) degli immigrati ma, a volte, anche nella costruzione delle stesse politiche di welfare locale: risultano essere dei “decisori politici impliciti” in modo più o meno consapevole e intenzionale (Ambrosini, 2006). Nei territori indagati abbiamo individuato una molteplicità di soggetti che offrono servizi di welfare (specialistici e/o universalistici) alla popolazione immigrata; una vera e propria infrastruttura civica e sociale spazialmente situata nella quale, oltre al pubblico, un ruolo significativo è giocato da costellazioni di attori del privato sociale, molto diversi fra loro, come cooperative e soggetti del terzo settore, mondo del volontariato, cittadini attivi e in certi casi anche soggetti profit (Campomori e Ambrosini, 2020; Garkisch *et al.*, 2017).

La ricchezza di attori e servizi emersi dal lavoro di mappatura è anche lo specchio di una frammentazione territoriale nelle risposte. I servizi e i percorsi che favoriscono l’inclusione dei cittadini stranieri sono spesso disomogenei, anche tra comuni limitrofi e, in larga misura, sono il frutto della discrezionalità e della buona volontà di singoli operatori. In questa geografia a macchia di leopardo si rilevano molte buone pratiche (anche micro) sia nei capoluoghi metropolitani, che nei diversi piccoli e medi comuni che le compongono, ma si tratta spesso di iniziative non sufficientemente valorizzate o messe a sistema. Più che un “sistema di welfare locale”, come viene comunemente definito l’insieme di servizi presenti su un dato territorio, in tutti i contesti metropolitani indagati ci siamo trovati piuttosto di fronte ad un “arcipelago di sistemi di welfare

locale” in molti casi privi di una sostanziale regia strategica in grado di tenere insieme i pezzi, promuovere complementarità e ottimizzare le risorse disponibili sul territorio.

La frammentarietà dei servizi ha degli aspetti positivi che non vanno dimenticati. Essa esprime una certa flessibilità e un’alta capacità di sperimentazione locale, in cui attori di diverso tipo possono trovare nuove (e creative) soluzioni a contesti in continua trasformazione e alle rispettive sfide emergenti. I problemi però sorgono quando i soggetti coinvolti mancano di occasioni di confronto e meccanismi di coordinamento. Infatti, nel caso dei servizi mappati dal progetto finiscono per prevalere fortemente i limiti, in particolare gli spazi di discrezionalità (Lipsky, 1980), i potenziali conflitti e sovrapposizioni e le difficoltà di integrare e di consolidare pratiche locali differenziate. Inoltre, la moltiplicazione degli attori e la loro limitata connessione tendono a indebolire l’*accountability*, il controllo e la valutazione delle azioni, aumentando le difficoltà di render conto delle politiche (o delle non politiche) in modo trasparente.

Questa fragilità dell’insieme dei servizi per migranti riflette “l’assenza di un chiaro modello nazionale di incorporazione delle minoranze e di gestione della diversità culturale” (Barberis e Boccagni, 2017, p. 27) e ricalca le caratteristiche più generali del welfare italiano che è residuale, categoriale e territorialmente variabile (Kazepov e Barberis, 2013). La moltiplicazione degli attori in assenza di un coordinamento strutturato a livello centrale e la gestione spesso emergenziale delle misure di integrazione si traducono in una varietà di politiche locali con importanti differenze in termini di accesso ai servizi (Ambrosini, 1999; Zincone e Caponio, 2004; Caponio, 2004; Barberis, 2009) e di livelli di istituzionalizzazione e organizzazione (Tosi, 2010). Tanto che nei vari contesti locali e regionali negli anni abbiamo visto nascere differenti “regimi di integrazione locale” (Campomori e Caponio, 2013).

Analizzare i servizi per migranti significa avere un punto di accesso privilegiato per leggere i “sistemi” dei servizi che riguardano la popolazione in generale. Gli utenti di origine immigrata rappresentano, infatti, un’occasione per vedere più nitidamente punti di forza e punti di debolezza dell’intero welfare locale (Campomori, 2008; Ambrosini, 2000) anche perché tutti gli utenti sono caratterizzati dall’intreccio di specifiche differenze (nazionali ma anche di genere, generazionali, socioeconomiche, ecc.). Si parla a questo proposito di “effetto specchio” dell’immigrazione; dell’utenza immigrata come cartina di tornasole delle potenzialità e delle difficoltà del welfare locale nel suo complesso.

La dimensione metropolitana

I territori metropolitani che abbiamo considerato come ambito d'indagine sono quelli configurati dalla riforma Delrio (L. 56/2014) che, come noto, ha sostanzialmente trasformato “a tavolino” le vecchie Province in Città metropolitane. Questo passaggio non ha preso per nulla in considerazione le caratteristiche del tessuto urbano né la continuità delle (o le relazioni tra le) aree più o meno urbanizzate nei territori in oggetto. Trascuando, tra l'altro, importanti tentativi di definizione di criteri e metodi per individuare quali aree possano essere davvero incluse in una città metropolitana, come ad esempio il grado di urbanizzazione (DEGURBA, Eurostat) che cerca di distinguere la “città” (*vs towns and suburbs* e aree rurali) in base alla densità demografica e del costruito; o l'area urbana funzionale (FUA) che prende in considerazione un polo urbano denso e la sua zona circostante di pendolarismo, principalmente di tipo occupazionale. Ma la riforma ha colpevolmente dimenticato anche i diversi studi che ci parlano già da tempo di “post-metropoli” (Soja, 1999; Balducci *et al.*, 2017; Carta, 2019) e che hanno osservato, nelle aree densamente urbanizzate, profonde trasformazioni delle relazioni territoriali, economiche e sociali, sempre più nomadi, mutevoli e fluide e quindi resistenti al confinamento entro rigidi perimetri amministrativi.

Specialmente per quel che riguarda il welfare locale, queste considerazioni di tipo socio-territoriale sono di primaria rilevanza rispetto alla programmazione e razionalizzazione dei servizi in quanto una pianificazione in ambito metropolitano degli stessi non può prescindere da ragionamenti sull'ubicazione di eventuali poli, sull'ampiezza dei bacini di utenza, sulla definizione dei livelli di prossimità più adeguati, sulle possibili economie di scala o sinergie e complementarità tra attori e così via. Affinché l'universo di servizi offerti dal pubblico e dal privato sociale possa davvero configurarsi come “sistema” (magari anche integrato), servirebbero forti indirizzi che abbiano una visione, che puntino sulla coesione e la programmazione a lungo termine ma che riescano al contempo a cascare a terra, luogo per luogo, adattandosi alle caratteristiche delle differenti configurazioni insediative esistenti, intercettando e avvalendosi dei saperi territoriali dei soggetti portatori di aspirazioni e proposte derivanti dal saper fare.

Le Città Metropolitane, in quanto livello intermedio di governo tra Regioni e Comuni, sarebbero teoricamente nella posizione ideale per svolgere tale ruolo. E, di fatto, le istituzioni metropolitane come definite dall'art. 1, comma 2, della legge Delrio sono concepite come “enti territoriali di area vasta”, tra le cui finalità troviamo anche:

- i) il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale (comma 85f);
- ii) la promozione e gestione integrata dei servizi ovvero, come specificato nel comma 44c, la funzione fondamentale specifica di “strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici” e “organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano”. Nonostante ciò, quel che emerge dalla ricerca è non solo che le politiche di integrazione dei migranti non rappresentano una priorità per questi enti, ma spesso nemmeno le politiche di welfare a tutto tondo.

Ciò può in larga parte essere ricondotto al fatto che, come anticipato, le Città Metropolitane italiane nella loro attuale configurazione che ricalca i confini provinciali, sono di fatto “contenitori” di realtà territoriali anche assai diverse, arcipelaghi eterogenei e poliedrici che a volte dialogano più con altri poli urbani, anche esterni ai confini metropolitani, che con la città capoluogo. Non sorprende che questo si traduca in una frammentarietà nei modelli di welfare locale, che non trovano un continuum spaziale (neppure di tipo reticolare e/o policentrico) né funzionale o relazionale. Inoltre, sappiamo che il livello di strutturazione e capacità di azione delle attuali Città Metropolitane varia ancora molto sul territorio nazionale, con gran parte di esse che non hanno ancora assunto (e non è chiaro se mai assumeranno) il ruolo di ente di riferimento per l'arcipelago di territori che ricomprendono entro i propri confini amministrativi. Tanto più che queste nuove istituzioni sono guidate da Sindaci (quelli dei Comuni capoluogo) difficilmente interessati alla dimensione metropolitana, anche perché questa non corrisponde al bacino dei propri elettori, e da consiglieri non retribuiti, che non sono particolarmente spinti ad avere un ruolo pro-attivo di progettazione e pianificazione, né tantomeno di innovazione.

Per quel che riguarda l'inclusione socio-spaziale dei migranti, poi, il problema ha radici ancor più profonde. L'Italia, infatti, ha nel suo complesso sempre stentato (ed esitato) nel dotarsi di solide politiche di integrazione: il primo testo unico che disciplinava la materia dell'immigrazione (L. 40/1998) aveva dato mandato di (e risorse per la) programmazione sull'integrazione alle Regioni, delegandone l'attuazione agli enti locali. Ma, come osservano Pastore e Ponzio (2021),

questo impianto crollò con la riforma costituzionale del 2001 e il successivo assorbimento (2003) del Fondo nazionale per le Politiche di integrazione nel Fondo nazionale per le Politiche sociali, a sua volta fortemente ridotto. Da allora, se e come promuovere l'integrazione è una decisione in capo alle Regioni, la maggior parte delle quali ha volentieri accantonato la questione, limitandosi a sporadici atti simbolici.

Di fatto, i fondi destinati all'integrazione dei migranti sono divenuti sempre più dipendenti dalla programmazione europea³, alimentando una logica di gestione "a progetto" che, per sua natura, tende a far prevalere obiettivi misurabili a corto termine su quelli istituzionali, minando lo sviluppo di strategie più lungimiranti e integrate. Inoltre, se prima della riforma Delrio, diverse Regioni avevano affidato alle Province un ruolo importante nella gestione dei fondi per l'integrazione dei cittadini stranieri o, per lo meno, nel raccordare la programmazione regionale in materia con quella dei territori, ora le Città Metropolitane hanno praticamente perso queste funzioni.

Quel che gli autori della prima parte di questo libro, osservando le costellazioni di servizi entro i confini delle città metropolitane indagate, giustamente definiscono "frammentazione" – faticando a individuare un reale sistema di welfare locale guidato da una logica strategica – è in realtà un complesso insieme di sistemi, reti e poli che, pur in parte sovrapponendosi fisicamente o settorialmente, faticano a comunicare e interagire tra loro. La sfida, dunque, è quella di riuscire a configurare un "sistema di sistemi" (alcuni dei quali che oltrepassino pure i confini amministrativi attuali) che, partendo da connessioni e scambi anche deboli, seguano una geografia di interdipendenze in una prospettiva policentrica.

La ricerca-azione nelle pratiche e politiche di integrazione: il ruolo dell'accademia

Se da un lato, come sopra accennato, l'attuazione di politiche di integrazione dei cittadini stranieri è sempre più dipendente da fondi europei, o comunque da una distribuzione delle risorse pubbliche sulla base di bandi competitivi, anche l'università è progressivamente spinta a reperire fondi attraverso la medesima logica che, a sua volta, porta verso una ricerca sempre più applicata, calata nei contesti e tra gli attori che vi operano. Quella che tradizionalmente viene chiamata "terza missione", ovvero il rapporto dell'accademia con il territorio, è sempre più interlacciata alle due principali funzioni dell'università, ricerca scientifica e formazione. Se la ricerca-azione (Lewin, 1946) in quanto metodologia di fruttuosa interazione tra conoscenza e società, tra saperi teorici e pratiche e politiche non è certo una novità degli ultimi anni, il meccanismo dei bandi competitivi sta favorendo l'ingresso dell'università in progettualità che prima erano appannag-

3. Principalmente, ma non solo, quella del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione con due principali Autorità Responsabili (i Ministeri del Lavoro e dell'Interno) che distribuiscono alle Regioni quote in base al numero di residenti stranieri.

gio quasi esclusivo di enti pubblici e del privato sociale, e primariamente rivolte al “fare”. Questa contaminazione favorisce il dialogo tra saperi accademici e altri saperi che operano a livello territoriale, i quali sono portatori di preziose conoscenze ed esperienze maturate sul campo, ma molto spesso non hanno modo, tempo o, a volte, strumenti adeguati per riflettere sul proprio operato, esaminarne forze e debolezze e analizzarne l’impatto socio-spaziale.

In tal senso, il progetto CapaCityMetro-Italia, è un esempio concreto di come la ricerca possa offrire un contributo importante nel sostenere enti territoriali e terzo settore a collocare il proprio lavoro in cornici di senso più ampie. Finanziato dal Fondo Asilo Migrazione Integrazione (FAMI 2014-2020), che nell’ambito dell’inclusione dei cittadini di Paesi terzi è senza dubbio il programma europeo più rilevante in termini di finanziamenti⁴ (ma anche di indirizzi), il progetto ha avuto come protagoniste ben sette tra Università e istituti/centri di ricerca, oltre a tre enti locali⁵. In particolare, la linea di finanziamento nella quale è stato proposto supportava il *capacity building* degli operatori sociali. Questa spinta ha consentito di (ri)dare centralità all’importanza dell’autoriflessione, della conoscenza e della sintesi come premesse alla programmazione e all’azione concreta.

Nella promozione del rafforzamento delle capacità di operatori e amministratori le università ed enti di ricerca si trovano in una posizione per molti versi privilegiata rispetto ad altri soggetti pubblici (ad es. Regioni, Comuni, Prefetture) o privati (ad es. cooperative, associazioni della società civile, ecc.), direttamente coinvolti nelle politiche e/o pratiche di accoglienza dei migranti e nella promozione del loro processo di integrazione. Generalmente considerati attori autorevoli ed affidabili, hanno infatti il vantaggio di essere percepiti anche come tendenzialmente neutrali e *super partes*, cioè senza forti interessi diretti nel campo. Ciò facilita molto l’organizzazione e direzione di momenti di scambio e confronto tra soggetti che si occupano di integrazione da diversi punti di vista, che hanno poste

4. Senza contare i tantissimi progetti con capofila o partner italiani finanziati su fondi diretti AMIF – gestiti centralmente dalla Commissione Europea – nel periodo di programmazione 2014-2020 il solo programma nazionale su fondi indiretti – affidati alla responsabilità di Ministero degli Interni (autorità responsabile) e del Lavoro (autorità delegata) – ha finanziato oltre 600 progetti mettendo a disposizione quasi 800 milioni di euro (Dati del Ministero degli Interni: <https://bit.ly/3upVm3M>).

5. Trattasi di: quattro dipartimenti universitari specializzati in studi urbani e territoriali (il DCP dell’Università Iuav di Venezia, il DaStU del Politecnico di Milano, il DiARC dell’Università degli studi di Napoli Federico II e il DICATECh del Politecnico di Bari), dai quali deriva il forte taglio spaziale accennato all’inizio del capitolo; IRES Piemonte; FIERI Torino e il Centro studi Medi di Genova. Gli enti locali partecipanti al progetto includevano due comuni (Venezia e Bari) e la città metropolitana di Milano.

in palio e livelli di potere anche assai differenti o che, a volte, sono addirittura in competizione tra loro. Il pregiudizio rispetto all'ente che promuove questo tipo di scambi, infatti, può precludere la partecipazione di alcuni attori, cosa che non avviene per l'appunto quando il proponente è considerato avere un ruolo più neutrale, oltre che esperto in materia.

In tal senso, la prima Scuola Itinerante su migrazioni e spazi urbani in Italia "Pratiche per territori inclusivi" può essere considerata un'esperienza formativa fortemente innovativa. Sviluppata attraverso cinque edizioni tematiche, il percorso per la costruzione di ciascuna edizione prevedeva l'individuazione di un tema su cui focalizzare le attività e una comunità di pratiche che fosse interessata alla formazione e allo scambio. I temi, emersi dalle indagini territoriali avvenute attraverso interviste e workshop, sono stati: scuola, salute, casa, quartieri contesi e integrazione nei territori rurali. Le comunità di pratiche e i singoli individui coinvolti nelle varie edizioni sono stati soprattutto operatori del pubblico e del privato sociale che lavorano con una utenza di origine immigrata. L'attività formativa intensiva ha avuto luogo integrando la tradizionale formazione accademica con una forte componente di *peer education*, cioè di scambio e di formazione fra pari.

L'idea della Scuola è nata dalla constatazione che continuano a crescere le esigenze e i bisogni formativi degli operatori sociali, sia del pubblico che del privato sociale (Barberis e Boccagni, 2017). Dalle ricerche sul campo, è emersa in modo chiaro l'esigenza, da parte di vari soggetti, di uscire dalla propria autoreferenzialità, di allargare e di consolidare le collaborazioni, instaurando rapporti anche con enti attivi in altri settori e su una scala territoriale più ampia, superando così una logica di competitività tra enti del privato sociale o al massimo di collaborazione "intermittente", basata su singoli bandi e instaurata solo quando necessario. Incessantemente impegnati a fornire soluzioni pratiche a situazioni concrete, imbrigliati dalle incombenze ed emergenze quotidiane, limitati da risorse economiche ed umane sempre insufficienti, raramente gli operatori sociali riescono infatti ad allargare lo sguardo e confrontarsi con gli altri attori a diversi livelli per individuare sinergie, complementarità, opportunità di collaborazione. Soprattutto, però, scarseggiano "luoghi" e momenti per riflettere insieme, raccontarsi le esperienze pratiche, gli errori, le difficoltà e i successi. Molte di queste esperienze si sono rivelate fortemente innovatrici e capaci di trovare forme di mediazione e negoziazione nella vita quotidiana, spesso pragmatiche ed efficaci. E, non raramente, "competenze significative si sono depositate fuori dal contesto della pubblica amministrazione" (Barberis e Boccagni, 2017, p. 136). L'obiettivo della scuola, e più in generale dell'intero progetto, è stato proprio quello di supportare e facilitare lo scambio di esperienze portate avanti da molteplici soggetti che in questi

anni si sono trovati ad affrontare la sfida dell'immigrazione: operatori, associazioni, cooperative, ma anche singoli cittadini (immigrati e non).

Per fare questo la Scuola ha cercato anche di valorizzare il lavoro parallelo di mappatura dei servizi e delle buone pratiche che si stava conducendo: in occasione delle varie edizioni sono state organizzate attività per promuoverne la conoscenza e soprattutto per mettere a disposizione degli operatori il quadro di chi nel proprio territorio offre servizi alle persone con background migratorio; un quadro utile anche per individuare soggetti con cui collaborare, sia su base territoriale (ad es. per vicinanza geografica, o per affinità di contesto socio-spaziale) che settoriale (rispetto agli ambiti di intervento), in ottica di rete. Questa fitta costellazione di enti e soggetti, infatti, difficilmente ha piena consapevolezza del quadro d'insieme dei servizi (stabili e provvisori) disponibili sul territorio e fatica a trovare canali di interazione, scambio e programmazione condivisa. Uno strumento come la mappatura georeferenziata da noi proposta, che facilita la conoscenza di "chi fa cosa" per l'inclusione socio/spaziale dei migranti e consente (volendo) anche lo sviluppo e manutenzione di reti articolate (sia orizzontali che centro/periferia) per una gestione integrata ed efficace dei servizi, è stato accolto con molto entusiasmo.

Nel complesso, dunque, la Scuola, come tutto il progetto, è stata l'occasione di sperimentare un nuovo ruolo dell'Università che non rifiuta la teoria ma che prova (anche) ad orientarla all'agire pratico e all'individuazione delle soluzioni più efficaci ed inclusive in specifici contesti. Un'università che assume la consapevolezza di essere attore territoriale, coinvolto e orientato a costruire cambiamenti e progettualità e, più o meno direttamente, a contribuire a produrre maggiore giustizia socio-spaziale.

Parte I

*Il welfare locale in cinque Città Metropolitane:
le sfide dell'immigrazione*

1. La mappatura georeferenziata dei servizi per migranti in cinque Città Metropolitane: una lettura trasversale

di *Giovanna Marconi*

M-app, Migranti app¹ è una mappatura georeferenziata dei servizi rivolti ai migranti o con alto tasso di utenti immigrati realizzata dal progetto CapaCityMetro-Italia, finanziato nell'ambito del FAMI 2014-2020. Concepita come strumento di conoscenza per gli operatori dei servizi – ma con l'ambizione di essere utile anche a chi si occupa della programmazione e pianificazione degli stessi – questa mappatura intende fornire il quadro più completo possibile di “chi fa cosa” per le persone migranti nei territori analizzati.

In quanto avamposti e interfaccia delle istituzioni sul territorio, i servizi di prossimità costituiscono per i migranti il primo importante punto di riferimento per orientarsi nel nuovo contesto. E continuano a essere rilevanti nel tempo per riuscire, ad esempio, a districarsi tra le complicate burocrazie con le quali le persone migranti sono continuamente costrette a confrontarsi, per comprendere e interpretare il funzionamento dei servizi universali e riuscire a fruirne al pari dei cittadini italiani, per consolidare l'apprendimento della lingua e così via.

Parafrasando quelli che Ash Amin (2016) – riferendosi agli spazi urbani della vita quotidiana (come ad esempio biblioteche, centri civici, ma anche trasporti pubblici, palestre, ecc.) che offrono la base per esperienze dello stare insieme – ha definito “micro spazi pubblici di incontro”, questi presidi sul territorio possono essere intesi quali (costellazioni di) micro-“spazi del welfare” (Munarin e Tosi, 2012) nei quali, confrontandosi con le istituzioni pubbliche e private, le persone migranti fanno esperienza di un sistema di diritti e valori spesso lontani da quelli del paese d'origine,

1. Disponibile su portale web-gis e app per smartphone, raggiungibili da questo link: www.unescochair-iuav.it/capacitymetro-italia/m-app-migranti-app.

e trovano supporto nel dotarsi di strumenti per attribuire senso al mondo circostante. È dunque evidente quanto la capillarità, coerenza e qualità dei servizi di accompagnamento – come anche la reale accessibilità dei servizi universali da parte dei non cittadini – siano cruciali nel ridurre le disegualianze e costruire città più giuste e inclusive. È qui, di fatto, che si mette alla prova l'effettiva capacità (e volontà) di rispondere ai bisogni di società urbane sempre più complesse e plurali.

L'obiettivo della mappatura georeferenziata dei servizi realizzata da CapaCityMetro-Italia è quello di accrescere la capacità da parte di operatori e amministratori di leggere l'insieme – normalmente complesso e frammentato – di quella parte del welfare locale che concorre a promuovere l'inclusione sociale di persone con *background* migratorio. I primi possono cogliere al suo interno opportunità di interazione, collaborazione e complementarità mentre i secondi ne possono fare un uso strategico per valutare, ed eventualmente riprogrammare, la configurazione settoriale e spaziale dell'offerta di servizi che possono favorire l'integrazione delle persone migranti. Inoltre, i servizi al cittadino ai quali esse si rivolgono – una maglia più o meno fitta di presidi sul territorio offerti sia dal pubblico che dal privato sociale – formano un'infrastruttura urbana a geografia variabile che, se analizzata nel complesso e nelle sue parti, può rivelare molto rispetto a come il fenomeno migratorio è percepito e trattato a livello locale. Nonostante sia stata concepita ad uso di amministratori e operatori, M-App risulta quindi utile anche ai fini della ricerca sul tema.

Al momento, la mappatura è stata realizzata in cinque città metropolitane (Bari, Milano, Napoli, Torino, Venezia), nelle altre sette province del Piemonte (arrivando quindi a coprire tutto il territorio regionale) e in tre città capoluogo di provincia del Veneto (Belluno, Padova e Treviso). In questa prima parte del volume si analizzano e comparano i risultati emersi nelle cinque realtà metropolitane, cercando di trarne osservazioni utili per comprendere caratteristiche, potenzialità e limiti dei sistemi (o, più realisticamente, delle costellazioni) di welfare locale rispetto alla necessità di rispondere ai frammentati ed eterogenei bisogni di sostegno sociale espressi da società urbane sempre più multi- (-etiche, -linguistiche, -religiose, -culturali).

Includendo oltre 1/3 delle città metropolitane italiane (5 su 14, tre delle quali ubicate nel Nord Italia e due nel Meridione), per un totale di 626 comuni (quasi l'8% del totale dei comuni italiani) nei quali abitano oltre 925 mila residenti stranieri pari al 18,6% del totale (dati Istat al 1° gennaio 2020), i territori analizzati possono considerarsi piuttosto rappresentativi delle principali conformazioni che assumono i servizi per i cit-

tadini migranti. Questo capitolo intende dunque offrire alcune letture trasversali sulla base dei dati rilevati, elaborati tramite il cruscotto costruito dal Laboratorio di Cartografia e Fotogrammetria CIRCE dell'Università Iuav di Venezia².

Approccio e metodologia di rilevamento

La mappatura realizzata per CapaCityMetro-Italia ha perfezionato il metodo impiegato in un precedente progetto pilota³ che aveva esplorato l'universo dei servizi ai migranti nella città metropolitana di Venezia.

Nella fase preliminare propedeutica all'avvio dell'indagine sul campo, il gruppo di ricerca⁴ ha attentamente ragionato su quali servizi prendere in considerazione per la mappatura. Anzitutto sono stati definiti alcuni principi di base condivisi che consentissero da un lato di non sovraccaricare la mappa con troppi punti (cosa che l'avrebbe resa illeggibile), dall'altro di includere tutti quelli realmente di interesse per chi lavora nel settore, in un delicato equilibrio tra completezza dell'informazione e utilità della stessa (Marconi, 2021a). Sono quindi stati esclusi dalla mappatura:

- i servizi pubblici universali che offrono in modo ordinario ciò che è previsto per statuto o sulla base dello stato di diritto. Non sono state mappate, ad esempio, tutte le scuole con alte percentuali di alunni stranieri né tutti i presidi sanitari tenuti ad erogare prestazioni ai residenti, indipendentemente dalla nazionalità, ma solo quelli che si distinguono per particolari progetti e/o pratiche inclusive;
- i servizi una-tantum legati a progetti di breve durata e non rinnovabili. Prediligere i servizi erogati in maniera quanto più possibile stabile e continuativa era infatti condizione indispensabile per limitare l'inevitabile obsolescenza della mappatura;

2. Il cruscotto è liberamente accessibile a questo link: <https://t.ly/uaBD>. Per questo lavoro è stato consultato fino al 31/01/2022. I dati consultati in periodi successivi potrebbero non corrispondere in quanto il cruscotto si aggiorna in automatico ogni qualvolta vengono apportate modifiche alla mappatura. In questo libro, gli autori dei capitoli sulle città metropolitane di Bari (2), Milano (3), Napoli (4) e Venezia (6) hanno utilizzato lo stesso cruscotto per l'analisi, mentre per la città metropolitana di Torino (5) è stato impiegato il database in excel, che consente elaborazioni più raffinate e disaggregate.

3. Trattasi del progetto "CapaCityMetro: Rete di (Form)Azione per l'inclusione attiva dei migranti nella città Metropolitana di Venezia", sempre finanziato dal FAMI 2014-2020 e realizzato tra febbraio 2017 e marzo 2018.

4. Composto da ricercatrici e ricercatori de: la Cattedra UNESCO SSIIM dell'Università Iuav di Venezia, il DASTU del Politecnico di Milano, il DICATEch del Politecnico di Bari, il DiARC dell'Università degli Studi Federico II di Napoli e FIERI Torino.

- tutte le realtà che offrono servizi profit, come ad esempio le agenzie di pratiche che spesso esulano dalle finalità del welfare e si limitano a trarre profitto dalla necessità degli stranieri di produrre documenti di vario tipo.

Pur rimanendo validi e condivisi come principi generali, nei diversi contesti metropolitani indagati si è deciso di applicarli e declinarli in modo più o meno stringente dipendentemente dall'utilità delle informazioni per gli operatori locali. Ad esempio, a Venezia si è ritenuto importante inserire le schede di tutti i servizi sociali comunali, anche se non dotati di particolari accortezze rispetto all'inclusione dei migranti nelle misure di sostegno offerte, in quanto rappresentano comunque punti di riferimento rilevanti per il welfare locale e per le reti a geometria variabile rilevate sul territorio. A Torino si è scelto di includere nella mappatura solo servizi specificamente rivolti a stranieri, o volti a facilitarne l'accesso a servizi generalisti. Quindi delle strutture di accoglienza per richiedenti asilo e/o rifugiati sono state inserite solo quelle che consentono l'accesso diretto, cioè che non offrono servizi esclusivamente ai propri ospiti; inoltre, molti presidi, specialmente di bassa soglia, ai quali si riferiscono alti numeri di migranti ma che non si caratterizzano per azioni specifiche nei loro confronti, non sono stati registrati.

Nelle altre quattro città metropolitane, invece, si è ritenuto comunque utile segnalare, come previsto, anche servizi generalisti che avessero un alto tasso (indicativamente oltre il 30%) di utenti immigrati purché aperti al pubblico. Tra questi, ad esempio, il tasso di utenti stranieri in gran parte dei servizi sanitari "ordinari" è in linea con la loro presenza sul territorio (e in molti casi anche minore, vista l'età media più bassa), quindi nella mappa sono stati inclusi solo in casi particolari come gli ambulatori ad essi specificatamente rivolti, o i consultori familiari a causa della natalità e della numerosità media più alta delle famiglie straniere. Invece i servizi di contrasto alla povertà (nei quali sono compresi, ad esempio, quelli che forniscono borse alimentari, vestiario e altri beni di prima necessità), essendo risultati relativamente più utilizzati da cittadini stranieri, sono stati in larga parte inseriti nella mappa.

Un'altra questione di fondo sulla quale il gruppo di ricerca ha necessariamente dovuto confrontarsi, ha riguardato cosa si dovesse intendere per "servizio". Si è ritenuto opportuno adottare un concetto piuttosto ampio dello stesso, che includesse certo i servizi di "bassa soglia" (finalizzati a rispondere ad esigenze primarie, a emergenze o al primissimo orientamento per i nuovi arrivati), ma anche quelli non meramente "assistenziali" che affrontano in modo più maturo le sfide che l'aumento dell'immigrazione e

della multiculturalità pone, ovvero promuovendo l'inclusione degli stranieri e la coesione sociale a tutto tondo con azioni che vanno dall'*empowerment* dei primi alla sensibilizzazione della popolazione nel suo complesso, dall'antidiscriminazione alla promozione della mutua conoscenza e dell'intercultura in un'ottica di servizio alla collettività piuttosto che solo ai singoli individui o gruppi (Marconi, 2021a).

Definiti i paletti entro i quali svolgere l'indagine, si è dunque elaborata una scheda di rilevazione standard che, oltre ai necessari campi per i dati su ubicazione, contatti, e descrizione sintetica del servizio, prevedeva una categorizzazione ragionata di 9 differenti tipi di soggetti erogatori e 13 settori di intervento. Come si vedrà nei prossimi paragrafi, queste due variabili consentono interessanti analisi quantitative trasversali rispetto all'universo di servizi mappati⁵, nonostante alcuni limiti di confrontabilità delle basi informative che impongono, come sarà esplicitato, una certa cautela. La comparazione tra le città metropolitane, infatti, soffre delle scelte metodologiche adottate localmente per il rilevamento e finalizzate a rendere lo strumento più rispondente ai bisogni di soggetti che operano in territori per molti versi differenti e, come sempre, *path dependent*.

La mappatura – che ha avuto luogo tra maggio 2019 e luglio 2020, con un aggiornamento realizzato tra maggio e giugno 2021 – è stata condotta anzitutto attraverso la ricognizione e analisi di mappature precedenti e documenti e informazioni esistenti, seguita poi dall'invio ai soggetti individuati della scheda di rilevazione da compilare. Parallelamente, è stata anche svolta una capillare ricerca sul campo con interviste semi-strutturate ad attori privilegiati, procedendo poi con il metodo dello *snowball sampling* per intercettare tutti i servizi presenti. Sono stati inoltre realizzati workshop partecipativi (almeno uno per città metropolitana) con diversi operatori dei servizi per validare la mappatura in itinere e integrare eventuali punti mancanti⁶.

In totale, si sono rilevati 1.854 servizi nelle cinque città metropolitane (d'ora innanzi CM) oggetto di studio.

5. Tra le informazioni rilevate con la scheda vi era anche la fonte di finanziamento del servizio (pubblico, privato, misto) e la popolazione target (servizio rivolto a tutti o a particolari categorie). Mentre questi dati sono stati in parte utilizzati per gli affondi sulle singole città metropolitane (capitoli da 2 a 6), nella comparazione tra le stesse portata avanti in questo capitolo non sono stati presi in considerazione.

6. Per ulteriori dettagli sulla metodologia impiegata in ciascun contesto metropolitano, si rimanda ai singoli capitoli di questa sezione.

Uno sguardo territoriale

Una prima considerazione d'insieme sui servizi rilevati può essere fatta sulla base della distribuzione territoriale degli stessi. Il dato complessivo (Tab. 1.1) rivela che in quasi la metà dei comuni delle cinque Città Metropolitane (42,6%) non si sono individuati servizi che rispondessero ai criteri stabiliti. Nel caso della CM di Torino, i comuni senza servizi mappati arrivano addirittura al 64%, ma ciò è da ricondurre in parte al grande numero di comuni piccoli che la compongono (quasi per l'80% con meno di 5.000 abitanti; il 37% addirittura sotto i 1.000), in parte alla già menzionata applicazione più stringente in tale territorio nell'elezione dei servizi da includere nella mappa. Nelle CM di Venezia e di Milano la copertura dei servizi è pressoché totale (togliendo alla prima i 5 comuni dove i servizi sociali costituiscono l'unico presidio, si arriva comunque all'88,6% di comuni con almeno un servizio mappato) mentre a Napoli (50%) e Bari (61%) siamo a circa la metà. Il dato su queste ultime però non sorprende, data l'incidenza di residenti stranieri ancora molto al di sotto della media nazionale e una storia di immigrazione molto più recente.

Quel che conta davvero, però, è cercare di capire se i servizi siano concentrati dove ci sono più stranieri. Pur rimandando ai capitoli che illustrano in dettaglio gli esiti della ricerca per ciascuna CM, è qui interessante notare che, nel complesso, nelle cinque città capoluogo vive oltre la metà degli stranieri residenti nelle rispettive città metropolitane (Tab. 1.2); invece, ivi si concentrano solo il 33,9% dei servizi mappati. In generale si può ipotizzare che i servizi presenti nei capoluoghi, al di là del mero dato numerico, siano anche più strutturati e con bacini di utenza più numerosi rispetto a piccoli servizi più periferici. La densità abitativa consente anche una maggior prossimità dei servizi, che possono dunque essere numericamente meno. Il dato disaggregato però rivela alcuni distinguo importanti: se la concentrazione di servizi rispetto a quella dei migranti è più bassa a Torino e Venezia (rispettivamente 11,3 e 14,1 punti di differenza) e molto più bassa a Milano (32 punti), a Bari avviene l'opposto: si rileva infatti una forte concentrazione di servizi nel capoluogo (50%) a fronte di poco più del 30% di residenti stranieri. In questo caso la logica di distribuzione degli stessi non sembra collegata al potenziale bacino d'utenza e, come affermano Barbanente e Schingaro (cfr. cap. 2) si stenta a riconoscere una ratio che motivi tale concentrazione.

Anche nel caso del capoluogo metropolitano partenopeo, la concentrazione di servizi (58,8%) è maggiore di quella dei migranti che vi risiedono (44%), anche se in modo meno marcato che a Bari. Come osserva Pacelli (cfr. cap. 4), però, alla scala metropolitana il restante 40% dei servizi gravita

Tab. 1.1 - I servizi rilevati nelle cinque Città metropolitane

città metropolitana (CM)	N. servizi rilevati	N. comuni totali	N. comuni con servizi (e % su tot)	% piccoli comuni (<5.000 ab.)	% residenti stranieri	N. comuni con residenti stranieri >media CM	N. comuni con residenti stranieri >media Italia
Bari	102	41	25 (61%)	4,9	3,4	10	0
Milano	992	133	125 (96,2%)	24,8	15,1	10	66
Napoli	187	92	46 (50%)	10,9	4,3	24	8
Torino	268	312	114 (36,5%)	79,8	9,6	27	44
Venezia	301	44	44 (100%)	18,2	10,7	14	23
Tot. 5 CM	1.854	622	358 (57,4%)	48,6	Italia: 8,7	85	141

Fonti: M-App e Istat 2021

in larga parte attorno alle strutture di accoglienza e alla presenza dei lavoratori stranieri (regolari e irregolari) nei centri abitati a ridosso delle aree di lavoro in agricoltura e allevamento.

Tab. 1.2 - Confronto tra città capoluogo e ambito metropolitano

CM	N. servizi rilevati nel capoluogo	% su tot. servizi rilevati nella CM	Residenti stranieri nel capoluogo	% su tot. residenti stranieri nella CM
Bari	51	50,0	13.254	31,3
Milano	244	24,5	276.776	56,6
Napoli	110	58,8	56.469	44,0
Torino	131	48,9	128.238	60,2
Venezia	92	30,6	40.473	44,7
Tot. CM	628	33,9	515.210	53,5

Fonti: M-App e Istat 2021

Chi offre servizi ai migranti: i soggetti erogatori

Una delle informazioni rilevate con la mappatura sulla quale è interessante porre l'attenzione è la natura dei soggetti che erogano servizi ai cittadini migranti. Nell'interpretare i dati complessivi è però importante tenere in considerazione che il "peso" dei punti di erogazione mappati non è uniforme. Esaminando gli attori in campo, infatti, non si può assolutamente utilizzare il principio del "uno vale uno" in quanto la rilevanza, bacino di utenza, quantità e qualità di servizi offerti da diversi presidi può essere notevolmente diversa (si pensi ad esempio ad un ente religioso in un piccolo comune che magari fornisce "solo" aiuti alimentari, rispetto ad una grossa cooperativa attiva in diversi settori d'intervento in una grande città con un'utenza molto numerosa).

Tenendo bene a mente tale limite, è comunque interessante fare alcuni ragionamenti su questo aspetto in quanto può dare un'idea d'insieme del protagonismo di soggetti diversi nell'offerta di welfare locale indirizzata ai migranti.

Tab. 1.3 - I soggetti erogatori dei servizi⁷

	Bari		Milano		Napoli		Torino		Venezia		Tot. 5 CM	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Ente pubblico	7	6,9	378	38	88	47,1	120	44,8	118	39,2	711	38,4
Ente del terzo settore	55	53,9	287	28,8	74	39,6	66	24,6	106	35,2	588	31,7
Ente religioso	20	19,6	131	13,2	11	5,9	6	2,24	43	14,3	211	11,4
Sindacato	8	7,8	20	2,0	4	2,1	36	13,4	27	9	95	5,1
Soc. a partecipazione pubblica	0	0,0	76	7,64	0	0,0	2	0,7	0	0	78	4,2
Insieme organizzato di enti	7	6,9	38	3,8	2	1,1	26	9,7	1	0,3	74	4,0
Fondazione	3	2,9	54	5,4	4	2,1	8	3	3	1	72	3,9
Gruppo informale	2	2,0	9	0,9	2	1,1	0	0	3	1	16	0,9
Azienda privata	0	0,0	2	0,2	2	1,1	4	1,5	0	0	8	0,4
Tot.	102		995		187		268		301		1.853	

Fonte: M-App

Osservando nel complesso le cinque città metropolitane oggetto di studio (Tab. 1.3), gli enti pubblici risultano essere i principali fornitori di servizi: 38,4%, con la presenza del pubblico che sale al 42,4% se si aggiungono anche le società a partecipazione pubblica. Trattandosi di welfare locale, però, ci si aspetterebbe in realtà un maggior protagonismo del pubblico. Invece il terzo settore – che notoriamente in Italia ha un ruolo relevantissimo in campo sociale e forse ancor più rispetto all'integrazione dei cittadini stranieri – raggiunge da solo il 31,7%. Se a questo si sommano gli enti religiosi, altra componente della società civile che ricopre un ruolo importante nel sostegno ai gruppi più vulnerabili, si arriva a ben 43,1%.

7. Nella scheda di rilevazione erano previste le 9 tipologie di soggetto erogatore presenti in tabella. Nelle istruzioni per i ricercatori erano indicati i seguenti esempi per limitare il più possibile il margine di errore dovuto a diversità di interpretazione (soprattutto per categorie così ampie e non sempre chiaramente definite come quella delle associazioni della società civile): Ente del Terzo settore (es. Associazioni, APS, ASD, Cooperative Sociali, Imprese sociali, Onlus, Società di Mutuo Soccorso); Ente religioso (es. Caritas, Parrocchie, San Vincenzo); Sindacato (es. Sportello ANOLF, Ufficio Immigrati CGIL); Gruppo informale (es. Gruppi di cittadini, volontariato non formalizzato in associazione, associazioni non riconosciute); Azienda privata (es. imprenditori che hanno attivato servizi specifici per lavoratori stranieri e/o loro famiglie); Insieme organizzato di enti (es. ATI, ATS, Consorzi); Società a partecipazione pubblica (Forme ibride pubblico-private, soggette a partecipazione e controllo pubblico).

Certamente, i due comparti non possono dirsi stagni e impermeabili. È infatti noto che, sulla base del principio di sussidiarietà, le amministrazioni locali hanno sempre più spesso affidato al privato sociale parte dei servizi al cittadino, a volte contando su una progressiva specializzazione di quest'ultimo. Dalla ricerca qualitativa emerge infatti che, in gran parte dei territori metropolitani analizzati, sono presenti alcuni soggetti del terzo settore dominanti. Trattasi di cooperative o associazioni esperte e consolidate, capaci di cogliere opportunità di finanziamento pubbliche (ma anche private)⁸ attraverso bandi o collaborazioni di vario tipo, e che riescono dunque a garantire qualità e continuità dei servizi che offrono, seppur con un limitato potenziale di innovazione. Esiste poi un corposo universo di realtà più piccole, spesso molto volenterose ma non sempre adeguatamente attrezzate, che non hanno la medesima capacità di intervento e quindi erogano servizi a impatto più limitato e temporaneo. Alcune di queste realtà, però, proprio in quanto posizionate fuori da schemi routinari di intervento, sono molto attive nello sperimentare pratiche inclusive dal carattere innovativo, che tuttavia faticano a trovare negli attori istituzionali – difficilmente in grado di confrontarsi con risorse e pratiche di auto-organizzazione e di sostenerle senza cristallizzarle – una sponda adeguata per processi di *scaling-up* (Bifulco, 2015a).

Come osservano Andreotti e Mingione (2016), “le caratteristiche del welfare locale dipendono molto dalla mobilitazione dei cittadini a favore di nuove forme di partecipazione e solidarietà a livello locale ma anche, allo stesso tempo, dalla capacità degli attori pubblici di integrare le esperienze locali innovative in un quadro di diritti sociali universalistici orientati a contrastare diseguaglianze e discriminazioni”.

In mancanza di una regia forte che coordini e valorizzi il capitale territoriale presente, raramente tali costellazioni di servizi riescono a fare sistema e contribuire in modo rilevante al crescente deficit di diritti di cittadinanza (Bifulco, 2015b), che è particolarmente accentuato per i cittadini stranieri. Come si approfondirà nel prossimo paragrafo, rispetto alla promozione e tutela dei diritti universali per i cittadini con *background* migratorio, assumono invece un ruolo rilevante anche i sindacati i quali, nella geografia complessiva dei soggetti erogatori, forniscono il 5,1% dei servizi mappati.

Rispetto agli attori in campo, è infine utile una breve riflessione sul peso delle fondazioni: nonostante il loro contributo nell'erogazione diretta

8. Si vedano a tal proposito le considerazioni fatte da Bolzoni per Torino (cfr. cap. 5) e Barbanente e Schingaro su Bari (cfr. cap. 2) rispetto alle fonti di finanziamento degli enti del terzo settore.

di servizi (3,9%) non appaia rilevante nella mappatura realizzata, in alcuni contesti concorrono in modo anche assai sostanzioso al finanziamento di servizi rivolti agli stessi, in particolare a Torino e Milano dove grandi fondazioni di origine bancaria quali Compagnia di San Paolo e Cariplo sono assai impegnate in ambito sociale e sensibili ai temi dell'inclusione socio-spaziale dei migranti. Anzi, come osserva Bolzoni per il caso della CM di Torino (cfr. cap. 5), possono arrivare a contribuire allo sviluppo di politiche di integrazione non solo in termini economici, ma anche di indirizzo.

I settori d'intervento e l'approccio nei confronti del fenomeno migratorio

Come anticipato, un secondo parametro sul quale è interessante soffermarsi per un'analisi comparata degli esiti della mappatura è relativo a quelli che abbiamo definito "settori d'intervento", ovvero la tipologia di servizi erogati da ciascun presidio mappato. In questo caso bisogna premettere che, mentre ad ognuna delle 1.853 sedi di erogazione rilevate corrisponde univocamente un punto sulla mappa e un solo tipo di soggetto erogatore rispetto ai 9 stabiliti, ciò non vale per la tipologia di servizi ivi offerti. Gran parte dei soggetti, infatti, offre servizi in più di un settore.

Per un'analisi d'insieme, i settori d'intervento impiegati per la mappatura possono essere suddivisi in due macrogruppi: uno che include servizi più orientati a garantire prestazioni emergenziali o un primo inserimento/orientamento delle persone migranti; l'altro, i servizi che possono essere ricondotti ad una fase più matura del processo di inclusione degli stessi, in ottica strutturale (Tab. 1.4). Il confine tra i due gruppi certamente non è da considerarsi rigido, ma solo funzionale a leggere il quadro d'insieme. I servizi rivolti alla tutela della salute, ad esempio, includono una gamma di servizi che può andare da ambulatori di bassissima soglia per garantire tale diritto anche ai migranti irregolarmente presenti, a casi virtuosi di consultori che si attrezzano per trattare la maternità con sensibilità alle differenze culturali o religiose. Certamente, rispetto ai servizi mappati, sono nettamente prevalenti i primi, perciò si è ritenuto di includere tale servizio nel primo gruppo.

Nuovamente, dunque, i dati vanno presi con cautela e consci che forniscono un quadro indiziario sul quale formulare delle ipotesi, che andrebbero poi validate da ulteriori ricerche sul campo.

Tab. 1.4 - I settori d'intervento⁹

Settori intervento	Tot. CM tutti i soggetti		Solo enti pubblici	Solo terzo settore	Solo enti religiosi	Solo sindacati
	N	%	%	%	%	%
Primo sostegno e integrazione di base						
Anti-violenza/Anti-tratta	126	6,8	4,2	11,4	3,3	2,1
Contrasto alla Povertà	509	27,5	27,8	20,4	78,7	4,2
Corsi di Lingua italiana L2	316	17,1	15,7	22,8	17,5	6,3
Prima/seconda accoglienza e emergenza abitativa	224	12,1	3,4	21,1	12,8	0,0
Informazioni/Documenti	613	33,1	32,4	32,7	18,0	92,6
Assistenza legale	222	12,0	3,9	17,2	8,1	48,4
Mediazione linguistico-culturale	613	33,1	32,4	32,7	18,0	92,6
Salute	609	32,9	57,9	21,6	10,9	0,0
Più orientati all'inclusione sociale						
Anti-discriminazione/sensibilizzazione	323	17,4	7,2	23,3	45,0	25,3
Accesso alla casa	184	9,9	13,9	8,5	6,2	1,1
Accesso al lavoro	343	18,5	8,8	23,0	15,6	14,7
Supporto scolastico e diritto allo studio	256	13,8	14,2	16,8	17,1	2,1
Promozione della socializzazione e interculturale	415	22,4	17,1	36,7	19,9	13,7

9. Come nel caso dei soggetti erogatori (cfr. nota 7), per limitare il più possibile il margine di errore dovuto a diversità di interpretazione, la scheda di rilevazione conteneva i seguenti esempi per le 13 categorie di intervento: Anti-discriminazione/sensibilizzazione (es. Sportelli specifici, ma anche soggetti impegnati nella sensibilizzazione permanente via convegni, seminari, iniziative pubbliche, ecc.); Anti-violenza/Anti-tratta (es. Sportelli e altre iniziative contro violenza domestica, bullismo, tratta); Accesso alla casa (es. Accompagnamento all'abitare, intermediazione immobiliare, facilitazione al reperimento/accesso all'alloggio); Contrasto alla Povertà (es. borse alimentari, mense, distribuzione vestiario, aiuti economici, contributo acquisto libri scolastici, distribuzione altri beni come mobili o oggetti); Corsi di Lingua italiana L2 (oltre ai CPIA, include tutti i soggetti che erogano corsi di lingua italiana); Prima/seconda accoglienza e emergenza abitativa (es. Dormitorio, CAS, SI-PROIMI, alloggio temporaneo); Informazioni/Documenti (es. tutti gli sportelli/soggetti che offrono informazioni e/o supporto per permessi, ricongiungimento familiare, riconoscimento e validazione titoli di studio, qualifiche e competenze professionali, ecc.); Assistenza legale; Accesso al lavoro (es. orientamento lavorativo, supporto specifico all'inserimento lavorativo, formazione professionale, sostegno all'imprenditorialità, avvio di impresa, microcredito); Mediazione linguistico-culturale (Soggetti che forniscono servizi di mediazione); Salute (incluso sostegno psicologico/psichiatrico); Supporto scolastico e diritto allo studio (es. doposcuola, centri ricreativi pomeridiani, medie per adulti, enti che prevedono specifiche borse di studio); Promozione della socializzazione e intercultura (corsi, attività sportive e tempo libero – se specificatamente indirizzati agli immigrati o finalizzati allo scambio interculturale + se organizzati in modo costante/periodico e non solo una tantum).

Anzitutto si nota come i servizi del primo gruppo prevalgano sui secondi, a riprova che il fenomeno migratorio in Italia è ancora prioritariamente affrontato come un'emergenza piuttosto che come una questione strutturale (Gargiulo, 2012; Marconi, 2014; Allievi, 2018) e i processi di integrazione necessitano di un costante accompagnamento. Ad esempio, per cercare di colmare i tanti *gap* nell'esercizio dei diritti di cittadinanza si osserva ancora un forte bisogno di attivare servizi di orientamento (il 33,1% dei presidi mappati offre supporto per informazioni/documenti), mentre la mediazione linguistico-culturale – che favorisce la riduzione di pregiudizi e forme di discriminazione attraverso la reciprocità – continua ad essere uno strumento necessario e largamente impiegato (il 33,1% dei servizi la offre) per superare le barriere di comunicazione e comprensione tra utenti stranieri e servizi territoriali.

Invece, che quasi il 30% dei servizi mappati si occupi di contrasto alla povertà restituisce un'immagine di forte disuguaglianza che colpisce in modo più rilevante la popolazione straniera, come da ormai diversi anni sottolineano i principali rapporti sulle migrazioni in Italia (si vedano ad esempio: Caritas Italiana e Fondazione Migrantes, 2021; Fondazione Morresa, 2021).

Rispetto al secondo gruppo, che il 17,4% dei servizi sia impegnato in azioni di antidiscriminazione e sensibilizzazione conferma quanto ancora ci sia bisogno di contro-narrazioni rispetto al discorso dominante sul fenomeno migratorio che, complici la mediatizzazione e politicizzazione dello stesso, influenzano fortemente la percezione dello straniero alimentando diffidenza e razzismo. Incoraggiante invece notare che oltre il 22% dei servizi si occupi (anche) di promozione della socializzazione e dell'intercultura come strategie per promuovere la coesione sociale e il vivere insieme nelle differenze (Valentine, 2008).

Evidente invece la carenza di servizi dedicati a sostenere la popolazione migrante nell'accesso alla casa (meno del 10% dei mappati se ne occupa). E questo nonostante diversi studi (si veda ad es. Tosi, 1994; Marconi e Marzadro 2015) abbiano dimostrato quanto la popolazione straniera sia sproporzionatamente affetta dalla precarietà abitativa in Italia, principalmente a causa di: salari in media più bassi degli italiani (Fondazione Morresa, 2021); strutturale carenza di edilizia residenziale pubblica (Fregolent e Torri, 2017) e requisiti per l'accesso a quella esistente (come gli anni di residenza nella regione o comune e il dover dimostrare di non possedere immobili nel paese d'origine) che penalizzano le persone con *background* migratorio (Giorgis *et al.*, 2017); governi locali poco attrezzati per rispondere ai bisogni abitativi dei gruppi più vulnerabili e un mercato neoliberale dell'alloggio che tende a discriminarli (Marconi e Shkopi, 2022).

I dati rivelano informazioni interessanti anche rispetto a quali soggetti offrono certi tipi di servizi. In particolare, spicca il fatto che quasi il 60% degli enti pubblici mappati sia concentrato nel settore della salute. Si tratta principalmente di servizi di bassa soglia: nelle CM di Napoli e di Torino, prevalgono gli ambulatori che assicurano prestazioni sanitarie ai cittadini che non possono accedere al servizio sanitario nazionale ma in possesso dei tesserini STP (Stranieri Temporaneamente Presenti) o ENI (per i cittadini comunitari); nelle CM di Milano e di Venezia, si tratta per lo più di servizi sociali che facilitano l'accesso alla salute a stranieri vulnerabili (soprattutto nei casi di maternità, dipendenze, problemi psichiatrici) e consultori familiari; nella CM di Bari, invece, si tratta di servizi di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo che offrono supporto sanitario agli ospiti. Ma, come precisato da Barbanente e Schingaro (cfr. cap. 2), l'apparente carenza di servizi sanitari dedicati ai migranti nella città metropolitana di Bari (solo 3 in totale) è dovuta ad una legge del 2009, che prevede la registrazione nel sistema sanitario regionale anche dei cittadini extra-comunitari non in regola con il permesso di soggiorno, che possono dunque accedere a tutti i servizi garantiti ai cittadini. Nonostante le criticità nella sua effettiva applicazione (cfr. cap. 10), si tratta pur sempre di un caso eccezionale in Italia di politica inclusiva, che afferma il principio di equità e non discriminazione rispetto ad un diritto fondamentale quale è quello della salute.

Un altro dato interessante, che conferma il ruolo rilevante degli enti religiosi negli aiuti materiali alle persone vulnerabili, è il protagonismo di tali soggetti nei servizi di contrasto alla povertà, con quasi l'80% dei mappati che se ne occupa. Ma anche oltre 1/4 degli enti pubblici e 1/5 dei soggetti mappati del terzo settore è impegnato su questo fronte.

I sindacati invece spiccano nel campo delle informazioni/documenti e della mediazione linguistico/culturale (con oltre il 90% delle sedi mappate che offrono questo tipo di servizio) e nell'assistenza legale (con quasi la metà dei sindacati rilevati che se ne occupa). Di primo acchito sembrerebbe strano il minor impegno dei sindacati nel settore dell'accesso al lavoro (14,7%) o alla casa (con solo un presidio che offre servizi in tal senso, sui 95 mappati) ma: anzitutto stiamo parlando di "accesso" mentre i sindacati hanno un ruolo rilevante soprattutto nel tutelare i diritti di chi un lavoro o una casa ce l'ha già; in secondo luogo, ciò è riconducibile anche al criterio di fondo della nostra mappatura nella quale, come spiegato, non sono stati inseriti tutti i servizi offerti dai soggetti rilevati, ma solo quelli rivolti ai migranti o con alto tasso di utenti immigrati. Quindi è più che plausibile che, tra i servizi offerti dai sindacati ai lavoratori o agli inquilini non siano stati rilevati tassi di utenti stranieri molto elevati. Invece, da tempo

i principali sindacati sono impegnati nel garantire la tutela della dignità degli immigrati nell'ambito dei diritti civili e la loro integrazione nei territori ove risiedono, impegno che normalmente si concretizza in sportelli a loro dedicati che offrono informazioni a tutto tondo. In seno alla CISL, ad esempio, già dal 1989 è stata istituita l'ANOLF (Associazione Nazionale Oltre Le Frontiere), con l'obiettivo di offrire consulenza, assistenza, informazioni e consigli su tutte le problematiche legate all'immigrazione, ai cittadini stranieri ma anche ai loro datori di lavoro. E anche la CGIL ha una fitta rete di "uffici immigrati" (variamente denominati) istituiti per garantire la tutela dei diritti delle persone con *background* migratorio.

Non sorprende quindi che circa 1/4 dei presidi sindacali individuati si occupi attivamente anche di antidiscriminazione e sensibilizzazione. Settore nel quale risultano essere impegnati anche il 45% degli enti religiosi e il 23,3% di quelli del terzo settore, ma nel quale invece il pubblico è quasi assente con solo il 7% dei servizi che se ne occupano. Gli enti pubblici dimostrano un po' più di impegno nella Promozione della socializzazione e intercultura (17,1%), ma comunque molto meno rispetto a quello rilevato nel terzo settore (36,7%).

Considerazioni sulla governance metropolitana dei servizi

Per concludere quest'analisi trasversale è utile proporre alcuni ragionamenti d'insieme su cosa le ricerche realizzate per costruire la mappatura hanno fatto emergere rispetto alla governance dei servizi per i migranti nei contesti metropolitani analizzati. Nonostante si sia rilevato un ricco capitale territoriale fatto di numerosi soggetti e presidi che offrono servizi di welfare (specialistici e/o universalistici) alla popolazione immigrata e che ricoprono un ruolo cruciale nella promozione dell'inclusione socio-economica e spaziale, in tutte le città metropolitane indagate emerge chiaramente una frammentazione degli interventi che, nel caso della CM di Bari (cfr. cap. 2) sembra addirittura non seguire alcuna logica strategica, né di distribuzione territoriale o settoriale. Ma nelle altre città metropolitane non va molto meglio: anche nella CM di Milano le ricercatrici (cfr. cap. 3) osservano una governance molto frammentata che opera a scale diverse, con reti di attori che si coordinano tra loro in base all'affiliazione (ad es: tra enti pubblici coinvolti nei Piani di Zona; o tra Caritas afferenti allo stesso decanato) o come esito di progetti (spesso europei) in partenariato che hanno dato opportunità di scambio tra soggetti diversi. La CM di Venezia è divisa in quattro sub-aree (cfr. cap. 6) che difficilmente dialogano tra loro, e anche all'interno di ognuna di esse l'integrazione e interazione tra servizi che

si occupano di immigrazione è occasionale e poco strutturata. Mentre nella CM di Torino (cfr. cap. 5), il rilevante ruolo nella promozione di sinergie tra gli attori locali che istituzioni come la ex-Provincia (ma anche la Regione) hanno storicamente rivestito, si è indebolito negli anni e gli interventi risultano oggi principalmente espressione della proattività degli attori locali, e in larga parte vincolati a progetti (e finanziamenti) di corto respiro.

Come ci fanno notare Andreotti e Mingione (2016), “nel caso dei migranti e dei rifugiati, i servizi di welfare sono in difficoltà a causa delle differenze culturali tra i migranti, della varietà dei bisogni, del deficit di rappresentanza politico-sociale dei beneficiari e della opposizione delle opinioni politiche alle misure di integrazione e di protezione degli stranieri”. Da molte delle interviste realizzate per la mappatura, il fatto che alcuni servizi pubblici siano più attrezzati di altri nel rispondere ai bisogni di un’utenza sempre più eterogenea non sembra derivare da una volontà politica né da una programmazione o visione d’insieme ‘tecnica’, ma piuttosto dalla buona volontà e sensibilità di singoli operatori o dirigenti che hanno voluto/saputo introdurre pratiche, procedure e strumenti per facilitarne l’accesso¹⁰.

Analogamente, i servizi e le pratiche promosse dalla società civile organizzata derivano da una maggiore flessibilità di questi attori – rispetto al pubblico – nel cogliere bisogni emergenti e attivarsi prontamente “qui ed ora” per fornire risposte pragmatiche a problemi concreti ma, nuovamente (e giustamente), senza una visione d’insieme a livello Comunale o Provinciale.

Tutto ciò alimenta forti disuguaglianze territoriali all’interno di una stessa città metropolitana, con aree dove i servizi sono di più o meglio strutturati e altre in cui ve ne sono molto pochi o anche nessuno. In questa geografia a macchia di leopardo si rilevano molte buone pratiche (Marconi, 2021b), sia nei capoluoghi metropolitani, che nei diversi piccoli e medi comuni che compongono le CM, ma si tratta di iniziative non sufficientemente valorizzate o condivise, e che autonomamente non riescono a fare sistema.

Avendo realizzato la ricerca a livello metropolitano, ci siamo dunque chiesti se le politiche territoriali di integrazione potessero/dovessero essere in qualche modo responsabilità di tale ente territoriale, visto che in tutti i casi analizzati è emersa una generale mancanza di governance in materia. Nel corso del progetto, abbiamo anche provato a promuovere un confronto

10. Un sapere pratico che in alcuni casi si stratifica e consolida, fino a diventare routine. In molti altri, quando viene a mancare il promotore o la promotrice, semplicemente si interrompe.

sul tema tra le città metropolitane indagate, incontrando però solo la disponibilità delle CM di Torino e Milano¹¹.

Come anticipato nell'introduzione di questo volume, l'istituzione delle Città Metropolitane avvenuta nel 2014 con la legge Delrio non ha determinato un ridisegno istituzionale delle responsabilità per la programmazione, realizzazione e coordinamento dei servizi di accoglienza e integrazione, anzi sembra aver indebolito il ruolo che alcune di queste ex-Province avevano nella gestione dei fondi regionali per l'integrazione o, almeno, nel raccordare la programmazione regionale in materia con quella dei territori.

Il loro mandato è decisamente generico (cfr. Marconi e Cancellieri, questo volume) e lascia alla discrezionalità delle singole CM, chiamate a dotarsi di un proprio Statuto, l'articolazione più dettagliata di tali funzioni. Essendo quella dell'integrazione dei migranti una questione sensibile e spesso politicizzata, non sorprende che non sia inserita tra le priorità delle CM in esame. Nessuna ha un assessorato o un ufficio che si occupi di politiche di integrazione ma, nelle sezioni degli statuti dedicate al sociale, si pone normalmente attenzione alle fasce più deboli, pur senza esplicitare che queste comprendono spesso molti residenti stranieri. Ad esempio, Barbanente e Schingaro (cfr. cap. 2) osservano che la promozione di azioni di inclusione attiva e di coordinamento delle politiche di welfare tra gli ambiti territoriali sociali per "favorire processi di ottimizzazione delle prestazioni ad una scala metropolitana", è riconosciuta come necessità in tutti i Documenti Unici di Programmazione della CM di Bari. Mentre l'articolo 13 dello Statuto della CM di Torino impegna l'ente a "promuovere il benessere individuale e collettivo e la sicurezza sociale, attraverso lo sviluppo di politiche proprie e inter-istituzionali, finalizzate alla conoscenza e all'esigibilità dei propri diritti, all'autonomia e alla vita indipendente, al contrasto delle povertà, e al superamento delle fragilità e degli svantaggi; favorire le varie forme di volontariato, l'accesso ai servizi e l'omogeneità di prestazioni sul territorio."

Se non una particolare attenzione all'inclusione della componente immigrata, ci si aspetterebbe almeno un certo impegno da parte delle amministrazioni metropolitane nella promozione e coordinamento dei servizi (universali) al cittadino, che invece durante la mappatura non è stato rilevato in nessuno dei contesti analizzati. Anzi, nei casi delle CM di Milano e di Torino è addirittura emerso un ridimensionamento delle funzioni di governance precedenti alla conversione delle Province in CM. Come riporta

11. Con le quali è stato organizzato un incontro, realizzato a settembre 2021 a Torino. Molte delle considerazioni che seguono prendono spunto dalla discussione avviata in tale occasione.

Irene Ponzo in un documento interno di restituzione del sopra menzionato incontro tra queste due CM, “la possibilità di continuare a essere un interlocutore di riferimento per i territori non dipende da una ‘legittimazione attraverso il diritto’, ossia dall’attribuzione di competenze formali, quanto piuttosto da una ‘legittimazione per risultati’. Quest’ultima viene costruita attraverso la capacità di attrarre risorse, di combinarle al fine di realizzare interventi strutturali, di mettere a sistema i servizi offerti dai soggetti del territorio metropolitano, di funzionare come raccordo tra i Comuni e tra livelli di governo, di sostenere i territori nella risoluzione dei problemi che di volta in volta si manifestano”.

Consideriamo l’assenza di regia e coordinamento da parte di questi enti intermedi come un’occasione mancata, che di fatto lascia i Comuni soli di fronte alle sfide poste dall’inclusione socio-spaziale dei migranti, e un modello di welfare frammentato che funziona ad arcipelaghi dalla geografia variabile e non come sistema. Seppur di oggettiva utilità per gli operatori, la mappatura resta quindi – almeno per ora – orfana di istituzioni che ne sfruttino le potenzialità come base di conoscenza per la programmazione dei servizi su area vasta, e si prendano cura del suo aggiornamento e manutenzione.

2. Percorsi di inclusione dei migranti nella città metropolitana di Bari tra frammentazione e polarizzazione dei servizi

di *Angela Barbanente e Nicola Schingaro*

Questo contributo prende in esame il sistema dei servizi per i migranti e la sua organizzazione spaziale nella città metropolitana di Bari (CMB), un territorio caratterizzato da crescente eterogeneità, dovuta anche all'aumento dei flussi di mobilità umana, che sta generando inevitabili continue negoziazioni tra estraneità e incontri interculturali. Mediante un'analisi quantitativa e qualitativa, esso prova a comprendere – e a sviluppare una riflessione critica su – dinamiche e processi di inclusione dei migranti che vivono in questo territorio metropolitano.

Sul piano teorico, il lavoro assume che lo spazio locale sia prodotto all'intersezione di pratiche d'uso dello spazio, regimi di governance urbana e discorsi multiculturali. Sul piano analitico, prova a ritrarre l'attuale stato del sistema dei servizi per i migranti traendone un racconto di come il territorio funzioni. Sul piano socio-politico, assume che le politiche pluraliste, mentre provano a coordinare e contenere la diversità urbana, lasciano spesso ampie crepe tra la retorica politicizzata e le socio-materialità vissute della città.

I dati sulla dotazione di servizi prevalentemente o esclusivamente rivolti ai migranti nella CMB, a una prima lettura, narrano di un sistema abbastanza nutrito di servizi di varia natura e, di riflesso, di migranti che gradualmente hanno guadagnato un diritto a tali servizi. Eppure, l'analisi della relazione tra dimensione spaziale e sistema dei servizi – considerati come pratiche di place-making – ha fatto emergere alcuni rilevanti punti di vulnerabilità. Per vederci più chiaro, la ricerca prova quindi a rispondere alle seguenti domande.

- Cosa racconta il sistema dei servizi per i migranti nella CMB? Quali sono i punti di forza e di debolezza? E in che modo questi ultimi condizionano/ostacolano la loro inclusione sociale?

- Qual è il carattere dominante/distintivo del welfare messo in campo nel territorio? Come è costruita l'offerta dei servizi? Come è considerato il migrante, ovvero, quale relazione c'è tra servizi erogati e bisogni?
- E invece, in che modo il sistema dei servizi potrebbe rispondere efficacemente alle sfide che il territorio continuamente lancia? Come possiamo restituire una nuova centralità al territorio? Come dovremmo ridefinirlo partendo dallo sguardo dei migranti? Quali potrebbero essere le strategie più adeguate a migliorare le *policy* future?

Lo studio ha adottato un approccio con metodo misto. Tenendo insieme analisi quantitativa e qualitativa, ha cercato di restituire una visione d'insieme sull'argomento, oltre che una comprensione in profondità sul funzionamento del sistema dei servizi.

Il quadro conoscitivo costruito nel corso della ricerca ha sollevato alcune macro-questioni teoriche e socio-politiche rilevanti, alle quali ulteriori sviluppi della ricerca dovrebbero fornire risposta, ovvero:

- Quali relazioni sociali stanno emergendo nei territori della CMB, così come trasformati attraverso le migrazioni?
- In che modo le configurazioni urbane e/o metropolitane e la politica stanno modulando i modi in cui i migranti si muovono e vivono il territorio?

Contestualmente, questo studio ha provato a sviluppare una riflessione critica su come un'inclusione instabile o impari dei migranti che arrivano nelle culture urbane, in aggiunta ai processi di esclusione che stanno regolando i flussi umani ai confini, abbia un impatto decisamente negativo e si risolva in una emarginazione negli spazi intimi di città oggi sempre più variegata e variabili.

Migranti e territorio: alcuni nodi emergenti

Per affrontare le questioni che si pone, questo lavoro attinge a riflessioni teoriche che emergono dalla combinazione degli studi sull'inclusione dei migranti con gli studi urbani critici, e incrocia tali riflessioni con le evidenze empiriche messe in luce dai suoi dati. In particolare, riguardo a quest'ultimo aspetto, per quanto rappresenti solo una delle sfere di azione possibili, la fornitura di servizi, di base e non, è una cartina al tornasole che può dire molto sulla capacità o meno di produrre inclusione sociale nei territori coinvolti in processi globali di mobilità umana. Affrontare tali questioni non è affatto facile. Ci sono politiche 'incendiarie' legate all'au-

mento di mobilità globale, diversità urbana e sentimenti anti-immigrazione diffusi in Italia e altrove. È complicato spaccettare la complessità delle città contemporanee, investite da flussi – di persone, merci, finanze e idee – sempre più diversificati rispetto al passato. E questo è vero anche per il territorio della CMB, nonostante l'incidenza della popolazione straniera residente sia significativamente inferiore rispetto alla media nazionale¹.

Ovunque il luogo di un migrante dipende da diversi fattori: stato migratorio, circostanze politiche, economiche e sociali, traiettoria migratoria (fuga o scelta di lasciare i paesi di origine o di transito) e inclusione nell'economia della conoscenza globale.

Quando giungono nel nostro Paese, i migranti portano con sé molteplici identità ed esperienze. Per quanto sia più evidente nelle città globali, in genere i migranti in arrivo si ritrovano in mezzo a una popolazione sempre più diversificata, dove la mescolanza supera le convenzionali concezioni della diversità etno-culturale e sociale (Vertovec, 2006). Le variabili che intersecano la differenza non sono uniformemente distribuite nella sfera urbana (Harvey, 2006; 2012; Lefebvre, 2002; Whyte, 2009 [1988]). E l'agglomerato urbano di Bari non fa eccezione².

I discorsi sulle strategie per gestire la differenza sono rilevanti. Da un lato, il multiculturalismo³ e la retorica della coesione sociale si intersecano con le forme mutevoli di governance neoliberista e le narrazioni della città globale (Harvey, 1989). Dall'altro lato, però, ogni tentativo di gestire la diversità nello spazio urbano attraverso interventi razionalizzati deve fare i conti con connessioni globali, mobilità e alleanze multi-situate, che sono parte essenziale del disordine urbano (Keith, 2005). I flussi indebolisco-

1. Le statistiche ufficiali riportano una popolazione straniera residente nella CMB pari a 42.292 al 1° gennaio 2021 (Istat), di cui 13.254 nella città capoluogo. L'incidenza sul totale della popolazione residente è pari al 2,8% contro il 6,2% della media nazionale, ma essa è pressoché quadruplicata rispetto al 2001. Le nazionalità maggiormente rappresentate sono quelle europee (nell'ordine Albania, Romania e Georgia), ma sono in notevole crescita quelle asiatiche (Cina, India, Bangladesh, Pakistan) e africane (Marocco, Nigeria, Tunisia, Senegal). Diversi indicatori evidenziano il rapido progredire del processo di stabilizzazione della popolazione migrante nella CMB: la quota di minori vicina alla media nazionale; la quota di lungo-soggiornanti aumentata di oltre 4 punti; l'incremento dell'incidenza dei motivi familiari tra i permessi di soggiorno soggetti a rinnovo (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2020a).

2. Nella città di Bari i residenti stranieri sono prevalentemente presenti nelle periferie storiche adiacenti al centro cittadino, entro e oltre la linea ferroviaria, mentre sono pressoché assenti nelle periferie pubbliche del secondo dopoguerra (Aquilino *et al.*, 2021).

3. Il termine è utilizzato in questo lavoro sia in termini descrittivi, per indicare la convivenza fra culture differenti, sia come ideale normativo fondato sull'idea che i gruppi minoritari possano essere inclusi in una determinata società, mantenendo le loro distinte identità e pratiche collettive (Song, 2020).

no la nozione di città come spazio delimitato, fatto di identità localizzate (affermazione comunque errata), e producono profonde ansie legate a un senso di disgregazione sociale e perdita di coerenza spaziale (Massey, 1994; 2004). I rapidi mutamenti economici e sociali nella vita urbana contemporanea accrescono il potenziale per richieste reazionarie di un senso più stabile di luogo e identità. Le città vivono in un clima globale di accresciuta securizzazione dei confini nazionali, controllo di alcune forme di mobilità e sentimenti di paura verso minacce terroristiche, disordini sociali e frammentazione. Questo clima, in Italia, si rispecchia nel decreto legge n. 113/2018 (noto come decreto “Sicurezza”), che ha modificato in senso restrittivo alcune misure di gestione dei flussi migratori e ridisegnato il sistema di accoglienza, disarticolando il sistema di protezione pubblico, riconfigurandone le funzioni, e operando una scissione tra accoglienza/assistenza e integrazione sociale (Giovannetti, 2019).

Malgrado la vita urbana sia modellata da relazioni multi-scalari, gli studi sulle migrazioni hanno teso a favorire lo stato-nazione come referente principale per pensare l’inclusione di migranti, concependo lo spazio nazionale come unità stabile e delimitata (Glick Schiller e Çağlar, 2009 e 2013; Massey, 1994). In questa prospettiva, la migrazione è pensata e analizzata come destinazione o conclusione, cioè, come un movimento unilineare da una nazione-contenitore ad un’altra. Questo contribuisce a far perdere di vista sia i registri di appartenenza molteplici e transnazionali che la mobilità umana contemporanea crea, sia gli impatti profondi sugli spazi quotidiani della città. È quindi importante che le nozioni di spazio e luogo acquisiscano centralità negli studi sulle migrazioni, dove tradizionalmente i framework spaziali sono stati poco sviluppati (Çağlar, 2007). Se le strategie per gestire l’appartenenza nello spazio locale variano a seconda dei contesti nazionali, è necessario considerare le questioni della differenza nelle città dentro il contesto italiano per cogliere come il multiculturalismo funzioni come quadro politico, discorso di inclusione dei migranti e realtà quotidiana vissuta. E sarebbe opportuno considerare le questioni dell’inclusione dei migranti attraverso la lente di spazialità e storicità, specifiche di una città (Keith, 2005). Ci sono poi aspetti problematici del multiculturalismo: il modo in cui le sue rappresentazioni discorsive incorporano le dimensioni della multiculturalità vissute quotidianamente (Gow, 2005; Lobo, 2010; Wise e Velayutham, 2009), e come questa opera come discorso politico-spaziale per controllare i migranti mantenendo lo status quo (Anderson e Taylor, 2005; Hage, 1998; Markus *et al.*, 2009).

In questa direzione, mentre prende in esame il sistema dei servizi per i migranti nella CMB, questo lavoro considera i servizi come pratiche di place-making a disposizione dei migranti.

Gli operatori dei soggetti erogatori dei servizi hanno un ruolo di agenti nel produrre una multiculturalità attraverso pratiche micro-spaziali, cioè, le attività svolte nei servizi. Tali pratiche sono importanti perché esprimono il modello – o il pensiero – istituzionalizzato del multiculturalismo. E proprio in tal senso, questo lavoro sostiene che certe articolazioni del multiculturalismo, con un ruolo cruciale nel formare la vita quotidiana delle persone, possano emergere esplorando l'organizzazione spaziale del sistema dei servizi per i migranti. In fondo, il sistema dei servizi è per i migranti un micro-ambiente urbano di prossimità, che più di altri ne favorisce o dovrebbe favorirne l'inclusione: un mondo di vita quotidiana dove possono ritagliarsi luoghi di familiarità, il primo spazio della città dove possono esperire un'accoglienza. I servizi diventano pratiche di produzione di luoghi come spazi vissuti, quindi, significativi (Cresswell, 2004). Sono i luoghi dove vengono vissute certe pratiche sociali – tempo libero, socialità, cultura, tradizioni, solidarietà, auto-identificazione, apprendimento della lingua, fino a varie forme di sostegno sociale. Sono i luoghi dove si colloca buona parte della vita quotidiana: spazi praticati (Merrifield, 1993). In tali pratiche di place-making i migranti sono l'agency coinvolta in processi di produzione sociale dello spazio.

Le persone migranti sono immerse in un insieme di processi sociali, politici e materiali mediante i quali creano e ricreano in modo iterativo le geografie esperite in cui vivono (Pierce *et al.*, 2011). Il luogo di un servizio è uno dei tanti luoghi di attaccamento nella costruzione sociale dei luoghi. Qui, la persona migrante vive soprattutto forme di accoglienza e inclusione, anziché affrontare – come spesso accade – meccanismi di presa di distanza o di segregazione da parte della popolazione locale. È quindi rilevante cogliere se le pratiche quotidiane di place-making dei migranti formino micro-ambienti di accoglienza e inclusione (Ehrkamp, 2005; Hall, 2012; Wise, 2009; 2011; Wise e Velayutham, 2009). Il luogo è un prodotto sociale, costruito attraverso il lavoro sociale, che diviene una sorta di achievement sociale: non è un dato né è apolitico, ma è un'effimera e fragile struttura del sentimento che richiede un duro e costante lavoro per produrre e mantenere la propria materialità (Appadurai, 1996). Si tratta di una relazione dialettica che implica non solo quella che lo stesso Appadurai definisce “produzione di soggetti locali”, ma anche l'ancoraggio a un territorio che consenta loro di essere riconosciuti e di organizzarsi.

Inoltre, questi modi di pensare il luogo e le soggettività sono legati alla costruzione delle dimensioni spaziali dell'appartenenza. Il sistema dei servizi (come pratiche micro-spaziali) diviene appunto un primo spazio di accoglienza e inclusione dei migranti, dove si attivano nuove esperienze di costruzione di appartenenza e non appartenenza. Capire come funzio-

na il sistema dei servizi aiuta a comprendere come tali spazi sono creati e negoziati (Hall, 2013; Noble e Poynting, 2010). Inevitabilmente, per un migrante, l'esperienza di usufruire di un servizio significa passare per aspetti formali e informali dell'appartenenza negli spazi della città. D'altro canto, l'analisi del funzionamento di un sistema dei servizi per i migranti si lega al concetto di cittadinanza. Esso è dentro la città che è arena strategica per lo sviluppo della cittadinanza (Holston e Appadurai, 1996), o più drammaticamente terreno di scontro dove gruppi definiscono identità, rivendicazioni, battaglie, diritti e doveri di cittadinanza (Isin, 2002). E se le appartenenze formali non sono sufficienti per una piena appartenenza sociale e partecipazione alla vita quotidiana della città, a maggior ragione un sistema di servizi deve essere efficiente perché le persone migranti possano costruire un senso di appartenenza sul piano emotivo, se non ontologico, giungendo a una realizzazione soggettiva delle dimensioni di cittadinanza. L'eterogeneità crea città come luoghi di incontro potenzialmente vibranti. Capire come funziona il sistema dei servizi, come luoghi cruciali di questo incontro, consente di cogliere come funziona la caotica realtà della multiculturalità quotidiana nell'ambiente urbano e metropolitano. E tale conoscenza ha il potenziale di rovesciare le narrazioni su appartenenza e paura dei migranti nei dibattiti politicamente orientati.

Il sistema dei servizi fra frammentazione e polarizzazione

Per rispondere alle domande che si pone, questo studio ha adottato un approccio con metodo misto. Mescolando metodi positivisti e interpretativisti (Bryman, 2016; Creswell, 2018a; 2018b) e ponendoli su una scala continua (Johnson e Onwuegbuzie, 2004), prova a superare il rischio di cadere in un approccio dicotomizzato. Si tratta di un disegno parallelo e convergente, dove i filoni di ricerca, quantitativo e qualitativo, sono eseguiti indipendentemente, ma i risultati si uniscono nella interpretazione complessiva.

Il lavoro si fonda su: a) un'analisi quantitativa dei dati rivenienti dalla mappatura dei servizi nella CMB; b) alcune comparazioni con dati aggregati rilevati nelle altre città metropolitane (CM) oggetto di indagine; c) un'analisi qualitativa delle parti descrittive delle schede dei servizi e delle testimonianze rilasciate, in tre workshop e nei tre giorni di scuola itinerante organizzati in terra di Bari, da operatori impegnati sui temi dell'inclusione sociale dei migranti. In particolare, quest'analisi ha descritto percezioni, opinioni, rappresentazioni ed esperienze di chi opera nel territorio, riguardo al funzionamento del sistema dei servizi per i migranti. Insieme, i dati quantitativi e qualitativi sono stati la "voce corale" che

ha raccontato molte cose sul sistema dei servizi, evidenziandone punti di forza e di vulnerabilità.

L'individuazione dei servizi rivolti prevalentemente o esclusivamente ai migranti nella CMB si è basata, da un lato, su un metodo di rilevazione a "palla di neve", dall'altro, su interviste in profondità con i responsabili regionali della Sezione Politiche per le migrazioni e sull'esame dei Piani Sociali di Zona ricadenti nel territorio d'indagine. I servizi rilevati sono complessivamente 104, localizzati in 25 dei 41 comuni che compongono la CMB. L'analisi restituisce un quadro di conoscenze alquanto ricco e spunti per una riflessione critica sull'argomento.

Un primo tratto distintivo dell'offerta di servizi nella CMB riguarda la netta prevalenza degli enti del terzo settore rispetto ad altri tipi di enti erogatori dei servizi, e il marcato distacco (del 46,1%) fra questa tipologia di soggetti e l'ente pubblico (Tab. 2.1).

Tab. 2.1 - Distribuzione dei soggetti erogatori

Tipologia	Valori assoluti	%
Ente del terzo settore	56	53,8
Ente religioso	20	19,2
Ente pubblico	8	7,7
Sindacato	8	7,7
Insieme organizzato di enti	7	6,7
Fondazione	3	2,9
Gruppo informale	2	1,9
Totale	104	100

Più in dettaglio, tra gli enti del terzo settore prevalgono su tutti le associazioni, seguite da organismi, congregazioni e comunità religiose e cooperative sociali (Tab. 2.2). E di certo spicca anche il dato di una presenza veramente molto limitata dei comuni, e ancora di più delle fondazioni, che invece in altre CM sono attivi in questo campo.

La prevalenza degli enti del terzo settore riguarda largamente tutti i comuni interessati dalla presenza di servizi rivolti ai migranti, con qualche sporadica eccezione. Ma tra tutti i territori, è quello della città di Bari che esibisce una presenza di tali enti chiaramente preponderante sia rispetto agli altri soggetti erogatori sia rispetto alla distribuzione territoriale dell'offerta. Spiccano infatti i complessivi 29 servizi erogati nel capoluogo, seguiti a distanza da 5 servizi a Noci e 4 a Putignano (Graf. 2.1).

Tab. 2.2 - Distribuzione dei “tipi” di soggetti erogatori

Tipologia	Valori assoluti	%
Associazioni	35	33,7
Organismi, congregazioni e comunità religiose	20	19,2
Cooperative sociali	19	18,3
SIPROIMI	14	13,5
Sindacati	7	6,7
Comuni	3	2,9
Fondazioni	2	1,9
IPM	1	1,0
Radio	1	1,0
Scuole	1	1,0
Totale	104	100

E questo è già un primo elemento rilevante che sembra differenziare⁴ la CMB dalle altre CM, poiché essa mostra la più bassa incidenza dell’ente pubblico come soggetto erogatore e una distanza particolarmente marcata dalle altre CM, nelle quali peraltro l’ente pubblico è anche il principale soggetto erogatore (Tab. 1.3). Si tratta di un nodo cruciale sul quale occorre senz’altro riflettere. Da un lato, infatti, questo dato potrebbe essere il riverbero di una esternalità positiva, evidenziando vivacità e/o capacità d’azione della società civile organizzata negli enti che operano nel campo sociale. Dall’altro lato, però, ciò potrebbe anche rivelare la debolezza dell’ente pubblico, e quindi indurre ad avanzare l’ipotesi di un primo mismatch socio-politico.

Indizi più chiari di un mismatch, questa volta relativo alla distribuzione dei servizi fra i comuni della CMB, emergono poi osservando il Graf. 2.2. Infatti, se il Graf. 2.1 già evidenziava una concentrazione spaziale di servizi particolarmente elevata nella città di Bari, dal dato sui soggetti erogatori presenti in ciascun comune della CMB si evince un livello di concentrazione nel capoluogo ancor più macroscopico. Merita rilevare, inoltre, l’assenza di servizi per i migranti sia negli unici due comuni della CMB – Poggiorsini e Rutigliano – nei quali la quota di cittadini provenienti da Paesi terzi sulla popolazione residente si attesta sul 6% circa, valore più che doppio rispetto all’incidenza pari al 2,8% rilevata nella CMB, sia in comuni di media dimensione (Noicattaro, Conversano, Palo del Colle, Santeramo in Colle, e la stessa Rutigliano) con cospicua incidenza del lavoro in agricol-

4. La cautela nella comparazione è dettata da alcuni limiti di confrontabilità delle basi informative, messi in luce e motivati nel capitolo 1 di questo volume.

tura, settore nel quale si concentrano le assunzioni di cittadini non comunitari nella CMB (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, 2020b).

D'altronde, l'istituzione della città metropolitana di Bari non ha determinato il salto di scala nelle politiche di accoglienza e integrazione dei migranti che sarebbe necessario per riequilibrare il sistema. Il nuovo ente non ha né un assessorato né un ufficio che si occupi di tali politiche, in linea con il carattere residuale delle competenze in materia di welfare in capo alle province, anche prima della riforma Delrio. In virtù della convenzione di avvalimento tra Regione Puglia e CMB prevista dalla LR n. 9/2016 "Disposizioni per il completamento del processo di riordino previsto dalla LR 30 ottobre 2015, n. 31 (Riforma del sistema di governo regionale e territoriale)", le competenze della città metropolitana sono limitate al "controllo dei fenomeni discriminatori" e alla gestione di servizi di assistenza specialistica, trasporto scolastico per alunni diversamente abili, interventi per alunni audiolesi e videolesi, oltre che a non meglio specificati interventi di promozione, programmazione e coordinamento del sistema integrato in favore delle fasce più deboli. La promozione di azioni di inclusione attiva e di coordinamento delle politiche di welfare tra gli ambiti territoriali sociali per "favorire processi di ottimizzazione delle prestazioni ad una scala metropolitana", riconosciuta come necessità in tutti i Documenti Unici di Programmazione della CMB, resta un'aspirazione priva di conseguenze operative.

Sulle politiche per le migrazioni, invece, è particolarmente attiva la Regione sia in attuazione della LR n. 32 del 4 dicembre 2009 "Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia" e dei Piani regionali delle politiche per le migrazioni elaborati con cadenza triennale, sia nello sviluppo di specifiche azioni, spesso finanziate con risorse aggiuntive comunitarie e nazionali, orientate alla soluzione di problemi abitativi, socio-sanitari, culturali, e all'empowerment delle popolazioni migranti con il coinvolgimento degli enti locali e del terzo settore.

Il numero di soggetti erogatori censiti (104) non restituisce la mappa della erogazione dei servizi, poiché ciascun soggetto si occupa contemporaneamente di alcuni o molti settori di intervento (cfr. cap. 1). È infatti pari a 517 il numero complessivo di servizi – o pratiche micro-spaziali – che vengono forniti su base quotidiana nel territorio metropolitano di Bari. E a loro volta, anche questi servizi o pratiche esibiscono una distribuzione molto articolata (Graf. 2.3), con una prevalenza non particolarmente netta di servizi o pratiche dedicati alla *promozione della socializzazione e intercultura*, seguito da un gruppo nutrito di servizi o pratiche di vario genere.

Nel complesso, non c'è quindi un servizio che spicca rispetto agli altri. Questo indicatore, se da un lato può essere letto come capacità di rispondere a una gamma ampia di bisogni, dall'altro, però, segnala – come è emerso dall'interazione con gli operatori – sia una notevole frammentazione nella erogazione dei servizi sia un modo di operare legato alle opportunità che di volta in volta si presentano. Un dato, questo, che non è di poco conto se si pensa che le opportunità si manifestano spesso sotto forma di progetti che hanno un respiro abbastanza corto rispetto alle esigenze espresse dal territorio.

Una casualità non dissimile emerge dai dati sulla distribuzione dei settori di intervento nella città di Bari (Graf. 2.4). E questo, malgrado non si possa certo sostenere che il Comune di Bari manchi di una politica dell'accoglienza e di integrazione dei migranti.

Sempre a tal riguardo, anche il Graf. 2.5 mostra con una certa evidenza come i settori di intervento – e quindi i relativi servizi o pratiche – presentino una distribuzione molto articolata in relazione ai soggetti erogatori. E in una simile distribuzione sul serio si stenta a riconoscere una ratio che sia in qualche modo legata ad una specifica strategia politica.

Gli unici servizi che nella CMB mostrano un'incidenza percentuale significativamente maggiore rispetto a quella osservabile nelle altre CM sono i servizi ricadenti nella tipologia della “prima e seconda accoglienza ed emergenza abitativa” (8,3% contro un'incidenza media nelle altre quattro CM pari a 4,1%). Tale scostamento, solo in parte spiegato dalla rilevazione anche dei servizi offerti dai SIPROIMI (oggi SAI), può essere posto in relazione sia alla maggiore esposizione della CMB ai flussi di ingresso non programmati, associati a quote di soggiornanti per richiesta o titolarità di protezione piuttosto elevate, sia alle scarse opportunità di lavoro offerte dal territorio alla popolazione straniera, e quindi alla tendenza di quest'ultima a spostarsi appena possibile verso aree più attrattive sotto questo profilo (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2020a).

La natura emergenziale di buona parte dei servizi offerti riguarda anche esperienze individuate come “buone pratiche” attive nel territorio del Comune di Bari, che sinora hanno costruito e operato all'interno di reti abbastanza folte, con enti pubblici e/o privati, sul piano locale e, in alcuni casi, anche su quello sovralocale. Si consideri, ad esempio, quanto evidenziato dalla coordinatrice della Casa delle Culture di Bari nel corso del secondo workshop tenutosi a Bari nel giugno 2020:

C.d.C. accoglie [...] tutte le persone con requisiti davvero minimi favorendo la regolarizzazione. Mi preme sottolinearlo anche se si vive ancora in una logica secondo la quale indirizziamo persone in progetti che ideiamo noi per loro, senza la

dinamica di un ascolto ulteriore che vada oltre l'emergenza accogliendo maggiormente la cura della persona e delle sue aspirazioni.

Abbiamo ospitato anche formazione diversificata in auditorium [...], un modo di essere accolti in un contesto allargato. Specie se pensiamo al bilancio delle competenze, credo sia rilevante direzionare il progetto e il piano pratico di come accoglierli ed inserirli alla luce anche di una condizione lavorativa ottimale che porti alla stabilizzazione della persona. Serve un pezzetto successivo alla stabilizzazione dell'autonomia della persona, nella residenzialità, nell'accoglienza e nella cultura, con particolare inclusione nel territorio.

Al contrario, i servizi per la salute sono presenti nella CMB in misura sensibilmente inferiore, sul totale dei servizi, rispetto alla loro presenza nelle altre CM (8,1% contro 13,1%). Questo dato, però, non rispecchia la carenza di servizi, ma è motivato dall'estensione dei diritti dei cittadini extra-comunitari sul territorio regionale, prevista dalla citata LR n. 32/2009 "Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia". Questa, infatti, in linea con i principi fondamentali dell'inviolabilità dei diritti umani, prevede la registrazione nel sistema sanitario regionale anche dei cittadini extra-comunitari non in regola con il permesso di soggiorno. In questo modo è assicurato a tutti i migranti, esattamente come ai cittadini italiani, l'intervento medico presso le strutture ospedaliere e la rete regionale degli ambulatori di medicina generale e pediatria di libera scelta, e quindi l'assistenza sanitaria non solo in casi di emergenza, ma anche in caso di malattie croniche, di prevenzione e di riabilitazione⁵.

Tuttavia, il diritto di accesso ai servizi, ivi compresi i servizi sanitari, rischia di rimanere "sulla carta" se questi non sono in grado di intercettare e soddisfare adeguatamente i bisogni dei migranti. Secondo quanto segnalato dagli operatori, un tratto che accomuna le istituzioni pubbliche è la scarsa attenzione prestata alle misure necessarie per rimuovere le barriere che ostacolano la fruibilità dei servizi. I problemi sono prevalentemente riconducibili alla sfera informativa, organizzativa e culturale: mancanza di conoscenza dei propri diritti da parte dei migranti, assenza di una cultura dell'accoglienza e dell'inclusione negli apparati burocratico-amministrativi, mutevolezza e varietà delle interpretazioni di norme e regolamenti, carenza di strutture di mediazione, consulenza e supporto volti a facilitare l'accesso ai servizi.

5. Sui problemi attuativi di una norma indubbiamente avanzata e orientata alla tutela della salute dei migranti, si veda il focus tematico di Laura Grassini e Valeria Monno in questo volume (capitolo 10).

In generale, i servizi rivolti a tutti risultano in quota decisamente inferiore (32,7%) rispetto a quelli rivolti solo ai migranti (67,3%).

A differenza di quanto poneva in evidenza la Tab. 2.1 riguardo alla scarsa presenza di enti pubblici fra i soggetti erogatori, il finanziamento di servizi risulta essere al 100% pubblico o misto con prevalenza pubblica per una quota molto elevata che nel complesso supera il 60% (Graf. 2.6). Ciò testimonia, da un lato, una condizione di dipendenza dei soggetti erogatori dalla disponibilità di risorse pubbliche e dalle modalità di assegnazione, dall'altro, che il pubblico svolge un ruolo cruciale che però non ha corrispettivo nella capacità di azione.

In particolare, la distribuzione dei tipi di finanziamento per soggetto erogatore, escludendo per ovvie ragioni gli enti pubblici, evidenzia come siano soprattutto gli enti del terzo settore, gli enti religiosi e gli insiemi organizzati di enti a fare affidamento su finanziamenti pubblici (Graf. 2.7). Inoltre, non essendo trascurabile il numero di casi in cui più finanziamenti concorrono alla erogazione di un servizio sui relativi settori di intervento (35% del totale dei casi rilevati), può sostenersi che alla dipendenza dal finanziamento pubblico si somma la tendenza a cercare di integrare più fonti di finanziamento.

Per mettere meglio a fuoco il mismatch socio-spaziale nella fornitura dei servizi, i settori di intervento sono stati aggregati in tre “tipi” di servizi o pratiche, attivi sul territorio: inclusione abitativa e lavorativa, inclusione socio-sanitaria e inclusione scolastica e culturale (Graff. 8-10). È stata così resa evidente la carenza o la totale assenza di alcune tipologie di servizi in alcuni comuni non capoluogo di rilevanti dimensioni e con economie vivaci che attraggono parti non trascurabili di popolazione straniera: ad esempio, Altamura (70.355 abitanti), Modugno (37.002), Gioia del Colle (26.727).

Questo mismatch socio-spaziale ne riflette un altro relativo alla politica e alle politiche.

Se si osservano i tre grafici precedenti, di certo, si può far caso al fatto che vi sono di volta in volta polarizzazioni più accentuate per quanto riguarda, per esempio, il *contrasto della povertà* da un lato, la *fornitura di informazioni/documenti* dall'altro e la *promozione della socializzazione e intercultura* e/o la *mediazione linguistico-culturale* dall'altro ancora.

Il dato più interessante che si ricava dal confronto tra la città di Bari e gli altri comuni della CM, è ancora una volta quello che racconta di una complessiva casualità, sia dal punto di vista spaziale sia dal punto di vista sociale. Dal punto di vista spaziale, non si comprende bene perché – dopo quello di Bari – alcuni comuni offrano un maggior numero di servizi o pratiche di inclusione rispetto ad altri. Tutt'al più, per Noci e Corato l'ipotesi più probabile potrebbe essere quella che, in questi due comuni, i SIPROIMI presenti siano magari più attivi nel reperimento di fondi e, di

conseguenza, nell'offerta di servizi. Né d'altra parte si comprende perché negli altri comuni spicchino alcuni servizi o pratiche rispetto ad altri.

Questa casualità mette comunque in luce alcune debolezze legate ad un mismatch al tempo stesso spaziale/sociale/politico.

Su questo insieme di disallineamenti si sono soffermati anche alcuni operatori, non solo confermando la polarizzazione dei servizi nella città di Bari, ma evidenziando criticamente le difficoltà del sistema dei servizi della CMB di guardare il territorio a partire dallo sguardo dei migranti, ovvero, dalle loro percezioni, rappresentazioni ed esperienze, e quindi di rispondere efficacemente ai loro bisogni sempre così variabili.

Ci stanno raggiungendo molte persone della provincia in quanto c'è un'asimmetria informativa e lavorativa rispetto a Bari città (*operatore H.A., 20 giugno 2020*).

Mi ha colpito la netta e fitta presenza di servizi nella città di Bari [...]. La mobilità è dettata da una serie di bisogni ma il centro resta la grande città. Moltissime persone si muovono nell'arco di tutta la Regione per trovare risposte lavorative o per l'accesso al diritto all'abitare, dinamiche che rimangono criticità importanti nei comuni limitrofi [...] (*operatrice legale in diritto dell'immigrazione ed asilo, G.L.R., 20 giugno 2020*).

Tali polarizzazioni, che a una prima lettura potrebbero apparire scontate perché Bari è la città capoluogo e la più grande nel territorio metropolitano, in realtà tali non appaiono nel confronto con le altre CM. L'indice di concentrazione nel comune capoluogo dei servizi – o delle pratiche – per i migranti in rapporto alla distribuzione sia della popolazione residente sia di quella straniera risulta per Bari e Napoli ben più elevato rispetto a quello delle altre città metropolitane⁶.

D'altra parte, come evidenziato in letteratura, il sistema dei servizi è per i migranti un micro-ambiente urbano di prossimità. Più di altri, favorisce o dovrebbe favorire la loro inclusione sociale. I servizi rappresentano senz'altro un primo spazio urbano dove i migranti possono esperire forme di accoglienza. Soprattutto le sedi di alcuni servizi (si pensi a quelle del CAPS, delle Caritas o di Casa delle Culture a Bari) sembrano rispondere ampiamente a questi requisiti. Qui, le persone migranti sono immerse in un insieme di processi e relazioni sociali, mediante i quali costruiscono pure un legame emotivo/affettivo di attaccamento al luogo. E dall'intera-

6. L'indice su cui si basa questa osservazione pone in rapporto l'incidenza dei servizi ai migranti ubicati nel capoluogo sul totale di quelli della CM, con l'incidenza della popolazione straniera residente nel capoluogo rispetto a quella residente nella CM. Mentre gli indici sono pari a 1.6 e 1.8 per Bari e Napoli, per le altre CM sono tutti inferiori a 1.

zione con alcuni operatori, è emerso chiaramente lo sforzo compiuto perché i servizi – come pratiche quotidiane di place-making – risultino per i migranti micro-ambienti di accoglienza e inclusione.

Sfide e questioni aperte

L'analisi proposta solleva diversi temi e questioni. Nel territorio della CMB emerge anzitutto una evidente frammentazione di interventi, azioni e progetti rivolti ai migranti. E in stretta connessione con tale frammentazione, affiora un problema cruciale: la mancanza – o ciò che qui cogliamo come una mancanza – di raccordo e integrazione tra servizi essenziali e di dialogo tra i soggetti erogatori.

Questo riguarda anche il tema della salute, a fronte di una legislazione regionale pugliese particolarmente avanzata rispetto ad altre legislazioni regionali. Com'è noto, una politica pubblica non si esaurisce in una legge o in altri atti formali, ma comprende tutti gli atti che producono conseguenze di rilevanza collettiva (Regonini, 2001). In questa prospettiva, un'efficace politica pubblica richiede la costruzione o il rafforzamento delle relazioni fra chi opera nelle istituzioni, chi opera nel sociale e i 'destinatari' delle politiche. Relazioni, queste, che la ricerca ha rivelato essere largamente assenti nell'area di studio, con effetti rilevanti sulla qualità del sistema di accoglienza e sui diritti dei migranti quali persone e quali cittadini.

L'analisi dei servizi per i migranti induce ancora una volta a riflettere criticamente sui rapporti fra servizi e territorio, ad andare oltre l'idea di territorio fondata sul presupposto della stanzialità. Per rispondere efficacemente a bisogni, domande e aspirazioni dei migranti occorre indagare i "territori di circolazione" costruiti dai migranti nel corso delle loro peregrinazioni (Crosta, 2010). Quanto emerso dall'analisi spiega bene come l'idea di spazio come contenitore, fisso, geografico e confinato, generi un mismatch – che spesso è sociale, spaziale e politico insieme – tra la fornitura di una gamma pure ampia di servizi e diritti giuridicamente riconosciuti, e un accesso efficace a tali servizi e diritti, condizionando negativamente dinamiche e processi di inclusione e integrazione dei migranti. L'idea di territorio come contenitore crea una irriducibile tensione tra spazio delle politiche e spazio dell'amministrazione. E nel caso dei servizi per i migranti questa tensione è particolarmente evidente, anche perché ai confini amministrativi si aggiungono quelli di strutture che, per come concepite e organizzate, tendono spesso – nonostante gli sforzi di tante associazioni e operatori – ad essere introverse, impermeabili al mondo esterno e separate dalla complessità della vita urbana.

Facendo coincidere l'area di azione con l'area della giurisdizione, aggregandole, si propone un tipo di strategia che proprio nel caso dei servizi per i migranti non funziona e rischia di produrre modelli di integrazione obsoleti, incapaci di garantire loro un accesso a diritti, per quanto teoricamente o giuridicamente riconosciuti.

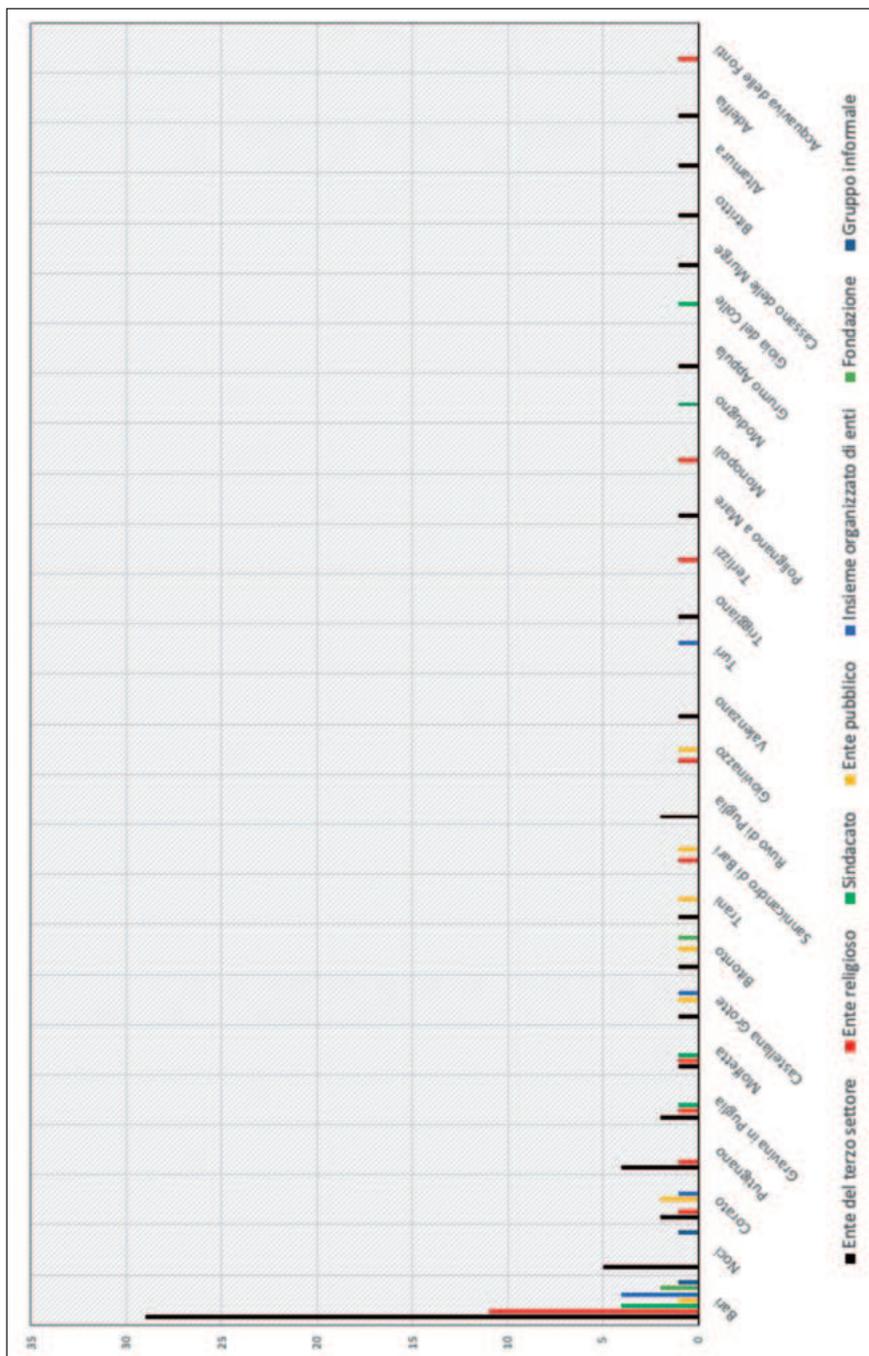
Il modo di concepire i servizi messo in luce dall'indagine, e l'idea di territorio ad esso sotteso, impediscono a priori di osservare lo spazio a partire dallo sguardo dei migranti e quindi di comprendere a fondo le loro esperienze di appartenenza al luogo e di provare ad andare meglio incontro ai loro bisogni.

Da questo lavoro emerge, inoltre, la rilevanza del sistema di servizi nella creazione di una multiculturalità vissuta, come luogo primordiale dove gestire la diversità nelle città. Ma sembra esserci poca volontà politica di introdurre considerazioni radicalmente alternative ed empiricamente informate sulla diversità nella sfera della politica e della politica urbana. Vi sono discorsi di marketing urbano o resoconti di mass-media che promuovono il territorio di Bari come luogo inclusivo e accogliente, ma c'è poco dibattito pubblico sui meccanismi quotidiani di accoglienza o di promozione della diversità, in relazione alla sfera urbana/metropolitana e alle pratiche di insediamento dei migranti. E invece, approfondire la diversità prodotta dalle migrazioni può portarci a comprendere come la multiculturalità è resa problematica nella città e nella politica urbana, e aiutarci a capire quando e dove la differenza diventa significativa e come rivela relazioni di potere (Keith, 2005).

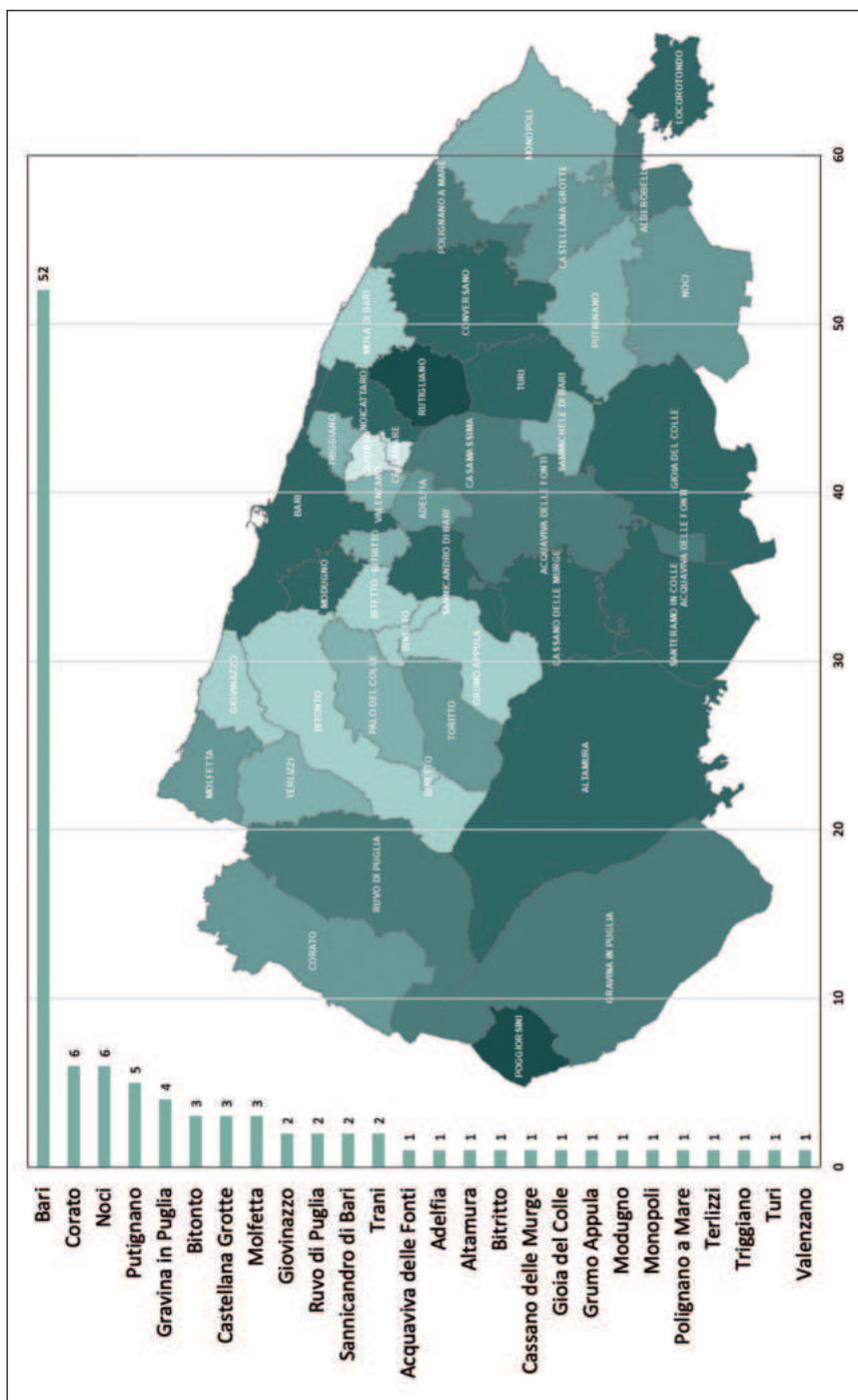
L'incontro con gli stranieri nelle città è spesso presentato e vissuto come una relazione sgradevole e contraddittoria. Su questo non sembra incidere la modalità prevalente di organizzazione e funzionamento dei servizi per i migranti, dal momento che essa appare largamente incentrata sull'interazione tra operatori e migranti e caratterizzata da limitati scambi con il "mondo esterno". E se si vogliono realizzare alternative ad una città privatizzata ed esclusiva, e a popolazioni razzialmente segregate, è necessario studiare come nascono ed evolvono le civiltà quotidiane nella città (Amin, 2012) nell'era della mobilità intensificata, per cogliere le opportunità per massimizzare l'inclusione e la partecipazione democratica di tutti i suoi abitanti.

In conclusione, comprendere il funzionamento del sistema dei servizi per i migranti serve a far luce sul funzionamento della democrazia urbana, sul ruolo del multiculturalismo nella cultura pubblica, sul tipo di strutture di potere costruite negli spazi urbani della città. E in particolare, approfondire la sua organizzazione spaziale può aiutarci a capire se i servizi erogati (come pratiche micro-spaziali di place-making) costituiscano o meno nuovi spazi di appartenenza, e in senso più ampio a illuminare percorsi verso civiltà urbane più inclusive.

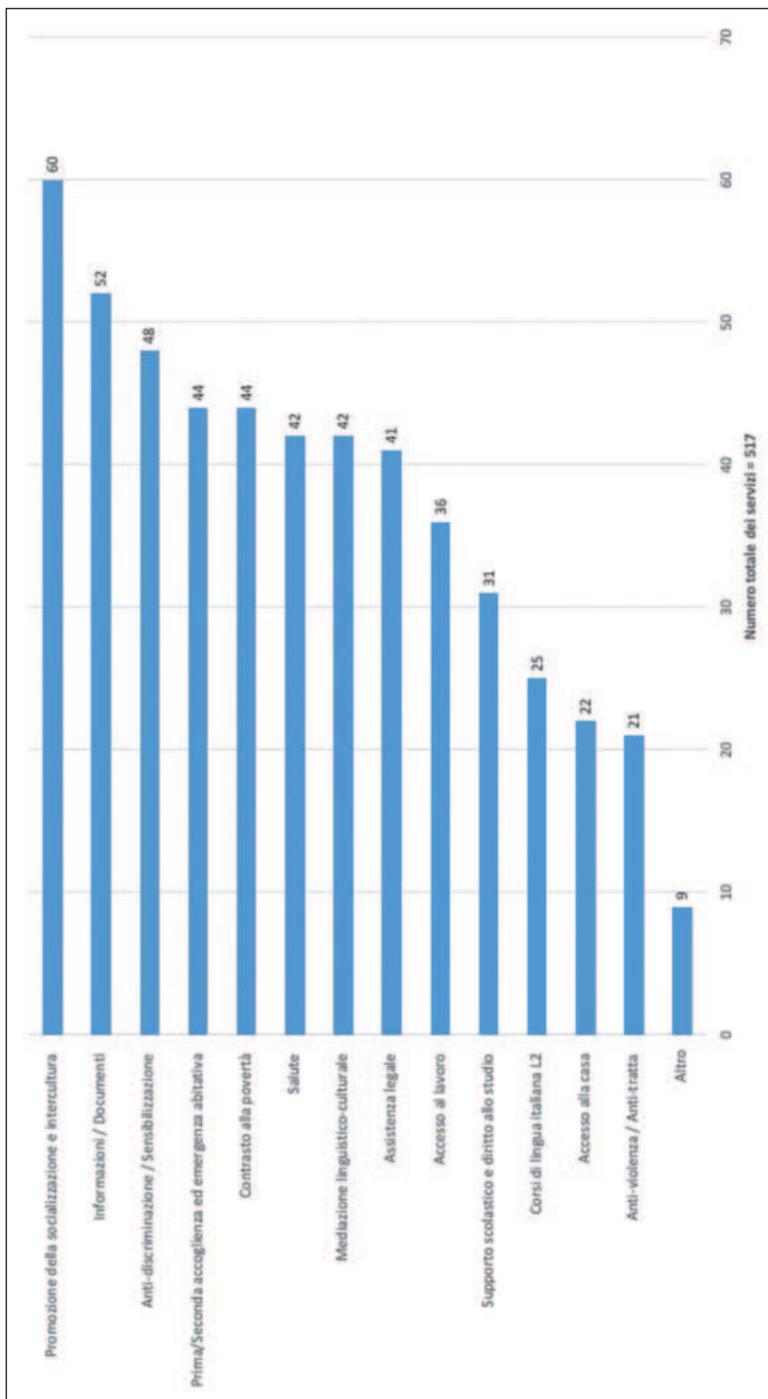
Graf. 2.1 - Distribuzione dei soggetti erogatori per comune (valori assoluti) e per tipo



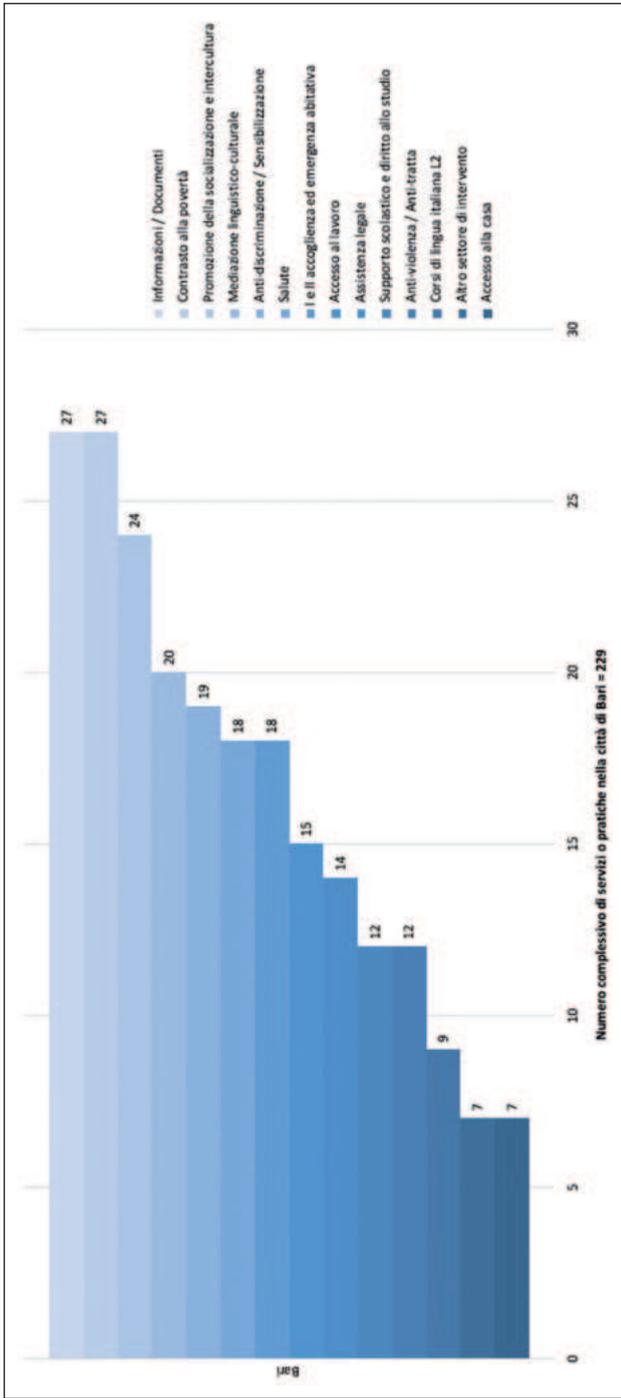
Graf. 2.2 - Distribuzione dei soggetti erogatori per comune in rapporto alla % della popolazione straniera residente (valori assoluti)



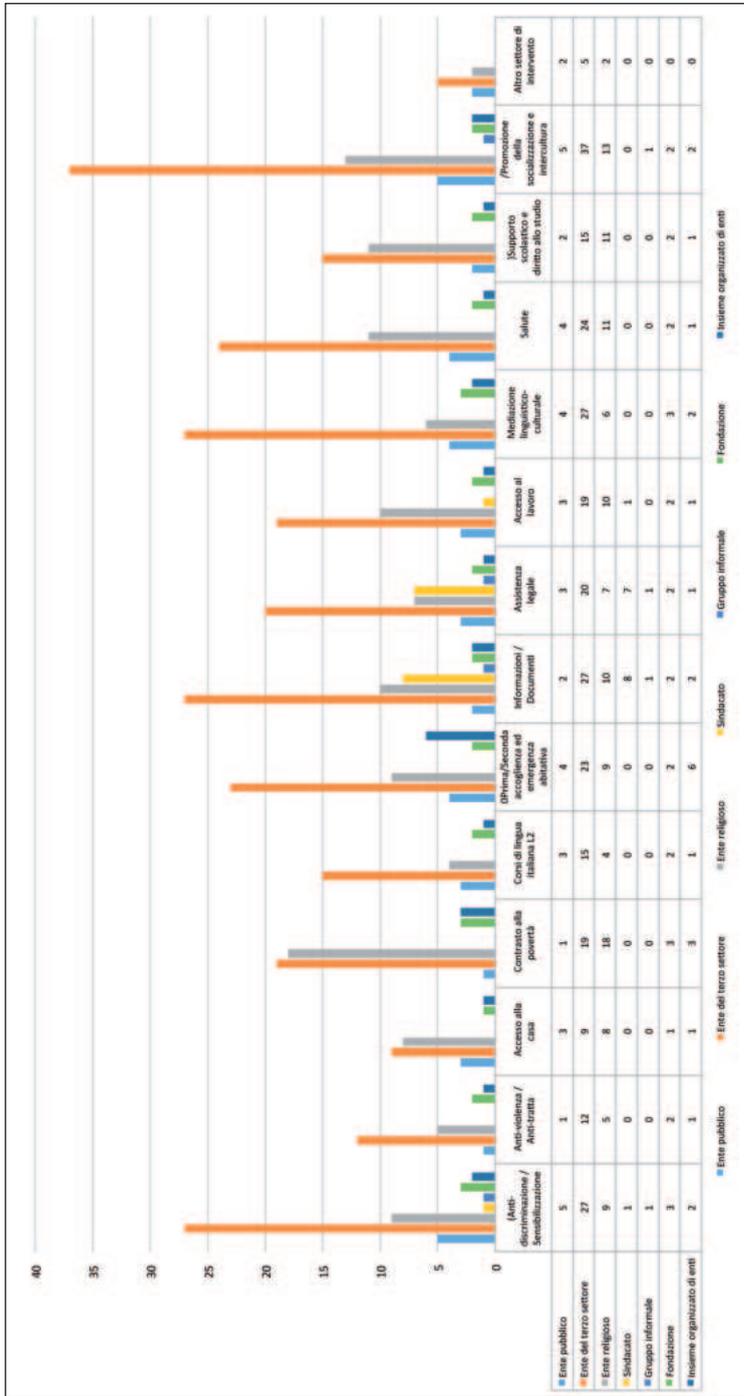
Graf. 2.3 - Distribuzione dei settori di intervento



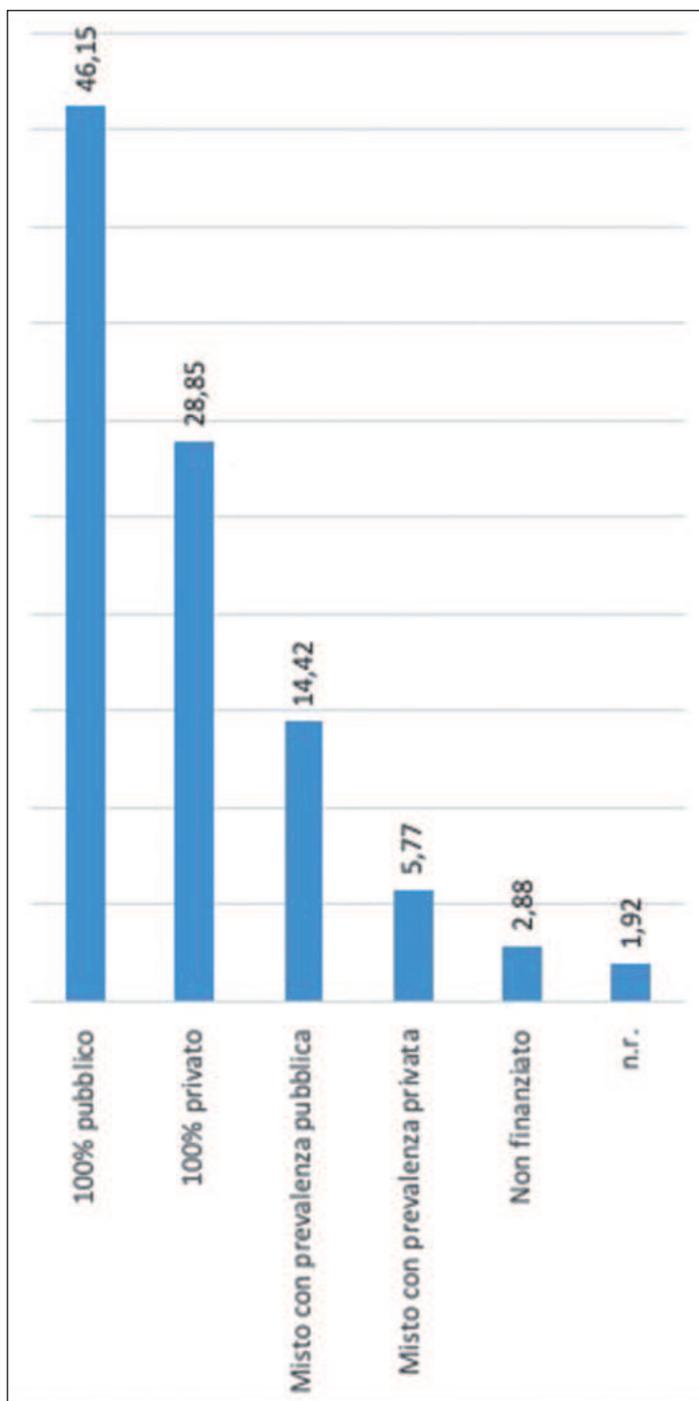
Graf. 2.4 - Distribuzione dei settori d'intervento nella città di Bari



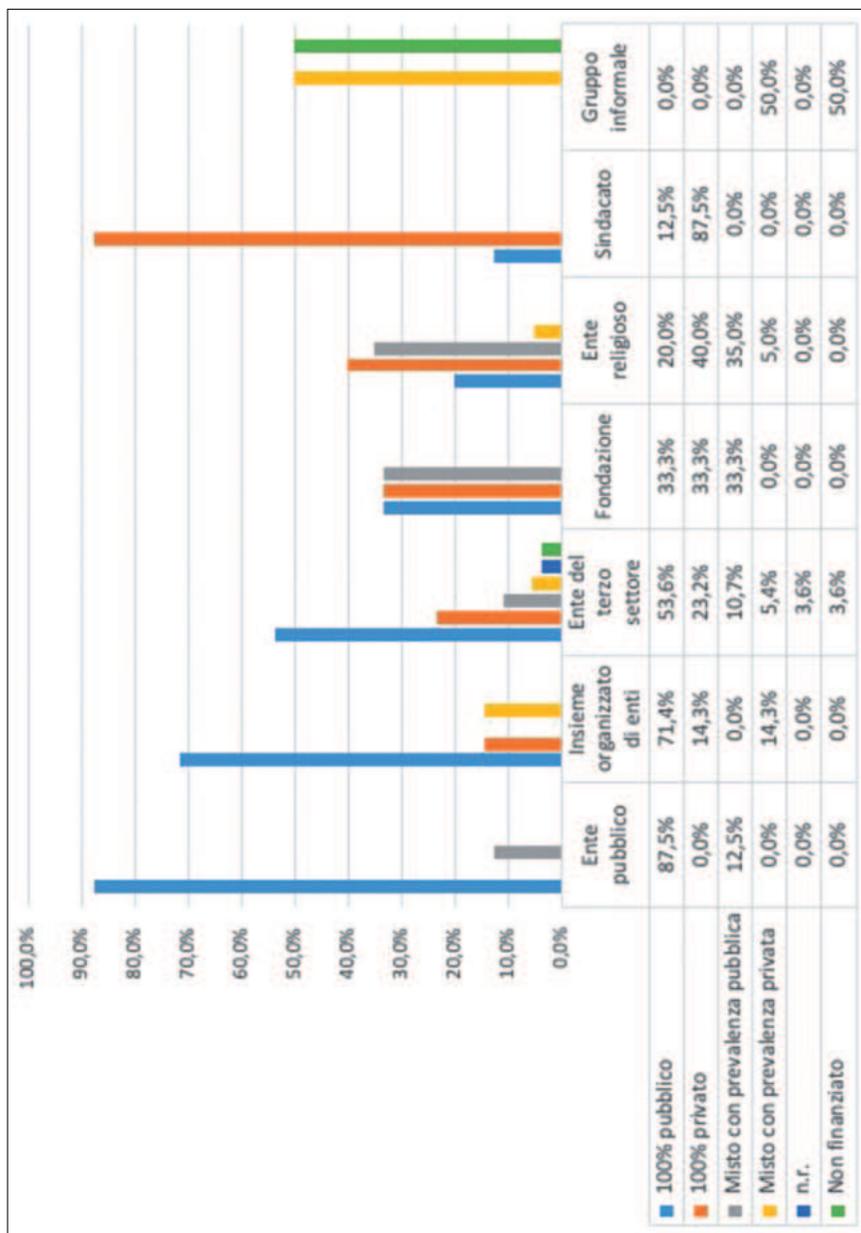
Graf. 2.5 - Settori di intervento per soggetto erogatore (valori assoluti)



Graf. 2.6 - Distribuzione dei tipi di finanziamento del servizio



Graf. 2.7 - Distribuzione dei tipi di finanziamento per soggetto erogatore (% riga)



Graf. 2.8 - Distribuzione di servizi o pratiche per l'inclusione abitativa e lavorativa



3. La governance territoriale dei servizi destinati a cittadini di Paesi terzi nell'area metropolitana milanese

di *Martina Bovo, Benedetta Marani e Anna Tagliaferri*

Negli ultimi decenni le città europee sono state investite da rapidi cambiamenti sociali, demografici ed economici, che hanno messo alla prova la geografia dei servizi al cittadino e i tradizionali modelli di *governance* delle politiche pubbliche. In questo senso, i processi migratori e i cambiamenti nella composizione demografica hanno sollecitato l'azione di diversi attori e livelli di *governance* nella strutturazione di reti di accoglienza e integrazione, con particolare riferimento alle misure di protezione ed intervento sociale adottate alla scala nazionale e locale (Çağlar e Glick Schiller, 2018; Zapata-Barrero *et al.*, 2017).

Questo capitolo è dedicato all'approfondimento dei servizi per cittadini stranieri presenti nell'area metropolitana di Milano, un vasto territorio che conta un milione e ottocentomila abitanti e include 133 comuni di diversa estensione territoriale e demografica, al cui centro geografico si colloca Milano, comune capoluogo con più di un milione e trecentomila residenti (Istat, 2020).

Con l'obiettivo di considerare i servizi in un'ottica inclusiva, la mappatura ha selezionato: a) servizi destinati specificamente a cittadini di Paesi terzi, quali servizi di accoglienza e corsi di lingua italiana; b) servizi di base il cui accesso è aperto a tutti i cittadini e che hanno a disposizione strumenti quali la mediazione linguistica e culturale (ad es. servizi sociali e consultori famigliari) per facilitare l'accesso ai cittadini stranieri; c) servizi generalisti in settori d'intervento fondamentali per una stabilizzazione sul territorio (ad es. accesso alla casa e al lavoro); d) servizi dove la maggior parte degli utenti sono cittadini stranieri (ad es. servizi a bassa soglia e di contrasto alla povertà). Analogamente alle altre città metropolitane comprese nel progetto, sono considerati sia servizi forniti direttamente dall'ente pubblico, sia servizi finanziati tramite risorse pubbliche e gestiti da altri soggetti (perlopiù privato sociale), sia servizi erogati dal terzo settore in

autonomia, sia servizi variamente realizzati in regime di *partnership* pubblico-private.

L'indagine nel contesto milanese si è focalizzata su servizi istituzionali, o istituzionalmente riconosciuti, per diverse motivazioni: a) la volontà di costruire un database di informazioni valide potenzialmente per un ampio lasso di tempo (perché riferite a servizi caratterizzati da una certa continuità); b) un maggior grado di definizione dei mandati del servizio; c) la possibilità di procedere in modo analogo su tutto il territorio, avviando la ricognizione da una ricerca desk basata su documenti di programmazione dei servizi in ambito sociale e socio-sanitario e altra documentazione ufficiale; d) l'opportunità di individuare referenti con cui interfacciarsi in una seconda fase di lavoro sul campo.

Inoltre, questa chiave di lettura ha consentito di osservare i processi di riorganizzazione istituzionale innescati da recenti modifiche normative nel campo dei servizi socio-sanitari e dell'accoglienza, approfondendo le loro ricadute sui servizi a livello locale e sulle interazioni tra attori a diversi livelli territoriali e istituzionali.

Le considerazioni qui presentate si sviluppano a partire da tre principali operazioni di ricerca. In primo luogo, la ricognizione dei servizi presenti nei 133 comuni della città metropolitana di Milano, avviata con la consultazione di registri e albi di servizi a scala regionale e sovralocale (ad es. centri antiviolenza, consultori, ...), ma soprattutto attraverso la ricognizione dei Piani Sociali di Zona, per ricostruire la dotazione di servizi sul territorio e comprendere le scelte strategiche in merito. In secondo luogo, la realizzazione di 35 interviste semi-strutturate ad operatori e gestori dei servizi in questi territori¹, focalizzate in particolare sulle collaborazioni con altri enti incaricati dell'organizzazione ed erogazione di servizi per cittadini di Paesi terzi, criticità e potenzialità nella progettazione, nell'erogazione e nell'accesso ai servizi. In terzo luogo, i quattro workshop partecipativi² che hanno coinvolto diversi responsabili ed operatori di differenti territori della città metropolitana di Milano.

1. Tra giugno 2019 e settembre 2020 sono stati intervistati: responsabili degli Uffici di Piano, operatori di sportelli di orientamento per stranieri, assistenti sociali, operatori di enti del terzo settore, referenti di uffici comunali dedicati ai cittadini stranieri, referenti di agenzie per l'abitare.

2. I workshop partecipativi organizzati nell'ambito del progetto FAMI CapaCityMetro-Italia si ponevano l'obiettivo di condividere e diffondere esperienze e prassi operative tra responsabili ed operatori di differenti territori della città metropolitana di Milano. I primi due workshop, organizzati in presenza a novembre 2019 e febbraio 2020, hanno coinvolto operatori di sportelli stranieri, assistenti sociali e responsabili degli Uffici di Piano. Altri due workshop, svolti online a causa delle condizioni pandemiche, hanno visto la partecipazione di operatori nei servizi di prima/seconda accoglienza e nei servizi di ricerca e orientamento abitativo.

A partire da una fotografia della distribuzione della popolazione straniera e dei servizi nella città metropolitana di Milano (da qui in avanti CMM), il contributo si sofferma sulla *governance* dei servizi destinati ai cittadini stranieri nella CMM e dei principali cambiamenti avvenuti nei vari ambiti di intervento. Infine, viene tracciato un quadro preliminare circa le criticità e le potenzialità delle misure di accoglienza ed inclusione a scala metropolitana e si avanzano alcune riflessioni sulla necessità di un “salto di scala”.

Si specifica che alcuni servizi sensibili, quali ad esempio i centri di accoglienza (CAS ed ex SPRAR) e le case rifugio, non sono mappati nella loro reale localizzazione, ma presso il Municipio del comune in cui ricadono.

Popolazione straniera, servizi e attori nella città metropolitana di Milano

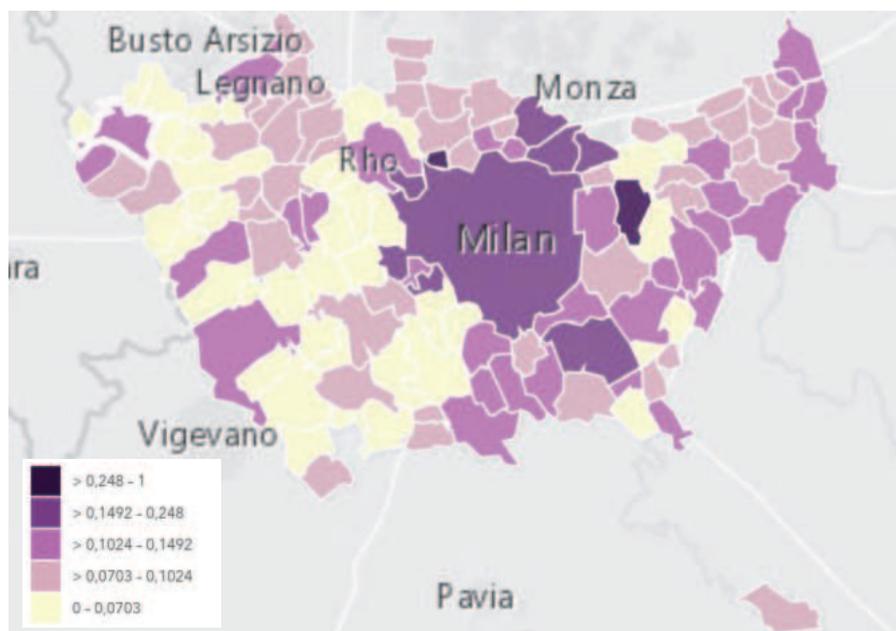
La concentrazione della popolazione straniera nei territori della città metropolitana di Milano riflette le tendenze del fenomeno migratorio riscontrabili nel panorama nazionale, riassumibili nella trasformazione dei flussi in ingresso e nella stabilizzazione delle presenze più radicate (RAM, 2019).

Secondo le ultime rilevazioni Istat, la popolazione residente con cittadinanza straniera nell’area in analisi è cresciuta passando dal rappresentare il 4% dei residenti nel 2002 al 15% nel 2021, un incremento dovuto anche alla normativa vigente che, con l’assenza dello *ius soli*, non riconosce ai figli di cittadini stranieri nati in Italia la cittadinanza italiana.

La presenza dei cittadini stranieri non è distribuita in modo omogeneo sul territorio metropolitano milanese. I comuni adiacenti al capoluogo lombardo e situati lungo i principali assi ferroviari presentano infatti una maggiore incidenza della popolazione straniera residente sulla popolazione totale (dati al 1° gennaio 2021). In particolare, i comuni di Baranzate e Pioltello hanno un’incidenza che supera lo 0,20, seguiti da Cinisello (0,20), Milano (0,18), Cologno Monzese (0,17) e San Giuliano Milanese (0,17). In 81 comuni l’incidenza è compresa tra 0,14 e 0,07, mentre in 43 comuni è inferiore allo 0,07 (Fig. 3.1).

Rispetto alle altre città metropolitane, la CMM, è quella che accoglie il maggior numero di cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti in Italia: al 1° gennaio 2019 sono quasi 456.000 i cittadini non comunitari che hanno richiesto o rinnovato il permesso di soggiorno, il 12,3% del totale nazionale (RAM, 2019). Questo numero ha subito un aumento del 14% tra il 2011 e il 2018, superando del 5% la media nazionale. Diversi fattori indicano inoltre un processo di stabilizzazione piuttosto avanzato, fra questi: il numero di lungo soggiornanti, i ricongiungimenti familiari, i permessi di soggiorno per lavoro e la presenza di minori nelle scuole (*ibidem*).

Fig. 3.1 - Incidenza cittadini residenti stranieri sul totale dei residenti per comune al 1° gennaio 2021



Fonte: Fami CapaCityMetro-Italia, Laboratorio di Cartografia e Fotogrammetria CIRCE-IUAV su dati Istat.

Rispetto al sistema di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo, tra il 1° gennaio 2011 ed il 1° gennaio 2019 nella CMM la quota di permessi di soggiorno per richiesta o titolarità di una forma di protezione sul totale dei titoli di soggiorno è cresciuta dall'1,4% all'8,8%. Se fino al 2012-2013 la crescita della quota di titolari o richiedenti protezione nella CMM era analoga a quella nazionale, dal 2013 si rileva uno scostamento e al 1° gennaio 2019 risulta inferiore alla media nazionale di quasi 10 punti percentuali (*ibidem*). Soffermandosi sulla presenza di minori stranieri non accompagnati, al 31 dicembre 2019 la CMM risulta essere la prima città metropolitana in Italia per numero di accolti (8% dei 6.054 MSNA presenti sul territorio nazionale), seguita da Roma (6%) e Firenze (4,8%) (*ibidem*).

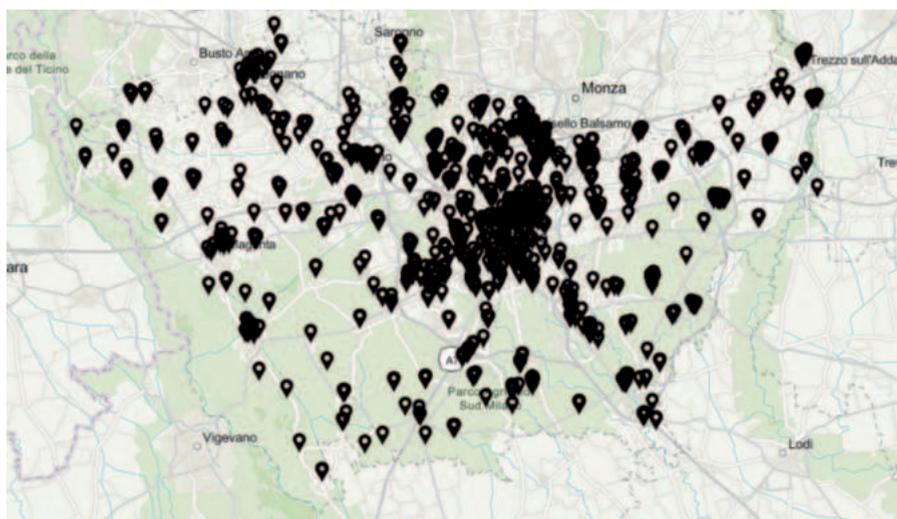
Per rispondere alle diverse esigenze della popolazione straniera, nei territori della CMM sono sorti servizi che operano in maniera più o meno targhettizzata. Da una parte sono stati istituiti servizi specifici quali quelli di accoglienza che si rivolgono a determinati profili entro una cornice ben definita dalle istituzioni, o i corsi di lingua italiana erogati dai Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA) o da volontari; dall'altra alcuni servizi pubblici

di base (quali servizi sociali, consultori, servizi educativi) dispongono della mediazione linguistica e culturale per facilitare l'accesso a cittadini stranieri.

Nati dal tentativo di rispondere alla domanda che veniva strutturandosi e, per quanto riguarda il fronte istituzionale, anche dalla necessità di adeguarsi ai processi di riorganizzazione del sistema di *welfare*, i servizi sono stati attivati nel tempo seguendo le concentrazioni insediative di cittadini stranieri (Fig. 3.2).

Un esempio significativo è il confronto tra il Distretto Sociale Est Milano e il limitrofo Ambito di Cernusco. Nel primo, e in particolare nel Comune di Pioltello dove l'incidenza di residenti non comunitari è superiore al 20%, sono attivi numerosi servizi comunali per stranieri, fra cui uno sportello immigrazione gestito direttamente dal Comune e una consulta interculturale. Diversamente, il vicino Ambito di Cernusco, che vede un'incidenza della popolazione di residenti non comunitari inferiore³, non ha settorializzato le aree che si rivolgono agli stranieri all'interno del sistema dei servizi; pertanto, nei Comuni dell'Ambito non è presente un'area stranieri, né del personale dedicato esclusivamente a questa tipologia di utenza⁴.

Fig. 3.2 - Estratto della APP Migranti relativa ai servizi per i cittadini di Paesi terzi nella CMM



Fonte: Fami CapaCityMetro-Italia, Laboratorio di Cartografia e Fotogrammetria CIRCE-IUAV.

3. Nell'Ambito di Cernusco il comune con una maggior presenza di residenti non comunitari è quello di Gorgonzola con una percentuale superiore al 7%.

4. Intervista al Responsabile Ufficio di Piano dell'Ambito di Cernusco (26/11/2019).

Come accennato, il lavoro di ricognizione dei servizi presenti nella CMM si è focalizzato su quelli più istituzionali, mappando le realtà di gruppi informali solamente quando: a) stabiliscono un dialogo e accordo con gli enti locali, anche solo con la messa a disposizione di uno spazio pubblico, quale una biblioteca o una scuola, per erogare il servizio; b) sono realtà sufficientemente consolidate; c) aderiscono a reti di servizi, ad esempio a reti di scuole di italiano.

Nel caso del Comune di Baranzate, primo comune della CMM per incidenza di cittadini stranieri residenti (0,36), la significativa concentrazione di servizi deve molto alla presenza di un'associazione di promozione sociale impegnata in attività di contrasto alla povertà educativa, di garanzia dell'accesso a cure mediche e al mondo del lavoro per i cittadini stranieri. Nata nel 2010 in un quartiere multiculturale, l'associazione è diventata un punto di riferimento per gli abitanti ed ha tessuto numerose collaborazioni con altri soggetti, in particolare con l'azienda speciale consortile che si occupa dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari d'ambito. Il dialogo tra questi due soggetti ha portato a nuove progettualità condivise, ma anche ad avviare attività complementari ai rispettivi servizi; di particolare rilievo è la scelta dell'azienda speciale consortile di integrare uno sportello stranieri d'ambito in una sede dell'associazione.

La presenza di enti non pubblici impegnati nell'erogazione di servizi è un elemento significativo nella CMM: dei 996 servizi mappati circa il 29% (287 servizi) sono gestiti da enti del terzo settore, un quarto dei quali sono finanziati interamente con risorse pubbliche.

Si tratta di cooperative a cui gli enti locali affidano diverse tipologie di servizi, tra cui il segretariato sociale, gli sportelli stranieri, gli sportelli per l'incontro di domanda e offerta di assistenti familiari, l'agenzia dell'abitare o i centri di aggregazione giovanile. Nel conteggio sono compresi anche i centri di accoglienza che, finanziati tramite risorse del Ministero dell'Interno, sono gestiti quasi totalmente da singole cooperative o da raggruppamenti di soggetti del terzo settore, più raramente da fondazioni.

Tra gli affidamenti citati, sono di particolare interesse ai fini della nostra indagine gli sportelli stranieri e le agenzie per la casa, luoghi di orientamento cruciali per la popolazione straniera nelle diverse fasi del proprio percorso di insediamento nei diversi territori. Nella CMM si contano 39 sportelli stranieri, 26 dei quali gestiti da enti del terzo settore, 3 direttamente dai Comuni e 10 da aziende speciali consortili. L'azione di questi sportelli è concentrata prevalentemente sul territorio dell'ambito sociale di afferenza e può coprire più comuni a seconda delle esigenze e della densità insediativa. Le agenzie per la casa, invece, sono 13, quattro delle quali gestite dagli enti locali, tre da aziende speciali consortili e le restanti da

enti del terzo settore. In particolare, si nota che nel settore dell'accesso alla casa alcune cooperative sono riuscite a diffondere la loro presenza e il loro operato su più distretti, in sinergia con diverse pubbliche amministrazioni. È il caso di una storica cooperativa che da trent'anni opera nel settore abitativo, la quale si è aggiudicata la conduzione dell'agenzia per la casa su tre distretti, per un totale di 24 comuni.

Il coinvolgimento di enti non pubblici nell'erogazione di servizi ha creato un complesso panorama di attribuzione di responsabilità e competenze, di ambiti di intervento e di bacini territoriali di afferenza, con ripercussioni sulla strutturazione dell'offerta e sulla distribuzione geografica dei servizi stessi. Ciascun servizio potrebbe essere oggetto di analisi ed approfondimenti dedicati, che esulano dagli obiettivi di questo lavoro. In generale, però, possiamo evidenziare che i servizi istituzionali pubblici operano ad una scala di intervento definita da normative di settore, che determina la loro interazione con gli altri enti e la platea di possibili beneficiari. I soggetti del terzo settore hanno invece una maggiore indipendenza, possono lavorare in autonomia o in consorzi che riuniscono più enti, aderiscono volontariamente a tavoli di coordinamento per condividere prassi e criticità con altri soggetti. Operando a stretto contatto con le pubbliche amministrazioni, questi servizi possono rifletterne l'organizzazione territoriale e i confini amministrativi o prescindervi, strutturando progetti e azioni a scala sovralocale. Infine, vi sono servizi che operano a scale amministrative differenti, che dipendono dalle proprie forme e tradizioni organizzative. È il caso dei servizi di contrasto alla povertà gestiti dalla Caritas, molto presenti in tutto il territorio metropolitano, che seguono la geografia dei decanati.

La dimensione territoriale dei cambiamenti di *governance*

La molteplicità dei servizi mappati e degli attori coinvolti, brevemente riassunti nei paragrafi precedenti, stimola alcune riflessioni sulla *governance* dei servizi per la popolazione straniera e sulle sue più recenti trasformazioni, strettamente connesse ad alcune innovazioni normative.

Soffermandosi sui servizi la cui titolarità è affidata a un ente pubblico, vengono qui indagate le ricadute dovute a recenti cambiamenti normativi, con particolare riferimento alle revisioni nazionali del sistema di accoglienza del 2018 e 2020 e al ridisegno della organizzazione territoriale della programmazione dei servizi sociali e abitativi attuato in regione Lombardia a partire dal 2016.

Con l'approvazione della L. n. 113/2018 (conosciuta come "Decreto sicurezza" o "Decreto Salvini"), il consolidato sistema introdotto dalla L. n.

189/2002, che prevedeva la suddivisione dell'accoglienza in due fasi principali (rispettivamente riferite a strutture CARA e SPRAR), ha subito alcune sostanziali modifiche. La rete SPRAR è stata sostituita dal Sistema di Protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI). La norma introduce inoltre alcune riduzioni dei contributi economici destinati ai progetti di accoglienza, con particolare riferimento ad alcune attività integrative fondamentali (ad es. i corsi di lingua). L'approvazione del Decreto ha incrementato alcune criticità già esistenti e introdotto ulteriori complicazioni. Tra queste, è emersa la difficoltà a realizzare un accompagnamento continuativo ai beneficiari dei progetti di accoglienza, correlata ad una riduzione dei finanziamenti dedicati che ha fortemente condizionato l'operato degli enti *no profit*, la loro distribuzione sul territorio e il loro rapporto con le pubbliche amministrazioni.

Nell'ottobre 2020 il decreto n. 130, noto come "Decreto Lamorgese" e convertito con modificazioni in L. 18 dicembre 2020 n. 173, modifica il sistema SIPROIMI in SAI (Sistema di Accoglienza e Integrazione) riportando il sistema di accoglienza a una situazione analoga a quella dello SPRAR e mantenendo il principio di adesione volontaria da parte degli enti locali. Il sistema è ideato come unico e focalizzato sulle funzioni (soccorso, prima assistenza e identificazione; accoglienza) piuttosto che sullo *status* giuridico delle persone accolte e viene ampliata la platea di beneficiari che possono accedere al servizio, reintroducendo l'accoglienza anche per richiedenti protezione internazionale e per stranieri in prosieguo amministrativo affidati ai servizi sociali al compimento della maggiore età. I servizi eliminati dal precedente decreto sono reintrodotti, sebbene il monte orario complessivo risulti significativamente inferiore rispetto a quello del 2018 (NAGA, 2021).

Viene ripristinata l'iscrizione anagrafica e l'accoglienza diffusa con l'intento di chiudere i CAS, o di integrarli nel sistema nel caso di strutture virtuose, e di normalizzare l'accoglienza dei migranti sul territorio.

Il cambiamento della normativa nazionale in materia di accoglienza e integrazione deve essere letto, nel territorio della CMM, congiuntamente a due riforme fondamentali in materia di servizi di *welfare*. La prima riguarda la riforma regionale del sistema sociosanitario lombardo, LR 23/2015, che ha riorganizzato il precedente sistema di Aziende Sanitarie Locali (ASL) in un sistema a tre livelli: un livello centrale regionale, 8 articolazioni amministrative (ATS, agenzie di tutela della salute), 27 articolazioni operative (ASST, aziende sociosanitarie territoriali) (Gori e Ghetti, 2016). Le ASST a loro volta si articolano in Distretti e Ambiti Distrettuali, ciascuno con una popolazione tra gli 80.000 e i 120.000 abitanti. Nel tentativo di integrare l'erogazione e la gestione di servizi sociali e sanitari, a questa riorganizzazione ha fatto seguito anche una proposta di revisione degli

ambiti territoriali in cui è suddivisa la pianificazione dei servizi sociali. In questo senso, le linee guida per la compilazione dei Piani di Zona (da qui in avanti PdZ) 2018-2020 hanno previsto la piena coincidenza dell'ambito distrettuale sanitario con i confini previsti dalla programmazione sociale, coincidenza che non caratterizzava tutti gli ambiti (Regione Lombardia, 2017). Come sintetizzato nella Figura 3, la proposta di riassetto territoriale e di unificazione degli ambiti sociosanitari non ha però trovato riscontri positivi unanimi da parte degli enti locali, la cui programmazione zonale era ormai andata consolidandosi nei vent'anni precedenti, ed ha comportato ritardi nell'emanazione dei PdZ per il triennio in analisi.

Questo ha avuto ripercussioni anche sull'organizzazione dei servizi destinati a cittadini stranieri, soprattutto per quanto concerne le procedure di accreditamento e di contrattualizzazione degli enti gestori dei progetti di seconda accoglienza. Infatti, il PdZ promuove e coordina l'interazione del privato sociale e degli enti locali, definendone cornici d'azione, modalità di ingaggio e risorse disponibili. L'erogazione di molti servizi dipende dalle linee di indirizzo previste dal piano e dall'emanazione di bandi e concorsi ad esso correlati. La mancata approvazione del PdZ costituisce pertanto un rallentamento delle procedure di selezione degli enti gestori e la sospensione dell'erogazione di alcuni servizi.

La seconda riforma regionale che ha contribuito ad una riorganizzazione del panorama dei servizi per migranti nella CMM riguarda le politiche abitative. Sebbene questo contributo non approfondisca il tema dell'accesso alla casa per questo profilo di utenza, è necessario porre in risalto come la carenza di alloggi a canoni calmierati rispetto al libero mercato ostacoli l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi al termine dei progetti di seconda accoglienza (cfr. cap. 13). La riforma delle politiche abitative regionali verso i Servizi Abitativi Pubblici (d'ora in avanti SAP, LR 16/2016 s.m.i.) ha introdotto procedure più snelle di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica e modalità di accreditamento di enti gestori privati o del terzo settore. Vengono tuttavia mantenuti alcuni requisiti di accesso allo *stock* abitativo pubblico che possono ostacolare l'accoglienza di cittadini stranieri⁵. La riforma introduce però un'innovazione fondamentale nella programmazione e nella *governance* territoriale dei SAP, facendo coincidere gli ambiti della loro programmazione triennale con quelli dei Piani di Zona dei servizi sociali. Di

5. Tra i requisiti previsti dalla riforma vi era la residenza in regione Lombardia per almeno 5 anni precedenti la richiesta dell'alloggio, già diminuiti rispetto ai 10 anni previsti dalla precedente normativa. La sentenza n. 44 del 28 gennaio 2020 della Corte Costituzionale ha però sancito l'illegittimità di questo requisito. Gli effetti che questa apertura può apportare all'accesso alla casa da parte di cittadini stranieri sono ancora da valutare.

conseguenza, agli Uffici di Piano viene richiesto di effettuare una ricognizione del patrimonio abitativo dell'Ambito da includere nella pianificazione zonale. La citata riforma sociosanitaria e i conseguenti ritardi nella compilazione dei PdZ hanno però rallentato la portata innovativa della riforma sui servizi abitativi e la loro integrazione con le politiche sociali.

Quali siano gli effetti delle citate riforme sul rapporto tra una dimensione locale di erogazione dei servizi, strutturata sulla base delle risorse disponibili in ciascun territorio, e una dimensione sovralocale, i cui confini sono messi attualmente in discussione sia dalle riforme in corso, sia da prassi collaborative tra enti locali e/o istituzioni private o del terzo settore, è quanto è stato indagato durante le attività di ricerca, in particolare durante le interviste. Vengono qui avanzate alcune riflessioni attraverso un continuo salto di scala, con l'obiettivo di ricostruire la complessità dei servizi di accoglienza e integrazione nell'area metropolitana milanese.

Come anticipato, la proposta di riassetto degli ambiti della pianificazione zonale ha riscontrato difficile applicazione nel territorio della CMM. Solo l'Ambito Visconteo Sud Milano (ex distretti di Binasco e di Rozzano) e l'ambito di Castano Primo (con l'ex Ambito di Legnano) hanno proceduto a redigere PdZ congiunti, in linea con gli ambiti distrettuali proposti dalle linee guida regionali (Fig. 3.3).

Sulla base delle interviste effettuate alle responsabili di tutti gli Uffici di Piano della CMM, gli altri ambiti non hanno aderito alla riforma per una o più delle seguenti ragioni:

- a) numero di abitanti già rispondente ai requisiti regionali (≥ 120.000) per cui non si rendeva necessario l'accorpamento (ad es. Ambito di Corsico);
- b) caratteristiche economiche e sociali della popolazione residente, che contribuiscono a creare disequaglianze socio-spaziali e complicano l'organizzazione e la distribuzione dei servizi sul territorio (ad es. Ambito dell'Abbiatense ed Ambito del Magentino);
- c) consolidate prassi organizzative che ostacolano l'amministrazione congiunta dei servizi sociali e sanitari (ad es. Ambito di Garbagnate Milane e Ambito del Rhodense);
- d) complicazioni di natura politica e/o disaccordo sui principi cardine dell'organizzazione dei servizi (Ambito di Cinisello Balsamo e Ambito di Sesto San Giovanni).

Nonostante il controverso processo di aggregazione degli ambiti, il territorio della CMM non manca di collaborazioni istituzionali sovralocali. Nel campo dei servizi per cittadini stranieri, si tratta in particolare di reti consolidate negli ultimi decenni o di progetti di natura occasionale. La ricerca ha messo in luce alcune collaborazioni tra territori ed enti differenti:

- a) la rete degli sportelli stranieri coordinata dal Comune di San Donato Milanese (Distretto Sociale Sud Est Milano), che ha coinvolto fino a 18 comuni della CMM a partire dal 2001 nella condivisione di prassi e metodologie per l'orientamento e la regolarizzazione dei cittadini stranieri;
- b) il sistema della rete antiviolenza, che riunisce operatori di diversi enti locali nella lotta alla violenza di genere a scala metropolitana, regionale e nazionale;
- c) la rete degli sportelli di orientamento al lavoro e dei centri per l'impiego di AFOL metropolitana, azienda speciale consortile partecipata dalla città metropolitana di Milano e da 71 Comuni, compreso il capoluogo;
- d) la rete dei CPIA (Centri provinciali per l'istruzione degli adulti), che forniscono corsi e attestati di lingua ai cittadini stranieri e collaborano con le scuole di italiano sul territorio per il rilascio degli attestati di lingua da annettere alla documentazione per la cittadinanza o il permesso di soggiorno;
- e) la rete degli sportelli di orientamento e aiuto offerti dalla Caritas, che si coordinano in un primo livello alla scala del decanato e fanno capo alla più ampia Area Centri di Ascolto di Milano;
- f) il tavolo di area vasta per la gestione congiunta di CAS e SPRAR/SI-PROIMI coordinato dal Comune di San Donato Milanese, che permette un confronto periodico e collettivo nell'ottica di facilitare il dialogo tra le amministrazioni locali, Questure e Prefetture.

Vi sono poi collaborazioni sviluppate nell'ambito di progettazioni temporanee⁶. È il caso dei progetti FAMI, ai quali partecipa la maggior parte degli Uffici di Piano intervistati. Questi vertono principalmente sull'integrazione degli stranieri sul territorio attraverso sportelli di orientamento, supporto legale e psicologico, mediatori culturali, attività formative e corsi di lingua. I progetti FAMI si sviluppano in prevalenza tra ambiti fisicamente adiacenti e coinvolgono attori a diversi livelli di *governance* (Comuni, Regione, enti del terzo settore, ecc.). Collaborazioni simili si sono sviluppate anche per la partecipazione a bandi di fondazioni bancarie (ad es. Fondazione Cariplo), in particolare nell'Ambito Visconteo Sud Milano e tra gli Ambiti del Rhodense e di Garbagnate.

6. Ricordiamo che questi servizi sono stati inseriti nella mappatura solo se alla progettazione iniziale è seguita una certa continuità. Tuttavia, l'esperienza maturata nella collaborazione per la progettazione può aver avuto un impatto in termini di conoscenza reciproca degli attori e consolidamento del lavoro di rete anche nei casi in cui il singolo servizio non si sia poi istituzionalizzato.

Gli intervistati testimoniano che entrambe le progettualità hanno contribuito al rafforzamento di conoscenze e collaborazioni già esistenti, mentre raramente hanno sollecitato nuove sinergie.

Se in diversi contesti dell'area metropolitana milanese si rilevano collaborazioni a geografie variabili che travalicano i confini amministrativi per trovare dei “luoghi di senso” dove rispondere ai bisogni della popolazione, questo difficilmente si verifica tra il comune capoluogo e l'*hinterland*. Sebbene da alcune interviste emerga come il Comune di Milano abbia un interesse nel conoscere l'offerta dei servizi presente al di fuori dei suoi confini con l'obiettivo di generare collaborazioni tra servizi che hanno il medesimo campo d'azione⁷, l'assenza di un contesto istituzionale (la città di Milano costituisce un ambito socio-sanitario a sé stante) o progettuale (la dimensione della città fa sì che il Comune sviluppi progetti che si realizzano entro i suoi confini) non ha favorito la creazione di reti tra il comune capoluogo e i contesti limitrofi. Dalle interviste ai Comuni dell'*hinterland*, infatti, Milano sembra configurarsi come un lontano riferimento di prassi operative e modelli organizzativi, con il quale raramente si sviluppano collaborazioni e sinergie.

Un caso eccezionale è rappresentato dalla rete degli sportelli di orientamento al lavoro che per tutta l'area metropolitana, Milano compresa, è gestita da un'azienda speciale consortile partecipata dalla Città metropolitana di Milano. Essa è l'eredità di un recente passato in cui l'allora Provincia aveva molto investito sulle politiche del lavoro (Zingale e Granata, 2018). Tuttavia, con la riforma Delrio, la conseguente trasformazione della Provincia di Milano in Città Metropolitana e il ridimensionamento delle competenze ad essa attribuite, si è indebolito un livello di *governance* che avrebbe potuto favorire il coordinamento a una scala ampia e la riduzione della dicotomia tra capoluogo e area metropolitana. Con la suddetta riforma, dal 1° gennaio 2015 le province sono diventate “enti di area vasta” dotati di organi elettivi di secondo grado e i trasferimenti statali per questi enti sono stati notevolmente ridotti. Inoltre, una parte consistente del gettito provinciale, in larga parte garantito dalle imposte automobilistiche, è divenuto forma di contributo alla finanza pubblica (Facchini, 2019).

Circa il sistema di accoglienza di cittadini di Paesi terzi, i territori sono diversamente organizzati. La titolarità dei progetti SIPROIMI (ora SAI) è affidata a Comuni o ad Aziende Speciali che gestiscono i servizi sociali alla scala dell'ambito, a seconda della propria configurazione organizzativa. In tutti i territori è presente almeno una struttura CAS o un SIPROIMI.

7. Intervista alla Responsabile dell'Unità Diritti e Grave Emarginazione del Comune di Milano (23/06/2020).

Gli intervistati, incontrati tra giugno 2019 e gennaio 2020, hanno rilevato dei cambiamenti sostanziali nel sistema di accoglienza a seguito dell'approvazione del Decreto sicurezza. In particolare, si rilevano due fenomeni:

- a) la tendenza a riconvertire le strutture esistenti e i servizi erogati in base alla tipologia di utenza ammessa dal decreto (rifugiati e minori stranieri non accompagnati);
- b) la chiusura delle attività di alcune cooperative sociali precedentemente coinvolte nell'accoglienza di richiedenti asilo in strutture SPRAR, dovuta a ragioni di sostenibilità economica del sistema in relazione alla riduzione dei finanziamenti riconosciuti e all'impossibilità di riconvertire le modalità di accoglienza e i servizi offerti.

A queste motivazioni si aggiungono anche ragioni di carattere politico. Alcuni gestori intervistati si sono infatti opposti ai contenuti del Decreto, ritenuti inadatti sia all'integrazione degli utenti nei contesti territoriali sia ad una gestione del servizio corretta ed economicamente sostenibile per le cooperative sociali.

Verso uno sguardo di insieme

Il contributo ha presentato gli esiti della mappatura dei servizi per cittadini di Paesi terzi sul territorio della città metropolitana di Milano e ha avanzato alcune riflessioni su come la ridefinizione della *governance* multi-livello di diversi settori di *policy* che intersecano i percorsi di accoglienza e integrazione comporti cambiamenti significativi della loro organizzazione e configurazione territoriale. Inoltre, è emerso come questi processi di riorganizzazione possano incentivare o ostacolare progetti e reti tra attori ad una scala sovralocale e concorrere ad implementare nuove tipologie e metodologie di servizi. Ne è un esempio la riforma regionale di aggregazione degli ambiti socio-sanitari, che da una parte ha sollecitato confronti tra diversi ambiti della CMM, non sempre con esiti positivi, e dall'altra ha rallentato la programmazione dei servizi sociali per il triennio 2018-2020.

L'esplorazione dei servizi per cittadini stranieri si rivela effettivamente un punto di osservazione interessante per guardare nell'insieme la CMM. A fronte di un territorio complessivamente ben servito, con una significativa presenza di soggetti del terzo settore impegnati nell'erogazione di servizi, emergono alcune differenze territoriali molto forti. Queste sono collegate sia alla diversa concentrazione della popolazione straniera sia a diverse tradizioni di accoglienza consolidate nei territori negli ultimi decenni,

anche in dipendenza del colore politico dei governi locali. Inoltre, la lettura proposta ha messo in luce reti e progettualità esistenti, evidenziandone le potenzialità e i limiti.

A partire da queste considerazioni, è possibile delineare alcune riflessioni conclusive. In primo luogo, appare quanto mai necessario un “salto di scala” nella lettura dei servizi, un’analisi metropolitana che sia in grado di rilevare l’“impronta” territoriale di fenomeni mutevoli come quello migratorio, a prescindere da, ma al contempo in relazione a, le differenze territoriali ed amministrative. Lo testimoniano le difficoltà di molti operatori nel garantire una continuità dei percorsi di accoglienza individuali, che spesso non riescono a risolversi entro uno stesso territorio. A questo si accompagna il complesso percorso abitativo di chi esce dall’accoglienza (e dunque non ha più garanzia di ricevere un servizio nello stesso comune), che potrebbe trovare soluzioni in altri contesti adiacenti, per la prossimità con connazionali o altri soggetti con cui si sono intrecciate relazioni, o per la presenza di opportunità di lavoro e/o abitative. In questa direzione, alcuni servizi hanno già introdotto (formalmente o meno) modalità per assicurare continuità di sostegno agli utenti il cui percorso muove da un comune all’altro o da un ambito all’altro. È il caso dello Sportello Stranieri del Comune di San Donato, che accoglie utenti da Milano e Gorgonzola⁸, ma anche di prassi non formalizzate di trasferimento degli utenti in caso di assenza di risorse⁹.

In questo senso, assumono particolare rilevanza le “alleanze”, che spesso sono in grado di superare i confini amministrativi, che appaiono ancora più significative e strategiche alla luce delle difficoltà dei diversi ambiti nel realizzare quella riorganizzazione sollecitata dalle normative regionali.

A seguito di queste riflessioni che evidenziano la necessità di un “salto di scala” anche a livello operativo, dove la dimensione metropolitana sembra essere la scala opportuna da implementare, quale ruolo l’ente Città Metropolitana di Milano possa rivestire nel supportare e facilitare questi processi resta una questione aperta.

A tale proposito è interessante notare come l’unica realtà che riesce a collegare tutti i 133 comuni della CMM sia quella dei servizi per l’impiego e delle politiche attive del lavoro, della cui costruzione proprio l’ex-provincia di Milano è stata protagonista. Tuttavia, con il riordino degli enti locali decretato dalla già citata riforma Delrio (L. 56/2014), i mandati delle province e le loro forme di finanziamento sono profondamente mutati.

8. Intervista al coordinatore della rete di Sportelli Stranieri, Ufficio Stranieri del Comune di San Donato Milanese (14/6/2019).

9. Intervista ad un’assistente sociale del Comune di Cesano Boscone (7/8/2019).

Nonostante l'incompletezza del quadro di *governance* multi-livello in cui si inseriscono le Città Metropolitane¹⁰, formalmente questi enti hanno la possibilità di costruire reti a scala ampia. Nel testo della riforma, infatti, si legge che le Città Metropolitane hanno tra le loro funzioni fondamentali la “strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici [e l'] organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano”¹¹. Certo, possono farlo – a condizioni vigenti – a patto di non costituire nuovi o maggiori oneri per l'ente pubblico, il che costituisce un innegabile limite al margine d'azione. Tuttavia, i risultati delle operazioni di ricerca di cui qui si è dato conto convergono nel segnalare che un *salto di scala* verso il livello metropolitano è quanto mai necessario anche in termini di regolazione e coordinamento dei servizi.

10. Tale incompletezza è dovuta anche al risultato del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, che ha decretato il mantenimento nominale delle ex province a fronte del taglio consistente dei finanziamenti ad esse destinati.

11. Art. 44, comma c. Il testo integrale della legge è consultabile al seguente link www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2014-04-07:56!vig=.

4. *La sfida della super-diversità nella città metropolitana di Napoli. Tra picchi di innovazione ed assenza di intenzionalità strategiche*

di *Roberta Pacelli*

Per l'indagine realizzata sulla città metropolitana di Napoli, l'unità di ricerca del DiARC ha mappato i servizi dedicati e quelli con alto tasso (oltre il 30%) di utenza con *background* migratorio. Questa scelta ha permesso di esplorare complessivamente il corpo dell'infrastruttura intenzionale dei servizi alla città multiculturale e capire come questa si stia o meno adattando alla diversità delle nuove popolazioni nei vari momenti del percorso migratorio e per i diversi tipi di domanda (di accoglienza ed assistenza, di mediazione, di inclusione e cittadinanza, di riconoscimento, ecc.) in relazione alle tante variabili interrelate (culturali, sociali, di genere, economiche, ecc.) che possono connotare diversamente le capacità ed i bisogni delle persone (Vertovec, 2007).

La città metropolitana di Napoli conta oggi circa 3 milioni di residenti distribuiti per 1/3 nel Comune di Napoli e per i restanti 2/3 negli altri 91 comuni (secondo per popolazione è il Comune di Giugliano con circa 120 mila residenti) (31 dicembre 2020, Istat). Nonostante l'estensione del territorio metropolitano sia molto ridotta (l'8,6% della superficie regionale), è ivi concentrata oltre la metà della popolazione residente in Campania. Rispetto alle altre 13 città metropolitane d'Italia, è la più piccola per estensione e la più densamente popolata.

Napoli e la Campania sono in un momento particolare del proprio processo di espansione multiculturale. I dati sulle presenze della popolazione straniera regolarmente residente ci raccontano di un territorio ormai abitato stabilmente da nuove popolazioni (tra 240.000 e 250.000 unità da circa un quinquennio presenti in Regione) che seppur non molto significative in termini percentuali (4,6% del totale residenti al 31 dicembre 2020), sono particolarmente visibili per via della massiccia concentrazione in alcune aree anche ad alta densità abitativa (Istat).

La città metropolitana, infatti, nonostante un discreto recente fenomeno di redistribuzione spaziale a vantaggio delle altre province (Amato, Laino e Mattiucci, 2020) rimane, oggi, per i cittadini stranieri come per quelli italiani il polo più attrattivo, con il 50,4% delle presenze sul totale campano (31 dicembre 2020, Istat). Come la regione, anche la città metropolitana di Napoli sembra aver raggiunto una temporanea stabilizzazione dei numeri (sotto le 130.000 unità, con un'incidenza percentuale sul totale residenti di circa 4.3%) a partire dal 2016 e dopo un considerevole incremento dopo il 2008 (+60% circa tra il 2009 ed il 2016).

Per quanto riguarda la distribuzione interna al territorio metropolitano, va registrata la netta supremazia del capoluogo con il 43% del totale dei cittadini stranieri residenti e seguito, con solo il 5%, dal Comune di Giugliano in Campania.

Da un punto di vista territoriale, la città metropolitana di Napoli, oltre il capoluogo, è caratterizzata da diverse polarità minori a carattere turistico o produttivo.

Innanzitutto, distinguiamo i grandi attrattori turistici: i comuni di Pompei e di Sorrento e le isole di Ischia e di Procida (quest'ultima in misura minore). Sulla stanzializzazione della popolazione migrante, tuttavia, l'economia formale legata ai servizi di accoglienza turistica sembra non avere ancora particolare influenza. Si riscontra infatti, solo nell'isola di Ischia un numero significativo di residenti stranieri (pari al 3,4% del totale metropolitano) mentre nei comuni di Sorrento e Pompei e nell'isola di Procida si registrano numeri minimi di cittadini stranieri residenti (tra i 400 e i 700). È probabile, per il caso di Sorrento, che viste le elevatissime rendite immobiliari, i lavoratori stagionali del turismo formali ed informali siano residenti nei comuni dell'entroterra o in altri non limitrofi della città metropolitana di Napoli e della provincia di Salerno dove, tra l'altro, è ancora molto richiesta la manodopera legata alla coltivazione ed alla lavorazione di prodotti agricoli (i comuni Scafati, Sarno, Angri, Nocera Inferiore, San Marzano sul Sarno, Pagani contano complessivamente quasi 9.200 cittadini stranieri residenti pari al 17% del totale salernitano).

In generale, le costiere sia flegrea occidentale che vesuviana e sorrentina orientali, sono grandi poli di attrattività balneare per i residenti nella città metropolitana di Napoli e nelle provincie costiere di Caserta e Salerno. Ai flussi consistenti di bagnanti si associano flussi altrettanto elevati di lavoratori stranieri dell'ambulato che stagionalmente vendono la propria merce sulle spiagge. Tuttavia, ad eccezione di Pozzuoli e Castellammare di Stabia (dove sono residenti rispettivamente oltre 2.000 ed oltre 1.000 cittadini stranieri pari all'1,7% e l'1% del totale metropolitano), negli altri comuni costieri (Bacoli ad occidente e da Torre del Greco sino

a Massa Lubrense a oriente) gli stranieri residenti non superano le 800 unità per comune con percentuali di incidenza sul totale della popolazione residente intorno tra l'1% e il 2%. Rispetto a questi dati, si può supporre che si tratti di lavoratori pendolari residenti a Napoli che giornalmente si spostano fuori comune per raggiungere le località balneari. A questo proposito, infatti, appare rilevante il dato della Camera di Commercio di Napoli (2020) che registra oltre 5.200 cittadini stranieri lavoratori autonomi del commercio ambulante (circa il 4% del totale degli stranieri residenti nella città metropolitana).

Altre centralità da rilevare perché influenti sui flussi, sulle scelte abitative, sui percorsi di stanzializzazione della popolazione migrante e sulla localizzazione attuale e potenziale dei servizi sono i comuni prossimi alle campagne produttive a nord-est del Vesuvio (dove il comune maggiore di San Giuseppe Vesuviano è il terzo della città metropolitana per presenza straniera), ai confini della provincia Salernitana (dove i comuni tra Poggiomarino e Pompei si rivolgono anche al centro salernitano di Scafati) e della provincia di Caserta (dove i comuni sull'asse sud-orientale da Qualiano a Caivano ospitano molta manodopera straniera occupata nell'avversano).

Al di là delle singole specificità, le presenze di residenti stranieri nella città metropolitana di Napoli ci raccontano di un territorio vasto che sempre più si consolida come luogo elettivo di percorsi di stanzializzazione di individui, famiglie e comunità. In che misura ed in che modo l'infrastruttura intenzionale (pubblica e privata) dei servizi al cittadino si sta adattando operativamente e strategicamente per recepire questo cambiamento e far fronte ai nuovi bisogni della cittadinanza multiculturale?

I dati rilevati e la spazializzazione degli stessi ci pongono davanti un paesaggio di attori e servizi composito: ricco di episodi significativi ma sostanzialmente scomposto nelle intenzioni e nelle direzioni progettuali degli attori che, dunque, soffre massicciamente la mancanza di indirizzi culturali e strategici, direttive operative e stabilità economica e quindi programmatica. Lo scenario che si pone davanti è, in sostanza, quello tipico del modello mediterraneo di politiche per gli immigrati¹ per altro aggravato dallo stato deficitario del bilancio del Comune di Napoli, dall'assenza politica e finanziaria della Regione (si fa riferimento al quinquennio

1. Il modello mediterraneo di politiche per gli immigrati è caratterizzato da contesti nazionali di regolazione debole cui si associa generalmente un sovraccarico di funzioni di policy-making a livello locale, deleghe forti al volontarismo del privato sociale e della società civile. Si tratta, in sostanza, di un modello di microregolazione privo di un paradigma statocentrico e basato prevalentemente sulle reti di policy locali (Barberis, 2010a).

2015-2020) e da scarsi raccordi istituzionali tra enti locali sia a livello verticale che orizzontale.

In questo capitolo si offrirà una restituzione del lavoro di mappatura realizzato dall'unità di ricerca del DiARC² provando a tenere conto dei diversi livelli informativi indagati (in riferimento agli attori, alle pratiche, alle fonti di finanziamento) in relazione alla consistenza qualitativa e, ovviamente, alla distribuzione territoriale dei punti di erogazione dei servizi. Con questo tipo di analisi, si intende tracciare il profilo del welfare napoletano rivolto o dedicato alla popolazione immigrata.

Prima di entrare nel merito degli esiti di ricerca empirica, si accennerà – senza pretesa di esaustività – una descrizione dell'attuale stato dell'infrastruttura istituzionale relativa all'accoglienza ed integrazione con riferimento ai livelli regionale e metropolitano.

Il capitolo si chiude con alcune considerazioni riguardo gli aspetti di fallacia del modello localistico del welfare italiano per l'immigrazione riscontrati ed evidenti nel sistema napoletano.

Il governo del welfare multiculturale in Campania e nella città metropolitana di Napoli

Il welfare multiculturale (vale a dire l'insieme delle misure di accoglienza ed integrazione, di inclusione e cittadinanza, di riorganizzazione dei servizi in chiave interculturale) si compone di un'intricata infrastruttura di norme locali e nazionali, fondi di finanziamento locali, nazionali, sovranazionali, attori locali pubblici e del privato sociale, reti orizzontali e verticali tra attori, utenti e gruppi di utenti super-diversi ossia con domande diverse e spesso complesse sotto il profilo delle risorse da mettere in campo.

Questa infrastruttura è per alcuni aspetti performata dall'alternanza politica delle maggioranze di governo (significativi in questo senso sono stati i repentini salti dal sistema SPRAR a quello SIPROIMI a quello SAI)³; per

2. Composta oltre che dall'autrice, dal responsabile scientifico Prof. Giovanni Laino e dalla Dott.ssa Marika Miano.

3. Il DL n. 130 del 21 ottobre 2020 ha introdotto il SAI (Sistema di accoglienza ed integrazione) in sostituzione del SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati) previsto dal DL 113/2018. Quest'ultimo a sua volta agiva in modificazione della L. n. 189/2002 che aveva istituzionalizzato lo SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati). La differenza sostanziale tra i tre sistemi sta nella maggiore o minore apertura verso le diverse categorie di beneficiari. Il sistema SPRAR era destinato ai richiedenti asilo e ai già titolari di protezione con un sistema unico di accoglienza integrata; il SIPROIMI restringeva l'accesso ai già beneficiari di protezione internazionale; il SAI è un sistema intermedio che apre ad entrambe

altri aspetti, può configurare alternative politiche attraverso le specifiche configurazioni che assume in alcune sue frazioni sugli specifici territori. Non è raro che, a livello locale, nelle micro-politiche del privato sociale e di enti pubblici o nelle pratiche virtuose di singoli comuni, si producano politiche che esprimono orientamenti molto diversi rispetto a quelli nazionali.

Tuttavia, nonostante l'evidente e riconosciuto potere politico del lavoro quotidiano dell'infrastruttura (sia nella sua azione pratica che nella capacità di esercitare pressioni e porsi dunque come strumento di *advocacy*), il ruolo delle istituzioni politiche locali è un nodo chiave per favorire o meno la tenuta e l'avanzamento complessivi di questa costellazione socio-tecnica. Su questo punto, bisogna considerare come centrali la presenza programmatica e finanziaria degli enti e la capacità dei soggetti politici di essere rappresentativi delle diversità culturali o di favorire l'accesso di attori multiculturali alle arene.

A Napoli ed in Campania, l'attuale configurazione politico-istituzionale non è particolarmente favorevole alla tenuta ed all'avanzamento dell'infrastruttura dei servizi alla città multiculturale.

Per quanto concerne la Campania, registriamo alcune buone progettazioni a valere sul FAMI⁴ che tuttavia sono episodi isolati significativi più dell'intraprendenza di alcuni funzionari e settori amministrativi che di un progetto politico-culturale. A questo proposito, è significativo il fatto che la precedente giunta (2015-2020) non rinnovò l'assessorato all'immigrazione (né fu data delega) mentre la corrente ha dato nomina all'ex-prefetto Mario Morcone per dirigere l'assessorato "Sicurezza, legalità ed immigrazione".

Sulle funzioni regionali di osservazione, programmazione e monitoraggio degli interventi (LR n. 6/2010), bisogna segnalare che l'Osservatorio regionale sull'immigrazione non è mai stato costituito ed anche l'impegno preso nel 2014 con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è decaduto visto che la Regione rinunciò, poco dopo, a rispettare gli accordi di programma. Analogamente, la Consulta Regionale non è mai stata nominata ed alla pianificazione non si è mai messo mano.

Passando a livello metropolitano, se consideriamo l'ente città metropolitana, tocca constatare l'assenza della questione immigrazione dal piano strategico che, tuttavia, appare per lo più una raccolta di opere pubbliche all'infrastruttura fisica del territorio (di livello comunale o intercomunale). Quest'assenza è dunque leggibile più generalmente nella mancata effettiva evoluzione delle funzioni di coordinamento dell'ente provinciale in quelle

le categorie di beneficiari ma differenzia i pacchetti di offerta di servizi che si restringono alle misure minime per la categoria di richiedenti.

4. Si veda: Su. Pr. Eme 1 e 2 e Più Su. Pr. Eme per il contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura.

più politiche dell'ente città metropolitana che implicherebbe rapporti interistituzionali dialettici, larghe intese sugli orientamenti di fondo ed il pieno riconoscimento del sindaco metropolitano pure se eletto solo da una parte (pur sostanziosa nel caso napoletano) della comunità di elettori di riferimento (Moccia, Sgobbo, 2017).

Se guardiamo ai piani sociali di zona, si osserva che la spesa di welfare per l'area immigrazione (2,8 milioni – pari al 1,6% della spesa per interventi e servizi sociali), è stata finanziata in 10 su 25 ambiti territoriali ed è destinata per il 75% ad investimenti per strutture residenziali. L'investimento per interventi di integrazione e mediazione linguistico-culturale appare, dunque, pressoché irrisorio (rispettivamente 42.000 e 252.000 euro) (dati 2017, Istat). Inoltre, dalla lettura trasversale dei piani di zona, appare evidente che le misure descritte e finanziate non sono per niente rappresentative della quantità e qualità dell'offerta di welfare e servizi leggeri presente ed attiva sul vasto territorio metropolitano ed è palese la frammentarietà complessiva di ciascuno dei piani e nel loro insieme.

I servizi al cittadino con *background* migratorio nella città metropolitana di Napoli

Dai dati rilevati e dalla spazializzazione degli stessi, emerge un'infrastruttura distribuita in 186 nodi fisici sedi di enti e servizi, entrambi di varia natura. In alcuni casi, il nodo è solo un *hub* amministrativo-organizzativo o uno sportello di primo ingaggio di un'offerta di servizi che sono per lo più realizzati in altri luoghi (questo avviene soprattutto per i servizi di accompagnamento legale e burocratico, per quelli di mediazione linguistico-culturale, per alcuni servizi a bassa soglia).

Di queste 186 sedi, il 60% (111) è ubicato nel comune di Napoli ed il 29% (54) nelle centralissime municipalità II e IV⁵. Alla scala metropolitana, il restante 40% è distribuito con concentrazioni più marcate nei comuni a nord del capoluogo (10%) e lungo la costa vesuviana (9%) e meno evidenti nei comuni dell'entroterra alle spalle del Vesuvio (8%) (Fig. 4.1).

In generale, la concentrazione marcata dei nodi segue la concentrazione delle strutture residenziali e della presenza dei lavoratori stranieri (regolari ed irregolari) nei centri abitati a ridosso delle aree di lavoro in agricoltura ed allevamento.

5. Le municipalità II e IV comprendono tutta l'area del comune di Napoli delimitata come patrimonio UNESCO.

Per quanto riguarda i soggetti responsabili dei servizi mappati, se ne sono contati 96 (75 nel comune di Napoli e 21 nei comuni metropolitani). Di questi, 9 sono enti pubblici e 65 sono enti del terzo settore (51 nel capoluogo e 14 nei comuni dell'AM) distribuiti rispettivamente in 87 e 72 sedi. Si contano poi 22 tra enti religiosi (10), sindacati (4), gruppi informali (2), fondazioni (2), aziende private (2) e 2 partenariati tra enti del terzo settore distribuiti, con 2 eccezioni, in un rapporto di 1 a 1 nelle restanti 27 sedi⁶.

Su questo punto, in generale, appare con nettezza l'assenza generalizzata dei Comuni come enti erogatori diretti, partner o appaltanti di servizi (l'Agenzia Casa – progetto del Comune di Napoli – potrebbe essere l'unica eccezione ma ad oggi è ancora in fase embrionale). Si tratta di un dato che non stupisce visti i già menzionati piani sociali di zona, ma sicuramente merita attenzione.

Tab. 4.1 - Distribuzione degli enti per tipologia e delle sedi mappati nella città metropolitana di Napoli

Tipologia di ente	Comune di Napoli	Altri comuni della CMN	Totale CMN
Enti pubblici	5	4	9
Enti del terzo settore	51	14	65
Enti religiosi	7	3	10
Sindacati	4	0	4
Gruppi informali	2	0	2
Aziende private	2	0	2
Fondazioni	2	0	2
Insiemi di enti	2	0	2
Società a partecipazione pubblica	0	0	0
Totale	75	21	96
Sedi rilevate erogazione servizi	112	75	187

Passando alla consistenza tipologica dei servizi erogati, i dati che emergono con maggiore significatività sono: l'assenza di servizi di supporto all'abitare in tutti i comuni metropolitani meno che quello di Portici; l'assenza di servizi di mediazione linguistico-culturale in tutti i comuni

6. La leggera discrepanza dei dati rispetto a quelli di agosto 2020 è dovuta ad alcune modificazioni subentrate e rilevate, dall'autrice e dal Dott. Francesco Abbamonte, con brevi interviste telefoniche nel maggio 2021.

della costiera e dell'hinterland vesuviani e dell'Agro-Nocerino Sarnese ed in una vasta area della costa e dell'hinterland domiti; l'assenza di sportelli e servizi anti-tratta sul litorale Domitio (territorio di prostituzione femminile); la forte concentrazione di sportelli informativi nell'area della stazione centrale di Napoli che conferma l'essenza di quest'ultima come nodo fisico centrale nell'ambito dell'infrastruttura d'arrivo della città⁷.

Nel prosieguo del capitolo, al fine di restituire una lettura integrata dell'infrastruttura, si procede aggregando servizi ed attori come previsti dalla mappatura in rispettivamente 3 e 4 macrocategorie tipologiche.

Distinguiamo, dunque, i settori di intervento in: 1) servizi strutturati di integrazione che riguardano uno o più aspetti del supporto alla piena realizzazione della persona nell'ambito del suo percorso migratorio; 2) servizi leggeri di accompagnamento che contribuiscono massicciamente a sopprimere alle barriere d'accesso ai servizi territoriali; 3) servizi generici ad alto tasso che contribuiscono innanzitutto ad ampliare il sistema base di tutela dei diritti umani fondamentali e talvolta anche a proporre un'offerta di servizi interculturali di secondo livello.

Gli attori sono invece classificabili come segue: 1) le grandi cooperative ed associazioni che progettano ed erogano servizi stabili e consolidati (in totale 16); 2) i piccoli enti o le sedi locali di enti maggiori che offrono pochi servizi con molto contributo volontario e/o lavoro precario (55); 3) le piccole e piccolissime associazioni di cittadini immigrati con attività non sempre stabili di *front office* (16); 4) gli enti pubblici erogatori di servizi educativi e sanitari (9).

Per tracciare il profilo del welfare multiculturale napoletano possiamo quindi distinguere 3 livelli di servizi e 4 di attori gerarchizzati sulla base di valutazioni di carattere quantitativo (relative al bacino di utenza, alla stabilità dei servizi, alla tipologia di operatori coinvolti) e tipologico (servizi strutturati di welfare, servizi leggeri di accompagnamento e servizi generici ad alto tasso).

Non si sono considerati gli enti che hanno solo offerta residenziale ed i servizi erogati da capitolati di gestione delle strutture di accoglienza ma si è inclusa l'offerta aggiuntiva legata a progetti (sviluppati anche da enti esterni alla gestione residenziale) in quanto fortemente rappresentativa dell'andamento delle politiche territoriali sempre meno finanziate localmente e più legate a bandi dedicati nazionali/europei di finanziamento; in quanto talvolta aggrega anche la domanda esterna e proveniente dal territorio; perché è spesso significativa rispetto a domande inevase o mal-evase.

7. Per una definizione di infrastruttura d'arrivo si rimanda a Schillebeeck *et al.* (2019).

L'indagine empirica è stata condotta tra il gennaio 2019 ed il settembre 2020 e pertanto ha interrogato il sistema napoletano d'inclusione in un lasso di tempo in cui era in vigore il DL 113/2018 (modificato dal DL 130 del 21 ottobre 2020).

Il terzo settore e l'infrastruttura d'integrazione

A Napoli ed in Campania, nell'attuale disimpegno finanziario di Comuni e Regione, il privato sociale si configura, nei fatti, non solo primo attore operativo sul campo ma anche come principale soggetto politico locale rispetto alla programmazione degli interventi più strutturati di integrazione socio-culturale dei cittadini con *background* migratorio.

Gli attori locali attivi in questo *layer* dell'infrastruttura sono una dozzina di enti del terzo settore operanti in più ambiti di intervento (non solo nel settore dei servizi ai cittadini con *background* migratorio) ma specializzati anche nella progettazione ed erogazione di servizi per lo più integrati ma specialistici rivolti ad alcune categorie di migranti e finanziati per lo più da fondi nazionali dedicati ed europei. Si tratta, essenzialmente, di cooperative ed associazioni con storie di lunga durata (che vanno dai venti ai quarant'anni); grandi capacità finanziarie e di attrarre finanziamenti (fatturati che variano tra i 2 ed i 3 milioni di euro annui); assetti organizzativi molto strutturati e che coinvolgono numeri consistenti di dipendenti (tra i 30 e i 60) e di utenti (fino a 500)⁸. Questi attori talvolta lavorano in più sedi (LESS, CIDIS) anche di proprietà (Dedalus); talvolta sono associazioni nazionali che hanno più unità di lavoro sul territorio nazionale e regionale (CIDIS, in Campania, ha una sede anche a Caserta); talvolta hanno sedi operative anche in altre regioni (L'impronta).

Si tratta, in definitiva, di grandi agenzie che, con una discreta autonomia, riescono a garantire servizi di welfare pienamente consolidati seppur riferiti a particolari progetti che si susseguono nel tempo.

Da un punto di vista dell'offerta, troviamo una miriade di attività e progetti di varia durata e vario impatto sociale e territoriale distribuiti con

8. Shannara e LESS hanno una storia di circa 20 anni di attività; Dedalus e CIDIS sono attive da 40 anni. Nel 2017 Dedalus ha fatturato oltre 2 milioni di euro; nel 2018 LESS ha fatturato quasi 3 milioni di euro; nel 2016 L'impronta ha fatturato circa 2 milioni di euro. Dedalus conta 39 soci e 60 dipendenti; LESS conta 35 tra soci, dipendenti e collaboratori; il gruppo di lavoro di CIDIS Napoli è composto di 25 persone; L'impronta conta 60 persone tra soci e dipendenti. Nel 2018 Dedalus ha lavorato con oltre 400 minori stranieri non accompagnati, quasi 200 persone vittime di tratta e ha svolto mediazione con oltre 3.000 persone.

pochi punti di erogazione (poco più di una dozzina) prevalentemente nei quartieri centrali della città di Napoli (nella seconda e quarta municipalità dove, al 2020, si registravano 10 dei 12 Centri di Accoglienza Straordinaria – CAS – del Comune, quasi la metà della popolazione straniera residente a Napoli e circa il 20% di quella complessivamente presente nella città metropolitana)⁹ e nei Comuni a nord del Capoluogo (dove sempre al 2020 si registravano 22 dei 51 CAS della CM e l'11% della popolazione straniera residente) (Fig. 4.1).

Per quanto riguarda l'accessibilità di quest'offerta, i vincoli fissati dai bandi di finanziamento (in particolare FNPSA, FAMI, fondi ministeriali e, in misura minore, di fondazioni)¹⁰ cui questi enti del terzo settore si rifanno per garantirsi stabilità economica e programmatica, si traducono nella stretta definizione dei destinatari target tra le categorie più tutelate delle migrazioni (minori stranieri non accompagnati, donne vittime di tratta, uomini/donne/minori titolari di protezione internazionale o in attesa della commissione territoriale) per cui i fruitori di questi servizi sono prevalentemente ospiti delle strutture di accoglienza residenziale gestite dagli stessi enti erogatori o da altri soggetti partner di progetto oppure no.

Questo *layer* dell'infrastruttura è il nucleo del sistema napoletano di welfare dell'ospitalità integrata. Al suo interno troviamo un'offerta integrata che tocca molti aspetti delle domande di cura (con servizi anche di etno-psichiatria) e di integrazione (l'accesso alla casa, l'educazione finanziaria, l'inserimento lavorativo, l'educazione interculturale, ecc.) con progettazioni talvolta anche qualitativamente molto pregiate. Il problema centrale è che, giacché legato ai bandi di finanziamento e quindi a numeri ristretti di beneficiari tra le categorie più tutelate prevalentemente provenienti dalle strutture di accoglienza residenziale, è inaccessibile ai più. Nella città metropolitana di Napoli, nel 2020 si contavano 2.029 ospiti in CAS e 655 beneficiari di progetti SPRAR mentre i permessi di soggiorno rilasciati per la prima volta sono stati 5.303¹¹.

Questo livello dell'infrastruttura ha barriere d'accesso elevate e definite dallo stato politico nazionale che di volta in volta, può essere più o meno garantista dei diritti di tutte le persone che varcano le frontiere. Al momento della rilevazione dei dati, l'Italia era in un momento di severo re-

9. Dato della prefettura di Napoli, Area IV immigrazione; dato su popolazione straniera residente (Amato, 2020).

10. Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo; Fondo Asilo Migrazione ed Integrazione.

11. Dati: Prefettura di Napoli per le presenze in CAS; dati Rete centrale SAI per i beneficiari SPRAR; dati IDOS (2020) per permessi di soggiorno.

stringimento del welfare d'ospitalità: il DL 113/2018, aveva eliminato l'offerta di integrazione dall'accoglienza straordinaria portando così molti enti non profit a ritirarsi dalla gestione dei CAS e dalle progettazioni ad essa connesse; e aveva eliminato il sistema SPRAR (che lasciava ampio spazio di progettazione per attività integrate di accoglienza dei richiedenti e rifugiati) in favore del SIPROIMI (che è dedicato ai soli titolari di protezione internazionale e minori non accompagnati).

Ad ogni modo, aldilà della spugnosità variabile del sistema (ad oggi leggermente più assorbente con l'entrata in vigore del DL 130/2020) e delle specifiche forzature che i singoli enti possono adoperare a livello di *Street-Level Bureaucracy*¹², è evidente che un'offerta di integrazione così restrittiva taglia fuori moltissima domanda, che rimane inevasa, con prevedibili esiti negativi sul processo complessivo di ristrutturazione sociale in chiave interculturale della città che, già oggi, è una città multiculturale.

La rete pubblica dei servizi di garanzia costituzionale

Nella città metropolitana di Napoli, la rete pubblica dei servizi rivolti o dedicati alla popolazione con *background* migratorio collima essenzialmente con l'infrastruttura di garanzia dei diritti costituzionali dell'individuo esigibili nei servizi territoriali. Istruzione e sanità sono gli unici fronti di intervento pubblico diretto e strutturato in una maglia consolidata di punti di erogazione di servizi dedicati.

Nello specifico, la città metropolitana di Napoli è dotata di 36 sedi associate a 4 CPIA¹³, che offrono annualmente servizi educativi ad oltre seimila studenti adulti di cui almeno il 70% provenienti da Paesi terzi (ospiti di centri e comunità residenziali o comunque regolarmente soggiornanti sul territorio italiano). Per il comparto sanità invece, oltre a 2 ambulatori dedicati afferenti a singole aziende ospedaliere, contiamo 47 ambulatori STP/ENI associati alle 3 ASL metropolitane che, per gli anni 2017 e 2018, hanno offerto circa 25.000 prestazioni annue a cittadini UE/extra UE che non accedono al SSN (perché non residenti o irregolarmente presenti)¹⁴.

12. In più occasioni, nel rilevare il target di servizi offerti, gli operatori intervistati ci hanno lasciato intendere che per i progetti con soglie d'accesso respingenti, sono soliti utilizzare *escamotage* per poter includere soggetti che non avrebbero avuto titolo per partecipare. Su questo punto si veda anche (Barberis, 2010a).

13. I CPIA sono stati istituiti con il DPR 263/2012.

14. Fonte: dati di progetto.

Rispetto ai servizi erogati dai grandi attori del terzo settore, la distribuzione dei CPIA e degli ambulatori STP/ENI è leggermente meno legata alla presenza delle strutture di accoglienza e pertanto migliore. Per il capoluogo, si riscontra la presenza in tutte le municipalità; per l'area metropolitana, si riscontrano invece agglomerazioni nei comuni a nord del capoluogo (dove, nel 2019, si registravano 20 su 56 CAS attivi sul territorio metropolitano e 3 di 13 progetti SPRAR in Campania)¹⁵ e significativi buchi di presenza dei CPIA nei comuni flegrei e domitii, lungo l'asse nord-orientale verso Acerra e in generale in molti comuni della cintura più esterna. Gli ambulatori STP/ENI, complessivamente più numerosi, sono distribuiti meglio pur lasciando, anche loro, qualche buco nell'entroterra domitiano (Fig. 4.1).

“People as infrastructure”¹⁶

Come accennato, le politiche di accoglienza ed integrazione nella città metropolitana di Napoli presentano molte delle caratteristiche di incompletezza tipiche del welfare e dei paesaggi socio-culturali ed amministrativi delle città mediterranee e del Sud.

Questa condizione di labilità ed indefinitezza è allo stesso tempo anche una condizione di molteplicità: le scarse regolamentazione e rigidità dell'infrastruttura e la scarsità di risorse favoriscono e rendono necessaria la combinazione di oggetti, persone, pratiche e spazi a formare nuove costellazioni per poter ricavare il massimo risultato dalle minime risorse. Questi processi di connessione si costituiscono grazie alle capacità di singoli attori e comunità di diventare familiari ed interagire a proprio favore con il lavoro parzialmente inefficace dell'infrastruttura istituzionale (Simone, 2004).

Ai primi due livelli infrastrutturali se ne affianca, dunque, un terzo costituito e mantenuto da piccole e piccolissime associazioni ed altri enti di cittadini immigrati che, con grande contributo volontario e/o lavoro precario, portano avanti servizi leggeri di accompagnamento. Questi enti, in sedi proprie o come ospiti di altri, fungono da punto di riferimento comunitario ed *help center* – talvolta molto qualificato, talvolta meno – per numeri anche molto consistenti di utenti (la Sensao Srl registra 250 accessi al mese; l'associazione Bellarus nel 2018 ha contato 1.500 richieste).

15. Dato della Prefettura di Napoli, Area IV immigrazione.

16. Il riferimento è a (Simone, 2004).

L'offerta è principalmente legata al *gap* d'accesso ai servizi territoriali e al supporto legale e burocratico: a fronte delle difficoltà d'approccio con la farraginoso burocrazia italiana, della scarsa accessibilità delle informazioni, del ritardo nella ricostituzione dei servizi in chiave interculturale, le comunità di migranti hanno capitalizzato il bagaglio di esperienza e conoscenze dei primi avventori in reti sociali e nell'ambito di molteplici sportelli con funzione di *front office*.

La storia di questi enti è generalmente più recente rispetto a quella delle grandi agenzie viste prima e risponde ai tempi della progressiva stabilizzazione del fenomeno migratorio nella città metropolitana: l'associazione di donne somale Iskafiri, ad esempio, nasce nel 1998 per merito di Fatima Carola che arriva alla Riviera di Chiaia, negli anni Ottanta, insieme al marito Fabrizio Carola – architetto frequentatore attivo del Corno d'Africa; analogamente, l'Associazione Culturale Islamica Zayd Ibn Thabit e l'Associazione Donne dell'Est si insediano – rispettivamente nel 1997 e nel 2003 – non lontano dallo stazionamento degli autobus che viaggiano verso l'Ucraina, la Polonia e il Maghreb; infine, fuori dal capoluogo, troviamo l'associazione Dadaa Ghezo che si insedia nel 1996 a Sant'Antimo – a nord-ovest di Napoli – dove già dai primi anni Novanta si addensava molta presenza immigrata legata ai lavori agricoli e d'allevamento nei territori confinanti dell'Agro-Aversano.

Questo livello nasce e si consolida come infrastruttura di mediazione del sistema esistente. Rispetto alla sua politicità, sicuramente possiamo considerare che, sul lungo periodo, le interazioni mediate stanno modificando i riferimenti socio-culturali di operatori e servizi. Tuttavia, se consideriamo la capacità di questi enti di unirsi in percorsi di *advocacy* per promuovere una più inclusiva concettualizzazione della città e della giustizia sociale legata all'accessibilità dei servizi (anche di quelli generici al cittadino), bisogna sottolineare che il gran numero di connessioni orizzontali riscontrate trova raramente riscontro in partenariati progettuali o gruppi di pressione politica nell'ambito di reti verticali o esterne a questo specifico *layer*. Questo è sicuramente dovuto anche alla mancanza di spazi istituzionali di rappresentanza e partecipazione – la consulta regionale, come detto, non si è mai riunita e quella comunale (con riferimento alla città di Napoli) si è insediata solo il 25 febbraio 2021 a ridosso delle elezioni amministrative.

Le reti di solidarietà interculturale

Fuori dai tre livelli descritti, rimane un tessuto di servizi generici e specialistici portato avanti da enti formali o gruppi informali con il contributo volontario di soci e membri.

In termini generali, si tratta di una rete assistenziale e di supporto che integra massicciamente la capacità del sistema pubblico socio-sanitario d'accoglienza primaria per le persone in grave stato di bisogno, e di inclusione per coloro che sono già stanziali e parzialmente integrati nella vita delle città.

In questo livello, troviamo, dunque, l'offerta generica a bassa soglia delle Caritas parrocchiali. La Casa Sacri Cuori di Fuorigrotta (Napoli), ad esempio, è un importantissimo centro multi-servizi (con oltre 20 accessi giornalieri di utenti extra-UE) nelle municipalità IX e X dove si contano complessivamente non più di 8 punti di erogazione di servizi su un territorio di oltre 30 km quadrati dove la presenza di immigrati regolari ed irregolari è evidentemente sostenuta¹⁷.

In secondo luogo, troviamo l'offerta sanitaria di alcuni enti non profit. L'ambulatorio di Emergency nel quartiere di Ponticelli di Napoli, ad esempio, con 400 visite mensili a cittadini UE (prevalentemente provenienti dai vicini campi rom) ed extra UE, integra consistentemente l'offerta dell'unica sede ASL per pazienti STP/ENI della VI municipalità. L'ambulatorio della Fondazione Leone (3.000 prestazioni mensili a pazienti UE/extra UE), invece, è situato nel cuore del centro antico ed offre assistenza medica specialistica a ridosso delle due municipalità con più alta presenza di cittadini immigrati¹⁸.

Per l'offerta di servizi di secondo livello, sempre nel comune di Napoli, la scuola di italiano della Comunità di Sant'Egidio è operativa con 25 insegnanti volontari per oltre 1.000 iscritti per anno; analogamente, Scuola di Pace, con 35 insegnanti volontari affiancati dai tirocinanti della Federico II, sostiene corsi di italiano L2 per circa 500 persone l'anno. Fuori dai confini comunali, la Salus – Migrantes dal 2001 si occupa annualmente, in maniera sistematica, di circa 80 famiglie con *background* migratorio con il supporto di almeno una ventina di operatori specializzati volontari.

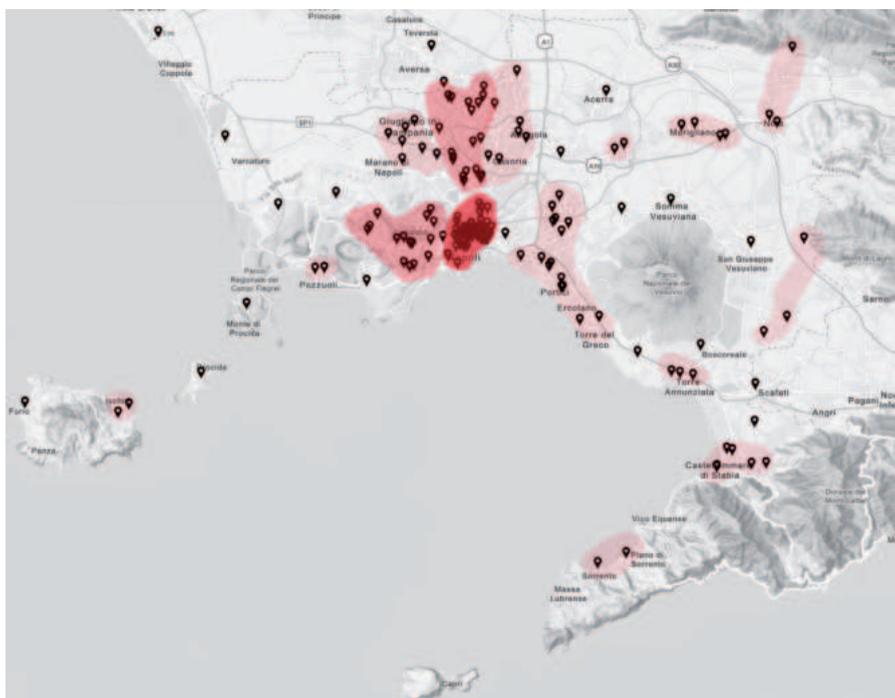
In questo livello troviamo, infine, l'offerta presente nei diversi centri giovanili e beni comuni cittadini. Questi innanzitutto fronteggiano la carenza strutturale di luoghi per la preghiera non cristiana (ad esempio, buona parte della comunità srilankese induista della II municipalità si riunisce allo Scugnizzo Liberato per la preghiera domenicale e per le ricorrenze

17. Nel 2016, nelle municipalità IX e X si registravano 4.361 cittadini extra UE iscritti all'anagrafe pari al 7,65% del totale della presenza straniera residente nel comune di Napoli (Amato, 2020).

18. Nel 2016, nelle II e IV municipalità, si registravano 27.090 cittadini extra UE iscritti all'anagrafe pari al 47,55% del totale della presenza straniera residente nel comune di Napoli (*ibidem*).

religiose); in secondo luogo offrono servizi di doposcuola – fondamentali nei quartieri con alto tasso di bambini con *background* migratorio (vedi Ex-OPG); infine, in convenzione con gli uffici anagrafe del Comune di Napoli, forniscono l'iscrizione anagrafica ai senza fissa dimora (vedi Lo Sgarrupato ed Ex-OPG).

Fig. 4.1 - Densità dei punti di erogazione e densità per km quadrato. Dal più scuro a più chiaro: 3 punti di erogazione per km quadrato; 2 punti di erogazione per km quadrato; 1 punto di erogazione per km quadrato



Semi di intercultura, quando le politiche?

Dall'analisi condotta, l'infrastruttura del welfare multiculturale nella città metropolitana di Napoli appare fortemente polarizzata sia per quanto concerne la distribuzione territoriale che se si considerano le reti tra gli attori del privato sociale.

Da un punto di vista territoriale, si riscontra una forte concentrazione in prossimità dei centri di accoglienza residenziale (nei quartieri centrali

della città di Napoli e nei comuni a nord del capoluogo, come visto; ma anche nei comuni vesuviani costieri – Ercolano, Portici, San Giorgio a Cremano – che ospitano 3 centri di accoglienza residenziale) ed è significativa l'assenza, ad esempio, di attori del privato sociale nei comuni prossimi di San Giuseppe Vesuviano, Palma Campania e Poggioreale alle spalle del Vesuvio dove complessivamente è presente oltre il 7% della popolazione straniera residente nella città metropolitana di Napoli.

Se consideriamo le reti tra soggetti erogatori, emergono alcune costellazioni di attori di varie dimensioni e varie tipologie con frequenti agglomerazioni informali (per quanto riguarda le associazioni di immigrati), alcune significative agglomerazioni di scopo (per quanto riguarda le grandi agenzie di welfare), scarse connessioni tra questi due livelli e con la rete dei servizi pubblici.

Il capitale economico attivo in quest'infrastruttura è essenzialmente sovralocale (come detto, è per lo più proveniente da bandi di finanziamento nazionali ed europei) e fortemente concentrato nella programmazione progettuale delle grandi agenzie con una certa garanzia di qualità dell'offerta ma anche con la sostanziale pecca della scarsa rappresentatività della componente migrante nel sistema complessivo di welfare.

Infine, da un punto di vista normativo, giacché a livello locale – comunale, metropolitano, regionale – la questione della città interculturale appare sostanzialmente assente dalle preoccupazioni politiche; inevitabilmente prevalgono i variabili indirizzi nazionali. Ossia, a fronte della latitanza programmatica e finanziaria degli enti locali, il sistema del welfare multiculturale resta, per forza di cose, almeno parzialmente legato alla altalenante gestione politica nazionale della questione migratoria.

Ad ogni modo, in questa frastagliata infrastruttura, nel tempo, si sono affermate alcune realtà consolidate e di grande respiro che rappresentano risorse di welfare stabili, territorialmente integrate e culturalmente molto valide. Di questa tipologia è sicuramente il centro Officine Gomitoli di Dedalus (2016) che, strategicamente collocato nell'*hub* dell'Ex-Lanificio, nel cuore della quarta municipalità ossia della Napoli maggiormente stretta dalla cattiva gestione tramite CAS dei recenti flussi migratori e dalle narrative semplicistiche delle destre, produce servizi di formazione a carattere fortemente interculturale¹⁹.

19. L'Ex-Lanificio è una grande struttura di varie proprietà private che, dal 2003, è stata progressivamente colonizzata da imprese ed associazioni fortemente innovative ma territorialmente molto radicate. Oggi è sede – oltre che di Dedalus – della fondazione Made in Cloister, di Lanificio 25, della Carlo Rendano Association, del progetto I Love Porta Capuana (Laino, 2018).

Per altri aspetti, l’Agenzia regionale di mediazione a chiamata di CIDIS rappresenta un altro perno importante per la maturazione interculturale dei servizi pubblici generalisti. Il progetto, ormai decennale, offre servizi di mediazione e di riprogettazione per gli enti pubblici della regione intervenendo positivamente sul *mismatch* tra domanda ed offerta di mediazione e sulle cattive pratiche di microcomunicazione tra operatori dei servizi pubblici e utenti migranti)²⁰.

Invece, sul fronte della forte polarizzazione delle risorse economiche e politiche e della scarsa rappresentatività della componente migrante, passi in avanti in questo senso si sono avuti con lo Sportello Innovazione gestito dall’Associazione Lavoratori Extracomunitari e Comunitari (2019) e con il Forum di Coordinamento delle Diaspore in Campania avviato nel 2017 dall’impresa migrante Eurokompras. Entrambi questi servizi nascono con l’obiettivo di rafforzare le reti esistenti per valorizzare le competenze e le professionalità nell’ambito di partenariati dedicati alla realizzazione di progetti.

Il welfare multiculturale nella CM di Napoli si mostra un’infrastruttura fertile e generativa in alcuni punti e pulsante di molte buone pratiche. Tuttavia, appare anche molto lontana qualitativamente, spazialmente ed in termini di sistema dall’essere adeguata a sostenere complessivamente il processo di riconversione interculturale della città.

Non sappiamo quali saranno i flussi migratori nei prossimi anni ma quali strade sociali – se di odio o di rispetto per la diversità – intraprenderà la città dipende anche dalle politiche attive che oggi sapremo mettere in campo e sembra difficile pensare di potersi affidare alle sole capacità e volontà degli attori del privato sociale senza prevedere strumenti funzionali di indirizzo e coordinamento, senza un lavoro di sistematizzazione e supporto di buone idee e prassi già in essere e senza intervenire sui servizi generalisti per adeguarli alla nuova utenza multiculturale.

20. La metodologia di riprogettazione è stata sperimentata e messa a punto per la prima volta nell’ambito del progetto SIRC presentato dal COINOR (centro dell’ateneo Federico II per l’innovazione organizzativa) come capofila, da CIDIS e da IRIS-CNR.

5. Continuità, sfide, innovazioni: i servizi per cittadini stranieri nella città metropolitana di Torino

di Magda Bolzoni

Torino è tra le realtà italiane che da più tempo si confronta con la presenza di cittadini di origine straniera ed è diventata, negli anni, contesto privilegiato di studi e riflessioni su pratiche e politiche di integrazione. In questo quadro, l'analisi dei dati emersi dal lavoro di mappatura svolta nel progetto CapaCityMetro-Italia va nella direzione di offrire una riflessione sul profilo dei servizi dedicati a stranieri nella città metropolitana di Torino. La mappatura, svolta tra 2019 e 2020 da IRES Piemonte e FIERI, ha riguardato l'intero contesto piemontese dove, grazie alle segnalazioni delle realtà del territorio, sono stati registrati 566 servizi specificatamente rivolti a stranieri, di libero accesso ed erogati stabilmente. Di questi, 268 sono collocati all'interno della città metropolitana di Torino. Nell'analizzare i dati che la mappatura consegna, il capitolo indaga la distribuzione territoriale dei servizi, la loro organizzazione e le attività promosse, di base o orientate all'inclusione di lungo periodo, discutendo alcune tendenze emerse da studi precedenti nel panorama delle politiche per l'integrazione dei cittadini stranieri nel contesto della città metropolitana.

Dopo aver inquadrato brevemente il fenomeno migratorio nella città metropolitana di Torino, il capitolo tratteggia le coordinate del welfare locale e dei servizi agli stranieri nelle loro trasformazioni nel tempo. Questa ricostruzione pone le basi per la formulazione degli interrogativi affrontati dall'analisi, che prende in considerazione l'intrecciarsi di indicatori differenti, quali la distribuzione territoriale, i soggetti erogatori e finanziatori, i destinatari e il tipo di attività promosse dai servizi. Nella parte conclusiva il capitolo mette a tema la congiuntura in cui la mappatura ha preso forma, segnata dal diffondersi della pandemia del Covid-19 e dalle conseguenti restrizioni alla mobilità e all'interazione in persona,

riflettendo sulle implicazioni in termini di sfide ai servizi per la popolazione straniera.

La presenza straniera nella città metropolitana di Torino

La città metropolitana di Torino (da qui CMT), istituita dalla Legge Nazionale 56/2014 sul territorio della precedente Provincia, comprende l'area del comune di Torino e altri 314 comuni, di cui solo una piccola parte (32 per la precisione) con più di 10.000 abitanti. Accoglie il 4,1% della popolazione straniera dell'intero territorio nazionale ed è la terza città metropolitana per cittadini stranieri, dopo Roma e Milano. A inizio 2021 contava 2.219.206 residenti, di cui 213.042 stranieri, che costituivano dunque il 9,6% della popolazione¹. Considerando i dati sull'intera Regione Piemonte, notiamo come il 50,7% della popolazione straniera regionale risieda all'interno della CMT, e nel comune di Torino risieda a sua volta quasi il 60% della popolazione straniera della città metropolitana, con 128.238 abitanti stranieri. Nei sopra menzionati 32 comuni con più di 10.000 abitanti risiede il 24% della popolazione straniera della CMT, ovvero il 58% di quella che vive al di fuori del capoluogo, mentre nei comuni (280) con popolazione inferiore alle 10.000 unità vive il 16% dei cittadini e delle cittadine straniere presenti su tutto il territorio metropolitano. Nonostante siano più concentrati in alcuni comuni, gli stranieri sono presenti in tutto il territorio della CMT: al primo gennaio 2021 solo 4 comuni (Frassinetto, Massello, Moncenisio e Ribordone) non registravano residenti stranieri.

Quattro distinte ondate migratorie hanno interessato l'area dagli anni '70 ad oggi, ciascuna con caratteristiche specifiche (Davico *et al.*, 1998; Donatiello e Ponzio, 2017; Ricucci, 2005): la prima, a inizio anni '70, composta principalmente da studenti provenienti dal Medio Oriente, dal Senegal e dalla Nigeria, e rifugiati politici da Sud America e Corno d'Africa; la seconda, alla fine del medesimo decennio, costituita da lavoratrici domestiche, somale ed eritree, prima, filippine e capoverdiane, poi; la terza, tra gli anni '80 e '90, formata principalmente da cittadini del Marocco, cinesi, filippini e peruviani; infine, negli anni successivi, con arrivi principalmente dall'Europa orientale, con albanesi prima, e romeni, ucraini e moldavi poi. A partire dal 2014, anno in cui gli abitanti stranieri ammontavano a circa 220.000 unità, si registra

1. Dati demo.istat.it.

un'inversione di tendenza, in larga parte riconducibile alla crisi economica scoppiata nel 2008, con una progressiva contrazione della popolazione straniera.

I 213.042 cittadini stranieri presenti nel territorio della CMT a inizio 2021 provengono da 165 Paesi differenti, con un netto primato della Romania (con il 44% delle presenze), seguita da Marocco, Cina, Albania, Perù e Nigeria. Anche all'interno della CMT si conferma dunque il policentrismo migratorio (ossia l'elevata pluralità di provenienze geografiche) che caratterizza il fenomeno a livello nazionale. Nel tempo la proporzione di genere si è andata bilanciando e oggi la componente femminile costituisce il 52% della popolazione straniera (nonostante squilibri esistano osservando la composizione per provenienza). La popolazione straniera è formata principalmente da persone giovani e in età lavorativa e da bambini in età scolare e pre-scolare; i nuovi nati nel 2020 sono stati circa 2.500 (ovvero l'1,5% della popolazione straniera presente e circa il 20% del totale dei nuovi nati – considerando esclusivamente la popolazione di cittadinanza italiana, i nuovi nati sono stati lo 0,5%²).

Nel corso del 2020 sono state rilasciate 39.440 autorizzazioni al soggiorno, composte principalmente da permessi di soggiorno (85%), seguiti da permessi UE per soggiornanti di lungo periodo (10%), carte di soggiorno per familiari stranieri di cittadini dell'Unione Europea (5%) e 68 Carte Blu Ue (0,2%). Le ragioni per il rilascio/rinnovo dei titoli vede una netta preponderanza di motivi familiari (10.400, il 26%) e di famiglia/minore (5.632, il 14%), seguita da lavoro subordinato (8.117, 21%), studio (4.860, 12%), lavoro autonomo (2.632, 6%) e attesa occupazione (1.981, 5%); a chiudere troviamo i motivi di asilo (1.616, 4%)³. Il 2019 e il 2020 hanno visto una diminuzione delle istanze di richiesta di cittadinanza italiana, anche in seguito all'emanazione del cosiddetto Decreto Sicurezza nel 2018 (DL 113/2018), che ha introdotto nuove norme in materia: se nel 2018 il numero di domande presentate era stato pari a 5.171, il 2020 conferma la decrescita dell'anno precedente, con 2.229 domande⁴. Nonostante il calo, tuttavia, la numerosità delle richieste di cittadinanza, fino ad allora in costante aumento, ci parla di un fenomeno strutturale e di una presenza straniera anche stabile, da anni sul territorio.

2. Elaborazione su dati Prefettura di Torino – Città di Torino (2021).

3. *Ibid.*

4. *Ibid.*

Attrezzare lo sguardo: welfare locale e servizi per l'immigrazione a Torino

Torino è stata una delle prime municipalità italiane a sviluppare iniziative e progetti per l'integrazione dei cittadini stranieri, anche grazie alle esperienze sviluppate nel periodo del boom economico in relazione alle migrazioni interne e alla ricchezza di un tessuto associativo che già aveva dato prova di attivazione in tale ambito. Nel 1982 la città si dota di un ufficio comunale per gli stranieri, affidato su mandato del sindaco a don Fredo Olivero, che sarà poi per 16 anni direttore dell'Ufficio Pastorale Migranti di Torino.

Caponio (2014) distingue quattro fasi nello sviluppo di politiche locali di integrazione a Torino. La prima fase (1980-1995) è segnata da interventi di carattere emergenziale, in cui le iniziative pubbliche locali sono rivolte principalmente a stranieri in situazione di vulnerabilità e il tessuto associativo locale riveste un ruolo fondamentale nell'erogazione dei servizi: la scelta fondamentale per le amministrazioni comunali sembra essere se dotarsi di un servizio per stranieri o se finanziare iniziative del privato sociale già esistenti (Allasino, 2000). Nella seconda fase (1995-2005) viene affrontato maggiormente il tema della partecipazione politica e iniziano ad emergere interventi volti al riconoscimento delle differenze culturali (anche in contesto scolastico, con la crescita del fenomeno delle seconde generazioni) e dell'associazionismo straniero. La terza fase (2006-2011) è caratterizzata dalla centralità dei concetti di dialogo, scambio e interazione sociale, con la creazione, nel 2006, di un assessorato per le politiche all'integrazione, con il duplice mandato di promuovere progetti di rigenerazione urbana delle periferie e di definire politiche integrate per la promozione dell'integrazione della popolazione straniera. Nonostante il cambio di focus, i servizi di base e assistenziali continuano ad essere erogati, sia dall'Ufficio Stranieri, sia da enti del terzo settore. La terza fase si caratterizza anche per un accordo firmato nel 2007 tra il Comune e la fondazione bancaria Compagnia di San Paolo per lo sviluppo di progetti comuni nelle aree di immigrazione, integrazione e interculturalismo, che assicura risorse finanziarie anche in periodo di tagli di budget comunali – risorse poi variamente allocate a enti del terzo settore tramite bandi. L'ultima fase parte con le elezioni locali del 2011 e gli arrivi legati allo scoppio delle Primavere Arabe, in cui torna a essere preminente un approccio emergenziale e di gestione delle situazioni di vulnerabilità.

In generale, dunque, emergono due approcci che, con equilibri diversi e a fasi alterne, hanno caratterizzato le politiche cittadine di integrazione: un approccio che potrebbe essere definito di carattere interculturale,

maggiormente incentrato sui nodi della partecipazione, dell'*empowerment* e dell'integrazione di lungo periodo, e un altro di carattere maggiormente assistenziale-umanitario, volto ad affrontare situazioni di vulnerabilità e svantaggio, spesso con approccio emergenziale. È da sottolineare, inoltre, la rete di relazioni e interconnessioni tra pubblico e privato sociale che caratterizza il panorama cittadino, e in particolare il rapporto cruciale con la Compagnia di San Paolo, che ha contribuito allo sviluppo delle politiche di integrazione non solo in termini economici, ma anche di indirizzo (Caponio, 2014).

Il ruolo della Provincia di Torino prima e della CMT poi nel campo dell'integrazione dei migranti non è definita per legge e la CMT non ha competenza formale specifica nel campo della migrazione. La Provincia di Torino, tuttavia, ha svolto un ruolo importante in questo ambito almeno nel primo decennio degli anni Duemila, anche grazie alla decisione della Regione Piemonte di distribuire i fondi per l'integrazione attraverso le Province nel periodo 2001-2011 (Donatiello e Ponzo, 2017). Il Fondo Regionale per l'Immigrazione (circa 2,5 milioni di euro l'anno, di cui 1 destinato alla Provincia di Torino) veniva cioè allocato tramite la Provincia, che lo ripartiva lungo tre linee: un importo fisso per i comuni, calcolato sulla base della numerosità della popolazione straniera, bandi per progetti rivolti a organizzazioni pubbliche e non profit, e infine progetti decisi dalla Provincia stessa sulla base di problematicità o priorità specifiche. Con la vittoria della Lega Nord nel 2010 il Fondo viene tuttavia azzerato e il passaggio da Provincia a CMT riduce ulteriormente le risorse generali – e l'indebolimento del livello intermedio tra comuni e regioni ha di fatto minato la governance strategica in buona parte dell'Italia anche in tema di politiche di integrazione (Pastore e Ponzo, 2021). Gli interventi del periodo successivo diventano sempre più basati su progetti finanziati attraverso bandi europei, nazionali e regionali e il ruolo di promozione di sinergie tra gli attori locali, sia pubblici che privati, che la Provincia prima e la CMT poi hanno storicamente rivestito, e che pur rimane, ne esce fortemente indebolito. A livello di CMT, dunque, gli interventi risultano oggi principalmente espressione della proattività degli attori locali, più che legati all'implementazione di misure nazionali; sono inoltre in larga parte di carattere *project-based*, elemento che se da un lato mostra l'attivismo degli attori al contempo vincola le misure a bandi e orizzonti di breve periodo (Donatiello e Ponzo, 2017). Questo particolare, va detto, fa sì che proprio gli interventi più innovativi possano risultare in parte assenti dalle analisi di queste pagine, dal momento che la mappatura include servizi quanto più possibile stabili e continuativi e non legati esclusivamente a progettualità di breve durata.

Anche sulla base di queste ricostruzioni possiamo mettere a fuoco alcune questioni con cui interrogare il database. È banale ricordare come il luogo di residenza influenzi il tipo di servizio a cui un utente straniero può accedere e la facilità con cui può farlo, tanto da essere riconosciuto come la base per differenze nell'esigibilità e fruizione di diritti (Bolzoni, Gargiulo e Manocchi, 2015; Gargiulo, 2021; Ponso e Ricucci, 2013; Zincone e Caponio, 2006). Tanto gli interventi pubblici quanto quelli del privato sociale sono diversificati su base territoriale, dimensione rilevante non solo per i servizi dedicati agli stranieri, ma più in generale per tutte le politiche socio-assistenziali, caratterizzate da un altro grado di variabilità e frammentazione geografica (Kazepov, 2009). Ci possiamo dunque in primo luogo interrogare sulla *distribuzione territoriale* dei servizi e, in tal senso, chiederci se e come questa rispecchi la distribuzione della popolazione straniera⁵. Possiamo ad esempio chiederci se l'inferiore presenza assoluta in termini storici della popolazione straniera nella zona a est del comune di Torino (cfr. Prefettura di Torino – Città di Torino, 2021) si traduca in un minor numero di servizi, anche al netto della presenza attuale. Inoltre, è interessante considerare il peso specifico del Comune di Torino all'interno del panorama metropolitano, tanto in termini di numerosità di presenze quanto di servizi: non solo si è per primo dotato di un Ufficio Stranieri, che continua la sua attività ancora oggi, ma ha nel tempo investito in strumenti, politiche, personale e uffici per favorire l'inclusione della popolazione migrante (Allasino, 2000; Roman, 2014). Potremmo aspettarci un accentramento in termini di numerosità e varietà di servizi all'interno del territorio del capoluogo, anche supportata dalla ricchezza associativa e del privato sociale in questo ambito che da tempo caratterizza la città. D'altra parte, in tempi più recenti, le tendenze all'insediamento al di fuori dei contesti urbani principali emergono come sempre più rilevanti (Balbo, 2015; Semprebon, Bonizzoni e Marzorati, 2017), spingendoci a domandarci se e in che misura i servizi siano presenti al di fuori dei centri maggiori (su questo cfr. anche il capitolo 12).

Volendo invece interrogarsi sugli *aspetti organizzativi* dell'offerta di servizi, sembra rilevante provare a mettere a fuoco gli equilibri tra pubblico e privato sociale, chiedendoci se continui e che forma prenda il rapporto tra amministrazioni locali e associazionismo tanto in termine di erogazione di servizi quanto di finanziamento. Come espressione del principio di sussidiarietà orizzontale possiamo infatti individuare diverse modalità di interazione,

5. Sull'uso dei dati quantitativi nell'elaborazione di politiche di integrazione e sulla varietà di definizioni e indicatori possibili si veda Busso (2007).

quali ad esempio sostegno, collaborazione o affidamento (Rossi, 2019). Come accennato, bandi su fondi europei e, in parte, nazionali e regionali sono divenuti canali centrali di finanziamento, tanto per il pubblico quanto per il privato sociale; allo stesso tempo emerge come cruciale il contributo finanziario delle fondazioni bancarie: collaborazione e competizione possono disegnare nuove geografie dei rapporti tra gli attori del territorio (Caponio, 2014).

Infine, come detto, approcci diversi sono presenti negli interventi promossi tanto a livello municipale quanto di città metropolitana, e possiamo individuare misure e attività maggiormente rivolte all'integrazione di lungo periodo dei cittadini stranieri, da un lato, e misure di primo sostegno e di base, dall'altro (Caponio, 2014; Donatiello e Ricucci, 2019). Detto altrimenti, è possibile distinguere tra misure mirate a garantire il benessere e la buona qualità della vita degli immigrati e misure volte a favorirne l'inserimento nel tessuto sociale (Zincone, 2000). Possiamo quindi formulare degli interrogativi in termini di *tipo di servizi e attività promosse*: che tendenze emergono in questo senso dai dati della mappatura? E come questi approcci, che abbiamo visto in relazione in particolare agli attori istituzionali, si concretizzano al di fuori dei servizi erogati dagli enti pubblici? Il database ci consente infatti di osservare quale tipo di servizio viene offerto, da quale realtà, e a che utenza, se straniera, in generale, o se appartenente a categorie caratterizzate da fragilità specifiche.

Servizi rivolti a cittadini stranieri: una proposta di lettura

La città metropolitana di Torino conta il 51% della popolazione straniera che risiede all'interno della Regione Piemonte e il 47% dei servizi mappati nel territorio regionale, per un totale di 268 servizi. In questo paragrafo si propone un'analisi del database per affrontare gli interrogativi relativi alla distribuzione territoriale, alle caratteristiche organizzative e agli approcci in termini di servizi delineati a conclusione del precedente paragrafo. Prima di passare all'analisi dei dati, tuttavia, è necessario introdurre alcune informazioni preliminari legate alle scelte metodologiche compiute, utili per una lettura informata dei dati che seguono. Come anticipato nel capitolo 1, nel lavoro di mappatura si sono seguiti criteri di fruibilità, stabilità e non ridondanza. Nel rilievo realizzato in Piemonte, e nella CMT in primo luogo, sono stati esclusi i servizi il cui accesso passa da procedure fortemente strutturate. Questo ha significato, ad esempio, non inserire nella mappatura i progetti di accoglienza CAS e SIPROIMI/SAI, che hanno un accesso centralizzato e non gestibile localmente. Similmente, non sono state indicate le scuole, che pure sono uno strumento cruciale di inclusio-

ne sociale, a meno che non offrano servizi e attività rivolti anche ai non iscritti o ai genitori di studenti non iscritti. Il secondo criterio è stato quello della stabilità e continuità dei servizi. Volendo consegnare una mappatura effettivamente fruibile nel tempo, si è scelto di non inserire, come già accennato, servizi legati a progettualità brevi e con una conclusione in tempi ristretti. Infine, secondo un criterio di non ridondanza, sono stati inclusi esclusivamente servizi specificamente rivolti a stranieri o con azioni volte a facilitarne l'accesso a servizi generalisti: nella mappatura realizzata in Piemonte si è ritenuto, dunque, che presentare un'utenza largamente straniera non fosse condizione sufficiente per essere inseriti nel database (a titolo di esempio, consultori o dormitori di bassa soglia con ampia utenza straniera non sono presenti se non laddove offrano servizi o interventi specifici destinati alla popolazione straniera). Questi criteri aiutano a interpretare con maggiore precisione i dati emersi. Per esempio, spiegano, almeno in parte, la scarsità di servizi registrati dedicati all'emergenza abitativa e alla prima e seconda accoglienza (solo 10 sul totale dei servizi mappati nella CMT) e allo stesso tempo ci ricordano come siano assenti quei servizi legati a bandi e finanziamenti di durata circoscritta, che pure sono rilevanti in termini di innovazione, e che sono stati in parte ricompresi nel progetto attraverso la mappatura di pratiche inclusive (Marconi, 2021b). Infine, va sottolineato che l'effettiva rilevanza, portata e significatività dei singoli servizi per la popolazione straniera non è stata registrata nel database e non è dunque qui oggetto di analisi.

Proprio in virtù della loro assenza dal database della mappatura, ci preme offrire una brevissima panoramica della distribuzione dei servizi di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati (CAS e SIPROIMI/SAI), per completare il quadro. L'organizzazione dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati si è strutturata nel tempo come accoglienza diffusa sul territorio, sia su spinta di iniziative locali (Bolzoni, Gargiulo e Manocchi, 2015; Campomori e Feraco, 2018) sia come conseguenza dell'intesa del 2014 tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali sulla distribuzione territoriale dei flussi in arrivo. Osservando il sistema SIPROIMI/SAI, nel 2020 risultavano attivi 922 posti ordinari, 122 posti per minori e 26 dedicati al disagio sanitario, con il coinvolgimento di 4 consorzi socio-assistenziali e 16 comuni⁶. Anche l'accoglienza di richiedenti asilo avviene principalmente in strutture di piccole dimensioni diffuse sul territorio: al 31 dicembre 2020 nella città metropolitana erano accolte in CAS 2.807 persone ospitate da 36 soggetti del terzo settore in 342 strutture distribuite in 69 comuni oltre alla città ca-

6. Elaborazione su dati Prefettura di Torino – Città di Torino (2021).

poluogo. Di queste, oltre l'80% accoglieva gruppi inferiori alle 10 persone, circa il 10% tra le 10 e le 20 persone ed erano solo 3 le strutture con più di 100 ospiti. Delle strutture più piccole, 78 si trovavano a Torino, mentre le rimanenti 200 erano collocate nel resto della CMT.

Possiamo ora concentrarci sull'analisi dei dati che la mappatura ci consegna, iniziando a interrogare la distribuzione territoriale dei servizi. Un primo passaggio da compiere è individuare come organizzare la ripartizione geografica. Le strade possibili sono diverse. Distinguendo tra comune di Torino, comuni sopra i 10.000 abitanti e comuni sotto i 10.000 abitanti, emerge come questi ultimi ospitino il 17% della popolazione straniera della CMT, ma solo l'11% dei servizi mappati totali. Il 78% dei servizi collocati al di fuori del capoluogo si trova dunque nei comuni con più di 10.000 abitanti e solo il 22% nei comuni con abitanti inferiori ai 10.000, nonostante questi ultimi siano la residenza del 42% della popolazione straniera che vive al di fuori del comune di Torino. Questi dati confermano, da un lato, la rilevanza del fenomeno migratorio in contesti urbani di piccole dimensioni e, dall'altro, il relativo sottodimensionamento dei servizi in tali contesti.

Un altro criterio possibile unisce elementi geografici e amministrativi, partendo dalla suddivisione del territorio della CMT in zone omogenee, approvata dal DCM del 14 aprile 2015, n. 2/2015. È così possibile distinguere tra comune di Torino (zona 1), comuni dell'area metropolitana di Torino (zone 2-3-4) e i rimanenti comuni, appartenenti a un'area che definiremo per comodità extra-metropolitana (Tab. 5.1 e Fig. 5.1).

Tab. 5.1 - Distribuzione dei servizi e della popolazione straniera

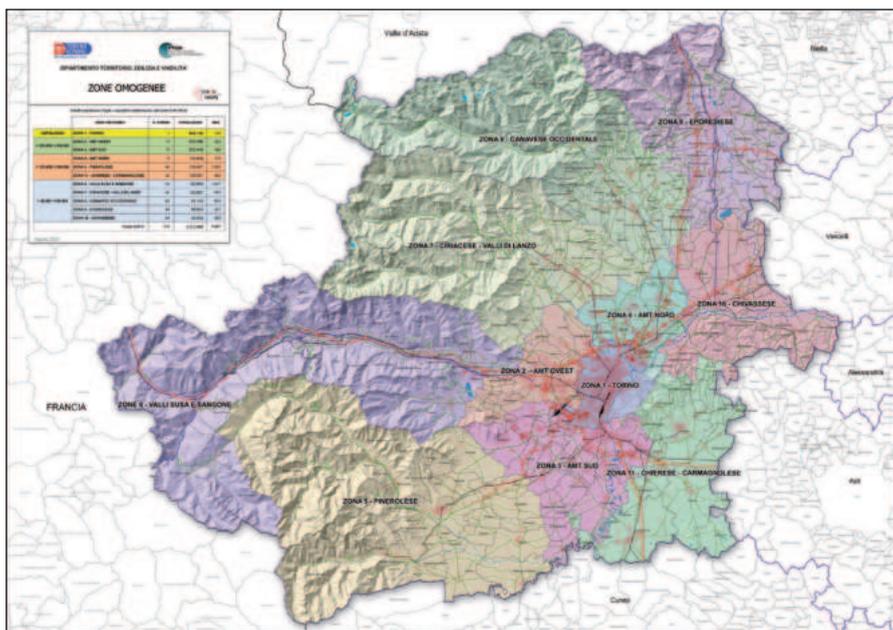
Area di riferimento	Numero di servizi (va)	Popolazione straniera (va)	Numero servizi ogni 1.000 abitanti stranieri	Percentuale servizi su totale servizi CMT (%)	Percentuale popolazione straniera su totale CMT (%)
Comune Torino	132	12.8238	1,03	49%	60%
Area metropolitana Torino	52	3.3547	1,55	19%	16%
Area extra-metropolitana Torino	84	5.1257	1,64	31%	24%
Totale CMT	268	21.3042	1,26	100%	100%

In maniera contro-intuitiva, il rapporto migliore tra popolazione straniera e servizi si registra nell'area extra-metropolitana. Il comune di Torino mostra invece un numero di servizi ogni 1.000 abitanti stranieri inferiore, anche se gli equilibri cambiano leggermente se consideriamo congiuntamente il comune di Torino e la sua area metropolitana. Possiamo interpretare questo dato rilevando come il capoluogo presenti valori alti di servizi in termini assoluti in uno spazio urbano circoscritto e dunque facilmente raggiungibili da un'utenza ampia. Questo potrebbe consentire economie di scala e di rete che limitano il proliferare dei servizi. Verosimilmente, l'aumento dei servizi non è proporzionale all'aumento della popolazione straniera una volta che questa superi una certa soglia. In quanto contesto storico di insediamento, poi, vi è probabilmente una componente straniera di lungo periodo. D'altra parte, questi dati possono essere anche interpretati come l'inizio di un processo di diffusione dei servizi nei centri principali dell'area metropolitana ed extrametropolitana, che ben si legano all'approccio di accoglienza diffusa che abbiamo visto caratterizza anche i progetti di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati.

Se proseguiamo l'analisi prendendo in considerazione la distinzione tra area a est e a ovest della CMT (inserendo nella prima le zone omogenee 9-10-11 e nella seconda le zone 5-6-7-8, cfr. Fig. 5.1), possiamo confermare la tendenza storica di una minor presenza di servizi dedicati alla popolazione straniera nel settore est. Rientrano nell'area est alcuni comuni medio grandi (con più di 20.000 abitanti) e a forte presenza straniera (Ivrea, Chivasso, Carmagnola e Rivalta di Torino), mentre solo un comune (Pinerolo) ha le medesime caratteristiche nell'area ovest. L'area a est di Torino, seppur comparativamente meno fornita dell'area ovest, ospita in ogni caso il 12% dei servizi e l'11% della popolazione straniera sul totale della città metropolitana. L'area ovest si conferma invece come area maggiormente dotata di servizi: vi si trova il 20% dei servizi mappati e il 13% della popolazione straniera della CMT. È interessante sottolineare, tuttavia, come a spostare l'ago della bilancia sia in particolare una zona geograficamente a cavallo tra le due aree (e qui categorizzata come area ovest), ovvero la zona del Canavese Occidentale.

Passando da un'analisi della distribuzione del numero di servizi nel territorio della città metropolitana alle loro caratteristiche si farà principalmente riferimento alla tripartizione sopra proposta che prende in considerazione il comune di Torino, l'area metropolitana del comune di Torino (che raccoglie le zone omogenee 2-3-4) e un'area qui denominata area extra-metropolitana, che raccoglie le rimanenti zone omogenee, anche per la necessità di creare categorie con una numerosità di casi sufficiente per permettere elaborazioni.

Fig. 5.1 - Ripartizione della città metropolitana di Torino in zone omogenee (come da DCM 8932/2015)



Fonte: Città Metropolitana di Torino, Dipartimento Territorio, Pianificazione e Urbanistica (t.ly/c-vS).

Volgendo lo sguardo agli elementi organizzativi possiamo in primo luogo indagare gli equilibri tra enti pubblici e del privato sociale in termini di erogazione dei servizi. Considerando la CMT nel suo insieme, troviamo come il 55% dei servizi sia erogato dal pubblico (che qui comprende enti pubblici, insiemi organizzati di enti⁷ e società a partecipazione pubblica), il 41% dal privato sociale (enti del terzo settore, sindacati e fondazioni), il 2,5% da enti religiosi e l'1,5% da aziende private⁸.

7. Questa scelta deriva dal fatto che i consorzi socio-assistenziali compongono più dell'80% degli insiemi organizzati di enti registrati nella CMT.

8. Se non diversamente indicato, nelle pagine che seguono con la dicitura "pubblico" si fa riferimento a enti pubblici, insiemi organizzati di enti e società a partecipazione pubblica, mentre con "privato sociale" all'insieme di enti del terzo settore, sindacati e fondazioni. Enti religiosi e aziende private sono inserite nella voce "altro" sulla base della loro marginalità numerica.

Tab. 5.2 - Enti erogatori dei servizi

Area di riferimento	Pubblico (% e va)	Privato sociale (% e va)	Altro (% e va)	Totale servizi (% e va)
Comune Torino	57% (75)	36% (48)	7% (9)	100%(132)
Area metropolitana Torino	50% (26)	50% (26)	0% (0)	100% (52)
Area extra- metropolitana Torino	56% (47)	43% (36)	1% (1)	100% (84)
Totale CMT	55% (148)	41% (110)	4% (10)	100% (268)

I dati riportati nella Tab. 5.2 ci consegnano l'immagine di un settore pubblico e del privato sociale entrambi presenti e coinvolti nell'erogazione di servizi per la popolazione straniera, seppur con pesi diversi nelle varie aree. Mentre nell'area immediatamente attorno al capoluogo i due si bilanciano, tanto a Torino quanto nell'area extra-metropolitana possiamo individuare una leggera preponderanza del pubblico. A Torino, nella quota rimanente va registrata la presenza di enti religiosi e aziende private (7%), pressoché non presenti altrove. Dal database risulta poi una diversa composizione interna al pubblico e al privato sociale nelle varie aree: i consorzi socio-assistenziali (inseriti, come detto, in qualità di insieme organizzato di enti all'interno del pubblico) si pongono come centrali in particolare nell'area extra-metropolitana (26% dei servizi) e similmente i sindacati assumono un ruolo maggiore all'esterno del comune di Torino. Questi ultimi nel capoluogo erogano solo il 5% dei servizi, mentre nell'area metropolitana ed extra-metropolitana salgono rispettivamente al 21% e 23%.

Gli equilibri tra pubblico e privato sociale cambiano ulteriormente se al di fuori del comune di Torino si considerano i comuni per numerosità di abitanti: nei centri maggiori si confermano i rapporti sopra menzionati, mentre nei centri con meno di 10.000 abitanti ben l'80% dei servizi è a erogazione pubblica (e ancora una volta i consorzi socio-assistenziali la fanno da padrone), con solo il 20% che rimane di appannaggio del privato sociale. I numeri però in questo caso sono piuttosto ridotti, considerando che sono solo 30 i servizi registrati in comuni con meno di 10.000 abitanti, dunque l'interpretazione richiede particolare cautela.

Tab. 5.3 - Servizi per erogatore e fonte di finanziamento

Area di riferimento	Servizi erogati dal pubblico					Servizi erogati dal privato sociale				
	Finanzia-mento pubblico (% e va)	Finanzia-mento privato (% e va)	Finanzia-mento misto pubblico-privato (% e va)	Finanzia-mento non noto (% e va)	Totale servizi erogati dal pubblico (% e va)	Finanzia-mento pubblico (% e va)	Finanzia-mento privato (% e va)	Finanzia-mento misto pubblico-privato (% e va)	Finanzia-mento non noto (% e va)	Totale servizi erogati dal privato sociale (% e va)
Comune Torino	89% (67)	0% (0)	7% (5)	4% (3)	100% (75)	17% (8)	8% (4)	65% (31)	10% (5)	100% (48)
Area metropolitana Torino	96% (25)	0% (0)	4% (1)	0% (0)	100% (26)	4% (1)	0% (0)	96% (25)	0% (0)	100% (26)
Area extra-metropolitana Torino	98% (46)	0% (0)	2% (1)	0% (0)	100% (47)	8% (3)	0% (0)	92% (33)	0% (0)	100% (36)
Totale CMT	93% (138)	0% (0)	5% (7)	2% (3)	100% (148)	11% (12)	4% (4)	81% (89)	5% (5)	100% (110)

I dati della mappatura ci dicono poi come il settore pubblico, nonostante i progressivi tagli di budget e il passaggio a modalità di finanziamento sempre più legate a bandi, si muova in prima battuta con fondi derivanti dal pubblico stesso, quale che ne sia poi la fonte specifica (Tab. 5.3). Il privato sociale, d'altra parte, non sembra quasi mai operare in totale autonomia, ma si appoggia, almeno in parte, a finanziamenti che arrivano da fonti differenti, anche pubbliche. Nonostante gli enti finanziatori siano verosimilmente cambiati nel tempo (Regione e Provincia prima, livelli nazionali ed europei poi, come delineato sopra), possiamo immaginare che il meccanismo dei bandi sia fondamentale e la richiesta, spesso presente, di creare partnership e allo stesso tempo di co-finanziare, anche in maniera marginale, i progetti contribuisca a motivare la preponderanza di finanziamento misto pubblico-privato per il privato sociale. Questo conferma in parte le aspettative di un legame forte tra pubblico e privato anche in termini di finanziamenti e progettualità.

Dirigiamo ora l'attenzione verso il tipo di servizi erogati e i loro destinatari. La distanza dal capoluogo appare inversamente proporzionale alla presenza di servizi destinati a categorie specifiche di stranieri, la cui percentuale è massima a Torino: come si vede nella tabella 4, il 33% dei servizi del capoluogo è rivolto ad una utenza specifica, contro il 20% dei servizi in area extra-metropolitana. È possibile che le economie di scala a cui si è prima accennato liberino risorse per affrontare bisogni legati a vulnerabilità specifiche, ma anche che l'utenza portatrice di questi bisogni sia maggiormente presente nel capoluogo, con il raggiungimento di una soglia significativa di potenziali utenti per servizi specializzati.

Tab. 5.4 - Destinatari dei servizi

Area di riferimento	Servizi rivolti a tutti gli stranieri (% e va)	Servizi rivolti a utenza specifica (% e va)	Totale servizi (% e va)
Comune Torino	67% (89)	33% (43)	100% (132)
Area metropolitana Torino	77% (40)	23% (12)	100% (52)
Area extra-metropolitana Torino	80% (67)	20% (17)	100% (84)
Totale CMT	73% (196)	27% (72)	100% (268)

Ci premeva poi capire che tipo di attività e forma di supporto fornissero i servizi mappati. Ai fini dell'analisi, i servizi sono stati raggruppati in due categorie, quelli che erogano attività socio-assistenziali di base

(anti-violenza/anti-tratta, contrasto alla povertà, corsi di lingua italiana L2, prima/seconda accoglienza ed emergenza abitativa, informazioni/documenti, assistenza legale, mediazione linguistica e culturale, salute) e quelli con attività orientate all'inclusione sociale e all'integrazione di lungo periodo (anti-discriminazione/sensibilizzazione, accesso alla casa, accesso al lavoro, supporto scolastico, promozione socializzazione e intercultura). Volendo dare una visione d'insieme, possiamo osservare (Tab. 5.5) una generale preponderanza a tutti i livelli territoriali di servizi che erogano attività di base, in maniera esclusiva o meno, mentre inferiore è l'erogazione di attività per l'integrazione di lungo periodo, soprattutto all'esterno del capoluogo, dove, quando avviene, prende forma principalmente in combinazione con attività di base.

Tab. 5.5 - Servizi per tipo di attività

Area di riferimento	Servizi con solo attività di base (% e va)	Servizi con solo attività di integrazione di lungo periodo (% e va)	Servizi con attività di base e di integrazione di lungo periodo (% e va)	Totale servizi (% e va)
Comune Torino	58% (77)	20% (26)	22% (29)	100% (132)
Area metropolitana Torino	54% (28)	17% (9)	29% (15)	100% (52)
Area extra-metropolitana Torino	63% (53)	14% (12)	23% (19)	100% (84)
Totale CMT	59% (158)	17% (47)	24% (63)	100% (268)

Ci siamo anche chiesti se ci fossero in queste differenze tra pubblico e privato sociale. Per rispondere consideriamo congiuntamente tutti i servizi con almeno un'attività di base e tutti i servizi con almeno un'attività di integrazione di lungo periodo, come riportato in Tab. 5.6. A livello di intera CMT possiamo vedere come le attività di base facciano capo per il 56% a servizi gestiti dal pubblico e per il 42% a servizi del privato sociale. Gli equilibri sono tuttavia in parte differenti se si osservano i dati nelle ripartizioni territoriali: a Torino è il pubblico a erogare maggiormente attività di base (61%), mentre la differenza tra gli enti erogatori, pur ancora a favore del pubblico, appare meno marcata nel contesto dell'area extra-metropolitana (dove il pubblico copre il 54% dei servizi con attività di base); al contrario, nei comuni della cintura il quadro si ribalta, con un privato sociale

Tab. 5.6 - Servizi con attività di base e servizi di integrazione di lungo periodo per ente erogatore

Area di riferimento	Servizi con attività di base			Servizi con attività di integrazione di lungo periodo				
	Publico (% e va)	Privato sociale (% e va)	Altro (% e va)	Totale servizi di base (% e va)	Publico (% e va)	Privato sociale (% e va)	Altro (% e va)	Totale servizi integrazione (% e va)
Comune Torino	61% (65)	35% (37)	4% (4)	100% (106)	36% (20)	49% (27)	15% (8)	100% (55)
Area metropolitana Torino	44% (19)	56% (24)	0% (0)	100% (43)	67% (16)	33% (8)	0% (0)	100% (24)
Area extra-metropolitana Torino	54% (39)	46% (33)	0% (0)	100% (72)	65% (20)	32% (10)	3% (1)	100% (31)
Totale CMT	56% (123)	42% (94)	2% (4)	100% (221)	51% (56)	41% (45)	8% (9)	100% (110)

maggioritario (56%) seppur non in termini netti. Anche considerando i servizi che offrono almeno un'attività volta a supportare l'integrazione di lungo periodo appare interessante considerare separatamente il capoluogo, dove è rilevante il peso del privato sociale (che eroga il 49% dei servizi) e degli enti religiosi (inseriti nella voce "altro", 15%) mentre il pubblico sembra rivestire un ruolo minoritario (36%). Gli equilibri al di fuori del capoluogo sono opposti e tra loro simili: il pubblico ha un ruolo preponderante, con il 67% e il 65% rispettivamente nell'area metropolitana e in quella extra-metropolitana. Va detto che queste analisi portano a valori assoluti piuttosto bassi, elemento che va tenuto a mente nel leggere i dati.

Considerando il tipo di attività erogata da ciascun ente, infine, i dati (Tab. 5.7) confermano il doppio pattern appena intravisto. All'interno del comune di Torino, il privato sociale appare dedicarsi ampiamente ad attività di integrazione di lungo periodo (che rappresentano il 56% dei servizi erogati dal privato sociale, considerando i servizi che offrono attività di integrazione sia in maniera esclusiva che combinate con attività di base), mentre per il pubblico questa è una voce minoritaria (27%) e l'attenzione alle attività di base appare centrale (con il 73% di servizi con attività esclusivamente di base). Spostandoci al di fuori del capoluogo, invece, la situazione cambia: nell'area metropolitana solo il 31% dei servizi erogati dal privato sociale prevede attività per l'integrazione di lungo periodo che scendono al 28% nell'area extra-metropolitana, mentre rispettivamente il 62% e il 43% dei servizi erogati dal pubblico nell'area metropolitana ed extra-metropolitana prevede almeno un'azione orientata in tal senso. Per quanto riguarda il capoluogo, possiamo supporre che il ruolo storicamente rivestito dal pubblico abbia consentito al terzo settore, largamente presente e altrettanto storicamente attivo, di dedicarsi in misura maggiore anche ad interventi dedicati all'integrazione di lungo periodo mentre, al contrario, al di fuori del capoluogo, il privato sociale continui ad essere necessariamente impegnato nell'erogazione di servizi di base. Anche qui, tuttavia, i valori assoluti sono piuttosto bassi e dunque questa interpretazione va assunta con cautela. A livello di intera CMT, come detto, i servizi con attività di base appaiono in ogni caso preponderanti, sia per il pubblico che per il privato sociale.

Tab. 5. 7 - Enti erogatori per tipo di attività erogata dai servizi

Area di riferimento	Pubblico			Privato sociale				
	Attività di base e di lungo periodo (% e va)	Solo attività di base (% e va)	Solo attività di integrazione di lungo periodo (% e va)	Totale pubblico per area (% e va)	Attività di base e di lungo periodo (% e va)	Solo attività di base (% e va)	Solo attività di integrazione di lungo periodo (% e va)	Totale privato sociale per area (% e va)
Comune Torino	13,5% (10)	73% (55)	13,5% (10)	100% (75)	33% (16)	44% (21)	23% (11)	100% (48)
Area metropolitana Torino	35% (9)	38% (10)	27% (7)	100% (26)	23% (6)	69% (18)	8% (2)	100% (26)
Area extra-metropolitana Torino	26% (12)	57% (27)	17% (8)	100% (47)	19,5% (7)	72% (26)	8,5% (3)	100% (36)
Totale CMT	21% (31)	62% (92)	17% (25)	100% (148)	26% (29)	59% (65)	15% (16)	100% (110)

Alla prova della pandemia

Prima di concludere si intende dedicare una breve riflessione a proposito della concomitanza del lavoro di mappatura con l'insorgere della pandemia Covid-19. Considerando il periodo della raccolta dati, risulta chiaro come la pandemia, fino a qui non tematizzata nell'analisi, sia invece un elemento chiave, emergendo come banco di prova del welfare locale dei servizi e, al contempo, come possibile spinta per l'innovazione. D'altra parte, ha rappresentato una sfida strutturalmente nuova per i sistemi di welfare, che ne interroga le capacità di risposta e di adattamento e che può innescare meccanismi di trasformazione delle politiche, di segno non facilmente prevedibile, soprattutto sul lungo periodo (Pavolini, Sabatinelli e Vesan, 2021). Va ricordato come i Paesi dell'Europa meridionale abbiano un welfare largamente incentrato sui trasferimenti in denaro, anche in virtù delle recenti politiche di *austerità* che sono andate a colpire maggiormente proprio il settore dei servizi, al centro della nostra analisi (Guillén *et al.*, 2021): l'Italia sarebbe infatti arrivata alla pandemia con un sistema di welfare dotato di minori risorse umane, infrastrutturali e finanziarie rispetto ad altri Paesi dell'Unione (Capano e Lippi 2021; Pavolini, Sabatinelli e Vesan, 2021). La pandemia, dunque, avrà verosimilmente effetti tanto sulla struttura delle disuguaglianze e sulle condizioni di vulnerabilità, quanto sul loro trattamento istituzionale. È inevitabile chiedersi se le risposte che le istituzioni pubbliche e del privato sociale hanno dato in questi anni saranno reazioni provvisorie e destinate a esaurirsi in tempi brevi o andranno invece a modificare sul lungo periodo il welfare dei servizi e, in tal caso, verso quale direzione (Barberis e Martelli, 2021).

Rispondere a questa domanda richiederà uno sguardo di più lungo periodo, ma il lavoro di mappatura ha permesso di cogliere alcune trasformazioni nel loro farsi. Abbiamo potuto osservare, infatti, come a livello locale, dopo una prima fase di spaesamento, sia il privato sociale che il pubblico abbiano risposto in modo forte. Sono emerse in primo luogo una serie di iniziative, soprattutto in seno al privato sociale, che hanno provato ad affrontare pragmaticamente e nell'immediato alcuni nuovi bisogni, quali ad esempio la carenza informativa multilingua delle prime fasi e le necessità di assistenza e supporto di base, anche in termini di accesso a beni e servizi di prima necessità. Le restrizioni alla mobilità ordinaria e all'interazione in presenza hanno poi avuto un forte impatto sull'erogazione e la fruibilità dei servizi, ponendo vincoli alla consueta modalità di lavoro. In particolare durante i periodi di restrizioni più marcate, gli sportelli e i servizi ad accesso libero sono stati in larga parte sostituiti da consulenze telefoniche od online e da servizi in presenza ma con necessità di prenotazione telefonica. In alcuni comuni, soprattutto in contesto extra-metropolitano, i

servizi prima in essere sono risultati interrotti, mentre altri hanno subito un breve periodo di sospensione per poi riprendere il funzionamento, anche se spesso passando a modalità differenti di fruizione e lamentando una scarsità di risorse, anche in termini di personale, per far fronte adeguatamente alle nuove necessità. Il passaggio al mezzo telefonico e online ha consentito in molti casi di mantenere aperto un canale di comunicazione, con cambiamenti che ci devono però interrogare sulle possibili difficoltà e limitazioni all'accesso, soprattutto considerando che gli stranieri sono tra le categorie maggiormente minacciate dall'esclusione digitale (in particolare nella forma di *digital divide* linguistico-culturale). I servizi si sono dunque trovati a dover immaginare e sperimentare nuove strategie in un momento di difficoltà, non solo per l'utenza ma per i servizi stessi. D'altra parte, le restrizioni e i nuovi bisogni legati all'evento pandemico hanno in alcuni casi funzionato da acceleratore di dinamiche già in corso e spinta per l'innovazione (come mostrano alcune attività intercettate volte a mitigare gli effetti proprio del *digital divide* o a rendere fruibili da remoto attività di interpretariato per facilitare l'accesso ai servizi generalisti). Si tratta di attività che, per il loro carattere di provvisorietà, non sempre hanno trovato spazio nella mappatura, ma che sono state intercettate nel lavoro di raccolta. La domanda, aperta, è da un lato, se e come queste innovazioni si struttureranno sul lungo periodo all'interno dei servizi, anche cogliendo bisogni già prima esistenti, a conferma di un welfare dedicato agli stranieri che cambia sulla spinta di emergenze successive (Ambrosini, 2000; Campomori e Ambrosini, 2020). Dall'altro, sarà importante capire se e quali linee di possibile esclusione e marginalità saranno create o rafforzate da queste modalità di erogazione. La messa a punto di una infrastruttura – e di adeguati sostegni per il suo effettivo utilizzo – che consenta di accedere ad alcuni servizi in modalità remota potrebbe essere di particolare interesse per gli stranieri collocati in realtà extra-urbane: come si è visto, la distribuzione, tanto della popolazione straniera quanto dei servizi, non è omogenea sul territorio e la presenza straniera in comuni di dimensioni medio-basse è in crescita, ponendo sfide peculiari (cfr. anche capitolo 12).

Una visione d'insieme

Nell'analizzare i servizi dedicati a stranieri sul territorio della città metropolitana di Torino presenti nel database creato per la mappatura di CapaCityMetro-Italia ci siamo posti 3 ordini di domande. Il primo riguardava la distribuzione territoriale dei servizi, vista in rapporto alla distribuzione della popolazione straniera. Abbiamo notato il rapporto relativamen-

te basso tra servizi e popolazione all'interno del capoluogo, che abbiamo ricondotto principalmente alle economie di scala possibili in contesto urbano con popolazione straniera oltre una certa soglia, ma abbiamo anche sottolineato la scarsità dei servizi nei comuni con meno di 10.000 abitanti, a fronte di una crescente presenza straniera.

Il secondo era attinente agli aspetti organizzativi dei servizi, in particolare in termini di enti erogatori e fonti di finanziamento. Seppur con equilibri diversi, si conferma la collaborazione tra pubblico e privato sociale, entrambi presenti nella veste di erogatori e variamente coinvolti in qualità di finanziatori: è pubblica la fonte maggiore di finanziamento a livello di CMT (sia guardando ai servizi erogati dal pubblico che alla totalità dei servizi) anche se si tratta, con ogni probabilità, di fondi in parte derivanti da bandi (regionali, nazionali o europei) piuttosto che da budget locali e risulta presente anche una rilevante componente di finanziamento misto. Il privato sociale si muove, nella maggior parte dei casi, sulla base di finanziamenti misti, in cui risorse proprie (o derivanti da fondazioni o altri enti del terzo settore) vengono adoperate congiuntamente a risorse pubbliche.

Infine, ci siamo interrogati sull'obiettivo perseguito dalle attività dei servizi, da cui, si è detto, può trasparire anche una lettura che istituzioni e attori della società civile danno del fenomeno migratorio. Nonostante emerga un certo numero di attività rivolte all'integrazione di lungo periodo, risultano ancora prevalenti, seppur in proporzione diversa nelle aree analizzate, le attività di sostegno di base e socio-assistenziali. Rimane certamente questione aperta se l'orientamento degli interventi rispecchi gli effettivi bisogni della popolazione straniera e se e come questi sapranno cambiare anche in risposta alle nuove necessità e alle sfide che l'evento pandemico ha messo in campo.

6. *I servizi per i migranti nella città metropolitana di Venezia: una lettura territoriale, dei settori d'intervento e degli attori*

di *Flavia Albanese*

Questo capitolo propone un'analisi del sistema dei servizi rivolti alle persone migranti o con alto tasso di utenti stranieri presenti nella città metropolitana di Venezia. Lo fa mettendo in luce alcune specificità territoriali di un'area fortemente policentrica e diffusa, che rimarcano ancora una volta le ambiguità prodotte dagli artificiosi confini amministrativi delle Città Metropolitane italiane come configurati dalla Riforma Delrio.

In questa peculiare metropoli veneziana vivono, distribuite in maniera disomogenea tra i comuni, circa 90 mila persone di origine straniera che esprimono un bisogno di welfare differenziato e altrettanto eterogeneamente diffuso. I quasi 300 servizi mappati nella città metropolitana di Venezia (da qui in avanti CMV) ci raccontano dunque di un sistema articolato che prova, non senza difficoltà, a rispondere a tali necessità.

Il lavoro di ricerca è stato svolto dai ricercatori della *Cattedra UNESCO SSIIM sull'Inclusione Sociale e Spaziale dei Migranti Internazionali, Politiche e Pratiche urbane* dell'Università Iuav di Venezia. La prima mappatura è stata realizzata tra marzo e dicembre 2017 con il progetto pilota "CapaCityMetro, rete di (form)azione per l'inclusione attiva dei migranti nella città metropolitana di Venezia"¹. Tra il 2019 e il 2020 la mappatura dell'area veneziana è stata dunque aggiornata e rivista alla luce della riconfigurazione della scheda di rilevazione effettuata per CapaCityMetro-Italia (cfr. cap. 1).

Le informazioni sui servizi sono state raccolte attraverso ricerca documentale, rassegna stampa e approfondite interviste con oltre 60 attori

1. Buona parte delle osservazioni e considerazioni riportate in questo capitolo sono costruite sulla base del report "I servizi rivolti a (o con alto tasso di) utenti immigrati nella città metropolitana di Venezia. Report sulle criticità e potenzialità" elaborato nel marzo 2018 dai ricercatori della cattedra SSIIM (<https://bit.ly/3u50CZo>).

privilegiati, partendo dalle amministrazioni comunali per arrivare – con la metodologia del *snow-ball sampling* – ad altri attori rilevanti presenti in ogni comune: operatori sociali che operano presso altri enti pubblici, attori del terzo settore, associazioni di volontariato, sindacati.

Oltre alle informazioni raccolte per le schede della mappatura, attraverso le interviste sono state rilevate: le principali questioni che le amministrazioni comunali si trovano a gestire a fronte dell'aumento della diversità culturale, linguistica, religiosa; quali sono i servizi con maggiore utenza di origine straniera; quali risorse (umane ed economiche) vi sono impiegate; il tipo di utenza, le principali richieste, il livello di conoscenza dei servizi offerti e le loro aspettative; eventuali difficoltà nel fornire il servizio all'utenza straniera; le reti territoriali attivate; quali altri soggetti forniscono servizi alla popolazione immigrata nel territorio.

In un secondo passaggio della ricerca, fondamentale per analizzare forze e debolezze dell'insieme dei servizi offerti sul territorio, sono stati organizzati 3 workshop partecipativi territoriali (realizzati nel 2017 a San Donà di Piave, Cona e Dolo), durante i quali sono state condivise le conoscenze ed esperienze degli attori che operano sul territorio. Tali incontri sono stati un'occasione per verificare e aggiornare le informazioni raccolte fino a quel momento, ma anche per riflettere sul tipo di relazioni esistenti tra gli attori, evidenziando le eventuali collaborazioni esistenti e quelle mancanti, che bisognerebbe attivare o rafforzare.

Attraverso un'analisi della distribuzione territoriale dei servizi, questo contributo evidenzia uno scarso accentramento verso il comune capoluogo, una prevedibile diffusione policentrica dei servizi, con il protagonismo di alcuni centri medi, ma anche una copertura capillare su tutto il territorio, compresi i comuni più piccoli. Nelle riflessioni proposte, lo sguardo è rivolto sia alle differenze tra comuni di dimensioni demografiche diverse, sia alle particolarità riscontrabili nelle quattro sub-aree territoriali che compongono la CMV.

Trasversalmente alla lettura territoriale, vedremo poi come in molti casi prevalga un approccio che definiremo più assistenziale ed emergenziale, che tenta di arginare le condizioni di disagio più immediate; ma si rileva anche una ricchezza di azioni lungimiranti volte a promuovere una più stabile e duratura inclusione socio-spaziale.

Analizzando la costellazione di attori che erogano i servizi, emergerà un protagonismo dei soggetti pubblici in alcuni settori, ma anche un ruolo decisamente rilevante del privato sociale in tutti gli ambiti di intervento.

L'arcipelago metropolitano e la popolazione straniera

Quello della CMV è un territorio lungo (circa 120 km) e stretto (larghezza media di circa 25 km), con una superficie totale di circa 2.500 kmq. Nei suoi confini sono compresi 44 comuni.

Due sono gli aspetti territoriali di tale area metropolitana da considerare ai fini di una riflessione sull'offerta dei servizi: un forte policentrismo e un'evidente suddivisione in quattro sub-aree territoriali. Innanzitutto, il comune capoluogo non esercita qui una forza centripeta paragonabile ad altri capoluoghi metropolitani. Al contrario, alcune importanti realtà cittadine situate poco fuori dal confine metropolitano in altre province venete (quali le città di Padova e Treviso) o addirittura in altre regioni (Pordenone, in Friuli-Venezia Giulia), risultano essere poli d'attrazione più forti di Venezia per alcune aree del suo territorio metropolitano. Il caso veneziano è infatti emblematico di una delle criticità più discusse nell'istituzione delle Città Metropolitane con la Riforma Delrio (L. 56/2014): l'artificiosa definizione dei confini in coincidenza con quelli delle ex province laddove sarebbe stato invece opportuno riprendere la riflessione su quella che uno studio dell'OECD (2010) definiva la *City Region* tra Venezia, Padova e Treviso, un'area metropolitana "di fatto" che comprende parte delle tre province². Da lungo tempo si dibatteva sulla possibile costituzione della cosiddetta Pa-Tre-Ve, sulla base della constatazione che esiste, di fatto, una conurbazione continua nel Veneto centrale, senza però giungere a una definizione completa e soddisfacente degli ambiti geografici di questa entità metropolitana (Fregolent, 2013). Non si è stati in grado neanche di cogliere l'opportunità offerta dalla Legge (che suggerisce soltanto, ma non impone, la coincidenza con i confini provinciali) e ipotizzare riconfigurazioni territoriali più funzionali e aderenti alla reale conformazione del territorio urbanizzato.

All'interno dei confini dell'attuale CMV spiccano alcuni centri urbani di media grandezza – San Donà di Piave, Portogruaro, Mirano, Chioggia – che esercitano un rilevante potere attrattore. È anche per questo che il capoluogo non costituisce una così forte centralità rispetto a tutto il suo territorio metropolitano. Dalla "città diffusa", notava lo stesso Indovina (2009), si è passati, infatti, a un "arcipelago metropolitano", un territorio costituito da

2. La mappatura svolta dall'unità di ricerca dell'università di Venezia, comprenderebbe anche i servizi presenti nei comuni di Padova e Treviso, proprio per la consapevolezza che rimanere dentro i confini amministrativi della CMV sarebbe stato un approccio miope verso le reali caratteristiche del territorio metropolitano. Questo capitolo, però, tratta della sola CMV sia per coerenza con gli altri casi presentati nel volume, sia per assenza di dati sui comuni delle altre due province. L'affondo su Padova e Treviso – per limiti dati dal progetto – ha infatti riguardato solo le due città e non l'intero territorio provinciale.

aggregati urbani di diverso livello, separati ma integrati, e che esprime livelli e funzionalità metropolitane. Ciò genera complessità nelle interconnessioni e nella gestione amministrativa, con una conseguente frammentazione e disomogeneità nell'erogazione dei servizi di welfare.

Dal 2017, in seguito alla riorganizzazione della sanità in Veneto, il territorio metropolitano è suddiviso in due macro-aree corrispondenti ai bacini d'utenza dell'ULSS 3 – Serenissima (che ha accorpato le ex ULSS 12 – Venezia e 13 – Mirano e 14 – Chioggia) e dell'ULSS 4 – Veneto Orientale (ex ULSS 10 – S. Donà di Piave). Nonostante tale riorganizzazione, le quattro ex ULSS sono ancora oggi rappresentative di una suddivisione territoriale in sub-aree con specifiche caratteristiche:

- l'area di Venezia, al centro est, che comprende il comune capoluogo con una forte influenza sui comuni confinanti di Marcon e Quarto d'Altino;
- l'area del Veneto Orientale, situata a nord, che conta il maggior numero di comuni (21), la metà dei quali sotto i 10 mila abitanti;
- l'area di Mirano al centro ovest, composta da 17 comuni (medi, o medio piccoli, ma nessuno piccolissimo) in forte relazione reciproca, come dimostra la presenza di due Unioni di Comuni (Miranese e Riviera del Brenta);
- l'area a sud, composta dai soli tre comuni di Chioggia (polarità forte e secondo comune per popolazione dopo Venezia), Cavarzere e Cona (al contrario, uno dei più piccoli demograficamente).

Con una popolazione complessiva di 843.545 unità³, la CMV è una delle città metropolitane meno popolate d'Italia e la più piccola in termini demografici (oltre che per superficie e per densità) tra quelle per le quali abbiamo realizzato la mappatura dei servizi (cfr. cap. da 2 a 5). Gli stranieri residenti nella CMV al 1° gennaio 2021 sono poco più di 90mila, con un'incidenza del 10,7% sul totale della popolazione.

Le dieci principali nazionalità sono Romania (22%), Bangladesh (11%), Moldavia (9%), Cina (8%) e Albania (7%) – che nel complesso rappresentano quasi il 60% del totale – seguite da Ucraina (5%), Marocco (5%), Macedonia (3%), Kosovo (2%) e Nigeria (2%).

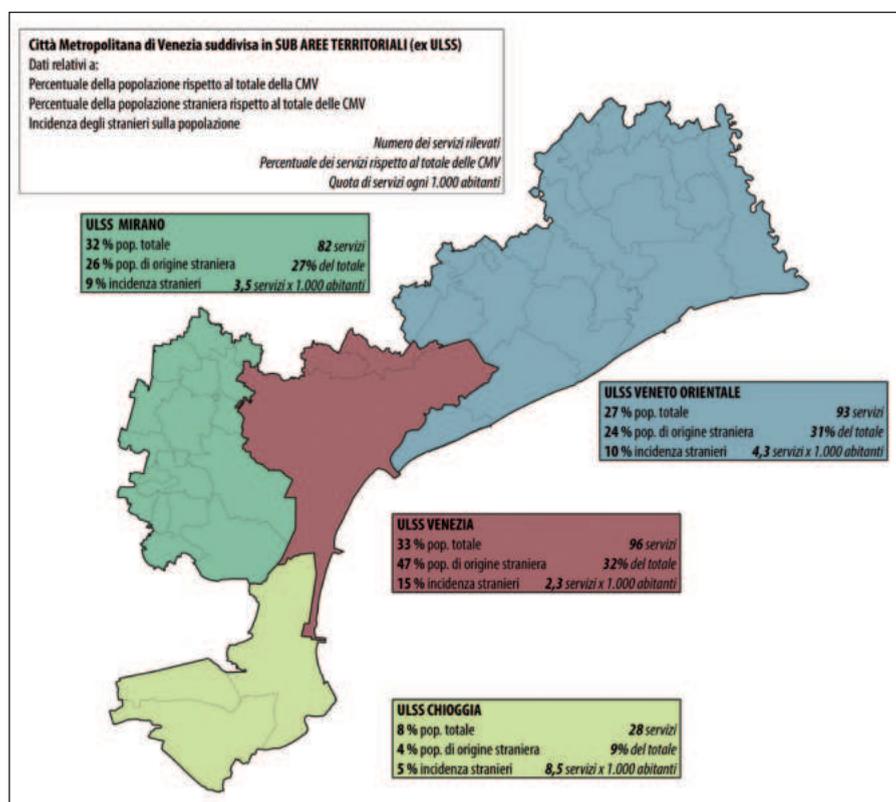
Con poco più di 256.000 residenti, il capoluogo ospita il 30% circa del totale degli abitanti della CMV. Un altro 30% risiede in comuni medi (tra 20.000 e 50.000 abitanti), il 36% in quelli medio-piccoli (tra 5.000 e 20.000

3. I dati demografici riportati in questo paragrafo (salvo diversa indicazione) sono elaborazioni su dati Istat 01/01/2021.

abitanti), mentre molto limitata è la presenza nei piccoli comuni (<5.000 abitanti) dove vive appena il 3% dei residenti della CMV. Considerando solo la componente di origine straniera, si osserva una maggiore concentrazione (quasi la metà) nel comune di Venezia. L'altra metà è invece distribuita tra i comuni medi e medio-piccoli. In linea con l'andamento generale è solo la percentuale di stranieri residenti nei piccoli comuni (Fig. 6.2).

Nel comune capoluogo l'incidenza di residenti stranieri rispetto alla popolazione totale è ben più alta della media negli altri comuni metropolitani. Anche la distribuzione degli stranieri nelle quattro sub-aree si discosta leggermente rispetto al comportamento generale della popolazione. Come mostra la Fig. 6.1, nei quattro comuni della ex-ULSS Veneziana l'incidenza degli stranieri (15%) è maggiore rispetto alla media nella CMV (pari a 11%), mentre è minore nelle altre tre aree.

Fig. 6.1 - Distribuzione della popolazione e dei servizi nelle sub-aree delle ex ULSS della CMV



Per quel che riguarda i richiedenti protezione internazionale, nel 2017, anno del picco di presenze nel sistema di accoglienza, secondo i dati della prefettura operavano nella CMV 99 CAS, distribuiti su 31 dei 44 comuni metropolitani. Il quadro che emergeva in quell'anno era decisamente schizofrenico: da un lato i grandi centri prefettizi, 3 dei quali ospitavano un numero di richiedenti asilo che variava tra le 80 e le 100 persone e il noto centro di Cona che è arrivato ad ospitare oltre 1.500 persone; dall'altro un sistema di micro-accoglienza diffusa composto da una settantina di strutture che accoglievano piccoli gruppi di richiedenti asilo (meno di 10 ospiti ciascuna). A questi si aggiungeva il minuto ma allora crescente contributo della rete SPRAR, che nel 2017 contava nella CMV 5 progetti per quasi 200 posti (SPRAR, 2017).

A oggi la situazione dei centri di accoglienza nella CMV è molto cambiata, come in tutta Italia del resto. In parte come effetto della riduzione degli arrivi; in parte per le modifiche introdotte al sistema di accoglienza che ha visto un depotenziamento del sistema ordinario degli SPRAR (poi SIPROIMI e oggi SAI) e l'esclusione di alcune categorie di migranti dalla possibilità di beneficiare dell'accoglienza. Basti pensare che, se nel 2018 si contavano oltre 1.300 presenze nei differenti centri di accoglienza della CMV (1.150 nei CAS e 165 nei SAI), nel 2020 gli accolti sono più che dimezzati: poco più di 500 presenze totali, di cui circa 400 nei CAS e 100 nei centri SAI⁴.

Il sistema dei servizi e la loro distribuzione sul territorio

Nella CMV sono stati rilevati in totale 299 servizi. Per comprendere criticità e potenzialità di questa offerta, ne analizziamo innanzitutto la distribuzione tra comuni, sia in termini scalari (relativi alla dimensione demografica) sia in termini spaziali (sub-aree territoriali).

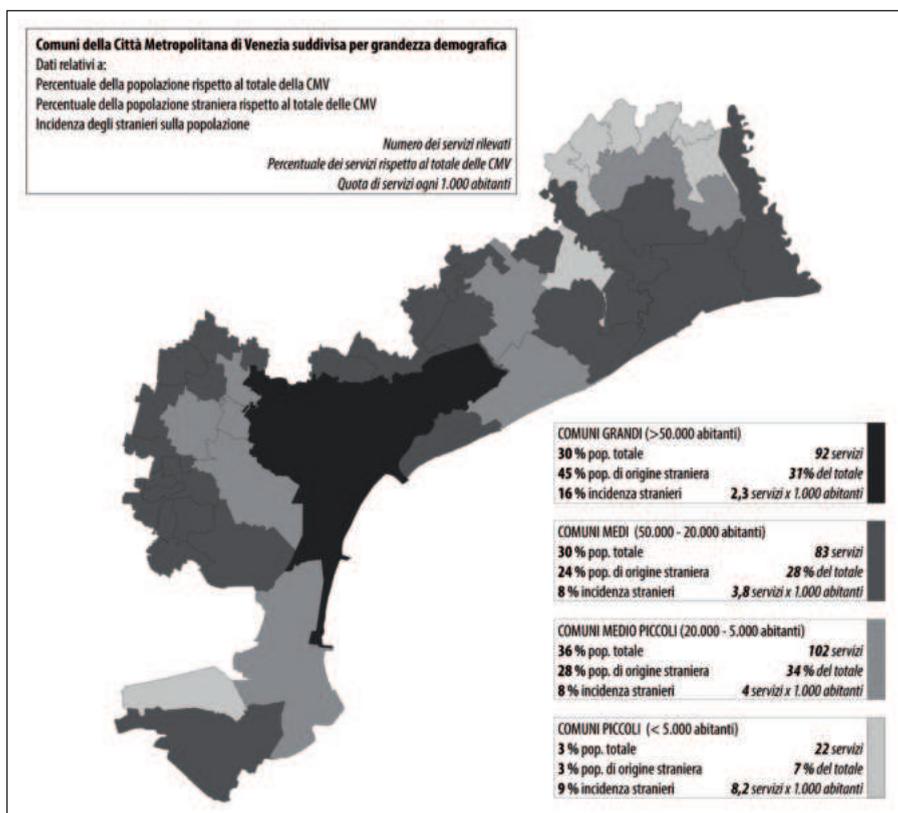
Una prima importante considerazione riguarda la marcata diversità tra la città di Venezia e il resto dell'area metropolitana, ma anche tra sub-aree.

Le differenze tra comuni sono dovute a fattori eterogenei: la dimensione (territoriale e demografica), il colore politico, l'accesso alle risorse. Un'ulteriore frammentazione è riscontrabile anche all'interno dei singoli comuni della città diffusa, spesso policentrici e composti da varie frazioni, non sempre ben collegate tra loro né facilmente accessibili. O quanto meno debolmente servite dal trasporto pubblico di cui notoriamente la popolazione straniera si trova a fare maggiore uso.

4. <https://bit.ly/3CQeXg8>.

Nel complesso, emerge un prevedibile protagonismo del comune capoluogo, ma la concentrazione dei servizi è meno polarizzata di quel che ci si aspetterebbe ed è bilanciata rispetto alla distribuzione della popolazione raccontata nelle pagine precedenti (Fig. 6.2).

Fig. 6.2 - Distribuzione della popolazione e dei servizi nei comuni della CMV in base alla dimensione demografica



Se infatti il 31% dei servizi mappati si trova nel comune di Venezia, un altro 28% viene erogato negli otto comuni medi e ben il 34% nei comuni medio piccoli. Spiccano in particolare, per il numero di servizi rilevati, alcuni poli sub regionali: San Donà di Piave (23) e Portogruaro (14) a est, Mirano (14) e Dolo (12) a ovest, e Chioggia (12) a sud. Sono infatti realtà molto attive e, in particolare San Donà di Piave, con una spiccata capacità di progettazione e di attrarre fondi europei e non.

La ricchezza di servizi è solo in parte motivata dall'ampiezza demografica (sia in termini di popolazione generale che di componente straniera) dei comuni. Guardando infatti al rapporto tra servizi e numero di abitanti di origine straniera, che a scala metropolitana risulta essere di 3,3 servizi ogni 1.000 stranieri, emerge come i comuni sopracitati esprimano sempre un rapporto maggiore: 5 su 1.000 a San Donà di Piave, 7 a Portogruaro, 7,3 a Mirano, 7,5 a Dolo e 6 a Chioggia.

Il comune di Venezia, a un primo sguardo, sembrerebbe sottodotato rispetto alla percentuale di popolazione straniera, con circa 14 punti percentuali di differenza tra la concentrazione di servizi e quella di migranti ed esprimendo un rapporto di soli 2,3 servizi ogni 1.000 abitanti stranieri. Ma ciò è in gran parte da ricondurre al contesto urbano più denso, dove la prossimità dei servizi permette una riduzione numerica delle sedi di erogazione, essendo esse eventualmente più grandi, più strutturate e con un bacino di utenza maggiore.

È interessante poi notare una presenza, per quanto minore ma comunque articolata, di servizi diffusi anche in comuni più piccoli. Spicca Cona, uno dei comuni meno abitati, con 6 servizi mappati, rivolti prevalentemente a richiedenti asilo. Va detto che tale ricchezza di offerta è una conseguenza dell'anomala richiesta venutasi a creare tra il 2015 e il 2018: in una ex base militare della piccolissima frazione di Conetta (190 abitanti), era stato allestito uno dei tanti CAS prefettizi mal-gestiti e sovraffollati (con picchi di oltre 1.500 accolti), che ha spinto la società civile a mobilitarsi per ridurre gli inevitabili conflitti e prestare un minimo di assistenza ai ragazzi disorientati dall'isolamento forzato.

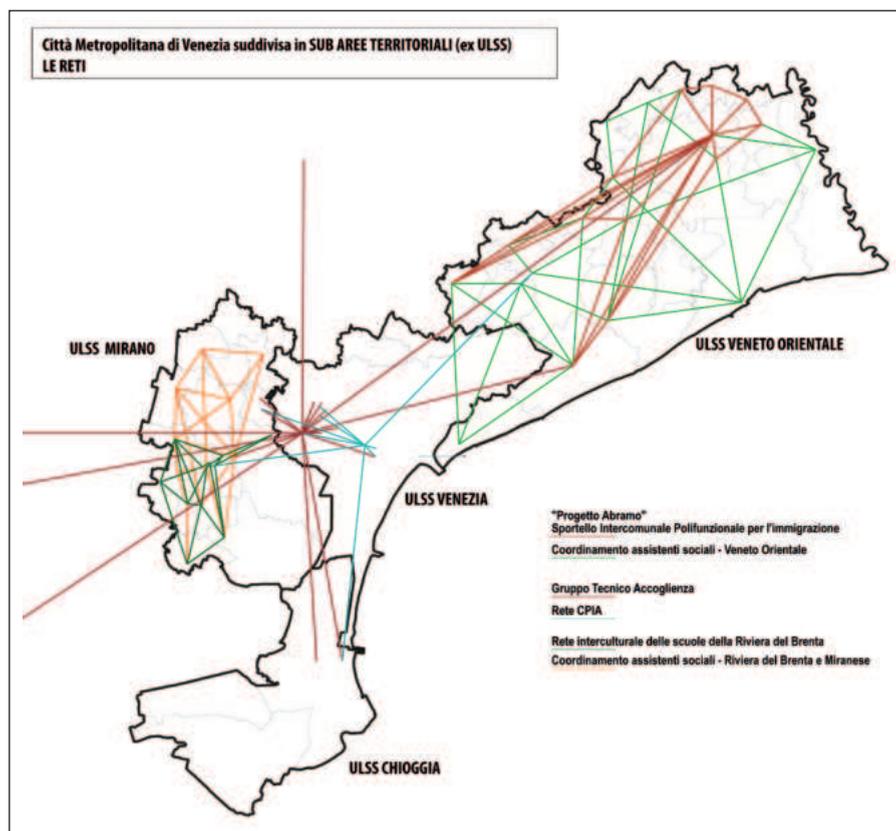
Se leggiamo invece il territorio metropolitano da un punto di vista spaziale, la ricerca ha validato l'ipotesi iniziale secondo cui la CMV è ancora fortemente divisa nelle quattro sub-aree territoriali (che, come accennato, ricalcano la suddivisione delle ex-ULSS) scarsamente interconnesse. Una compartimentazione che emerge con evidenza dall'analisi delle reti in essere tra attori che operano entro i confini metropolitani⁵ sul fronte dell'inclusione socio-spaziale ed economica dei cittadini con *background* migratorio. La maggior parte di esse, infatti, agisce in ambiti territoriali ristretti e include attori che operano in una sola sub-area metropolitana (Figura 6.3): la Rete dei corsi di italiano nell'area veneziana; lo Sportello Intercomunale Polifunzionale per l'immigrazione "Abramo" e il

5. Per un approfondimento sulle reti rilevate nella CMV si veda il report "I servizi rivolti a (o con alto tasso di) utenti immigrati nella città metropolitana di Venezia. Report sulle reti territoriali" elaborato nel marzo 2018 dai ricercatori della cattedra SSIIM per il progetto pilota. <https://bit.ly/3MxLtZ2>.

coordinamento degli assistenti sociali del Veneto Orientale; l'omologo di quest'ultimo nella Riviera del Brenta e Miranese e la Rete interculturale delle scuole della Riviera del Brenta. Le altre due reti mappate, quella dei CPIA della Provincia di Venezia e il Gruppo Tecnico Accoglienza (oggi non più attivo), pur coinvolgendo soggetti di differenti sub-aree, sono fortemente centralizzate e non offrono l'opportunità di un vero scambio metropolitano tra attori. Anche per questo il gruppo di ricerca della Cattedra UNESCO SSIIM ha collaborato con il Comune di Venezia nell'istituzione di una rete tra gli sportelli di orientamento che offrono informazioni ai cittadini stranieri. La rete riunisce tutti gli sportelli (e di fatto altre reti) mappati durante la ricerca-azione.

Nelle pagine che seguono vedremo inoltre come la compartimentazione non sia solo territoriale ma anche settoriale.

Fig. 6.3 - Le reti rilevate nella CMV



Volendo però trovare un aspetto positivo nella configurazione ad arcipelago delle quattro aree, si può affermare che vi sia una diffusione capillare di servizi su tutto il territorio metropolitano. Escludendo i 28 servizi presenti nei tre comuni dell'area sud, gli altri tre ambiti sub-metropolitani ospitano circa un terzo dei servizi ciascuno: 96 nell'area veneziana, 83 nel miranese e 93 nell'area del Veneto Orientale (Fig. 6.1) Il quadro che emerge è dunque quello, non solo di un capoluogo che offre un ampio numero (e una varietà) di servizi rivolti a persone con un *background* migratorio, ma anche una miriade di servizi sparsi nei tanti comuni dell'intera CMV.

A corroborare l'ipotesi di una diffusa presenza di servizi, in tutti i comuni della CMV ne è stato rilevato almeno uno rivolto alle persone migranti o con alto tasso di utenti stranieri. Va detto che il dato è lievemente influenzato dalla scelta di mappare sempre i servizi sociali, presidio presente in ogni comune. Ma anche escludendo i 5 comuni che registrano esclusivamente tale servizio, rimane comunque un'alta percentuale di comuni con almeno un servizio mappato (39 su 44). In una città diffusa caratterizzata da ampia dotazione di ciò che è privato ma che rimane spesso sottodotata di tutto quello che è pubblico (Indovina, 1990), è confortante notare quindi la buona diffusione e capillarità di servizi a sostegno delle persone migranti e la presenza di un welfare locale di prossimità anche laddove il territorio metropolitano si dirada.

Il rovescio della medaglia è che questo "sistema" di servizi rivolti agli stranieri, non è di fatto un sistema. Dalla ricerca-azione sul campo emerge infatti la frammentarietà e l'assenza di una regia strategica in grado di tenere insieme i pezzi, promuovere complementarità e ottimizzare le risorse disponibili sul territorio. Le reti corte, soprattutto informali, attivate a livello locale sono per lo più basate sulla buona volontà di singoli operatori che ritengono utile e opportuno collaborare con chi si occupa di problematiche analoghe ma non riescono ancora a fare sistema a livello di città metropolitana.

In bilico tra assistenza e inclusione. Un'analisi dei settori d'intervento

I servizi mappati sono stati categorizzati sulla base delle 13 tipologie di servizi, stabilite da progetto che, nella Tab. 6.1, sono divisi in due macrogruppi: i servizi di primo sostegno e integrazione di base (che qui definiremo "di bassa soglia") e quelli più orientati all'inclusione sociale (cfr. cap. 1).

Tab. 6.1 - Tipologie di settori d'intervento – Confronto tra CMV e le altre CM mappate

Settori d'intervento	CMV		Totale CM mappate	
	N	%	N	%
Primo sostegno e integrazione di base				
Anti-violenza/Anti-tratta	24	8%	126	7%
Contrasto alla povertà	129	43%	509	28%
Corsi di Lingua italiana L2	50	17%	316	17%
Prima/seconda accoglienza e emergenza abitativa	42	14%	224	12%
Informazioni/Documenti	72	24%	613	33%
Assistenza legale	39	13%	222	12%
Mediazione linguistico-culturale	72	24%	613	33%
Salute	58	19%	609	33%
Più orientati all'inclusione sociale				
Anti-discriminazione/sensibilizzazione	106	35%	323	17%
Accesso alla casa	61	20%	184	10%
Accesso al lavoro	52	17%	343	19%
Supporto scolastico e diritto allo studio	56	19%	256	14%
Promozione della socializzazione e intercultura	118	39%	415	22%

Uno sguardo generale ai settori prevalenti nella CMV mostra un territorio che si dedica soprattutto a: contrasto alla povertà, promozione della socializzazione e intercultura, attività di antidiscriminazione e di sensibilizzazione. In questi tre settori e nell'accesso alla casa, la CMV appare più forte anche rispetto all'andamento medio delle cinque città metropolitane mappate nel progetto, mentre è relativamente meno impegnata nei settori della mediazione linguistico-culturale, informazioni/documenti e salute.

Il forte impegno nel contrasto alla povertà e la generale prevalenza dei servizi di bassa soglia, possono essere ricondotte a quattro fattori. Innanzitutto gli effetti ancora perduranti di una crisi economica che ha toccato con maggiore forza le fasce più deboli della popolazione, quali i migranti. In secondo luogo, la crescita esponenziale delle richieste di asilo, a partire dal 2014, unico canale d'ingresso legale rimasto dopo l'interruzione dei decreti flussi per "migranti economici" (fatta eccezione per i ricongiungimenti familiari). L'attesa del riconoscimento dello status di rifugiato è infatti una situazione di stallo che espone i nuovi arrivati a una condizione di estrema vulnerabilità. Va considerata poi la tradizione democristiana e la radicata presenza di associazioni le-

gate al mondo cattolico la cui azione è spesso impostata su forme di assistenzialismo caritatevole. Infine, in un circolo vizioso di reciproca causa-effetto, è proprio la carenza di politiche lungimiranti a generare un maggiore bisogno di servizi di bassa soglia. La “precarizzazione di ritorno” di molte famiglie è infatti anche conseguenza della mancanza strutturale di politiche efficaci nel garantire una reale e perdurante inclusione sociale.

Va per contro segnalata la maggiore attenzione che nella CMV, rispetto ad altre, è data alle azioni di anti-discriminazione, sensibilizzazione e promozione della socializzazione interculturale. Sintomo da un lato di una capacità di andare oltre l’approccio assistenzialista, ma anche di una necessità ancora troppo pressante di intervenire sugli atteggiamenti discriminatori (se non propriamente razzisti) e le barriere escludenti della nostra società. Tali servizi sono attivati prevalentemente dagli attori del terzo settore e con un interessante contributo – ma ci torneremo più avanti parlando degli attori – dei sindacati.

Scendendo nel dettaglio delle differenze tra ambiti territoriali (Tab. 6.2), si nota come i comuni della sub-area del Veneto Orientale siano quelli con una maggiore debolezza nei servizi mirati all’inclusione, in particolare nei settori dell’accesso alla casa, del supporto scolastico e della sensibilizzazione. Anche l’area veneziana mostra una presenza consistente di servizi di bassa soglia, mentre nell’area miranese e in quella chioggiotta, i servizi nelle due macro categorie sono più bilanciati.

Le differenze tra sub-aree in termini di maggiore o minore sensibilità verso un’inclusione sociale più strutturata e lungimirante sono in parte dovute alle caratteristiche territoriali e alla capacità di fare rete tra attori e comuni. Ad esempio, il Veneto Orientale ha un territorio più diradato, meno ricco di reti e più polarizzato; i servizi rivolti all’inclusione si trovano infatti quasi esclusivamente nei centri principali di San Donà di Piave, Portogruaro e Jesolo. Il Miranese invece è più compatto, è costituito in un’Unione di comuni, sono presenti numerose reti, un Tavolo di Coordinamento, tutte realtà che spingono molto sul tema dell’inclusione sociale. Solo per fare degli esempi in questa area: nel piccolo comune di Fiesso d’Artico (8 mila abitanti), 2 dei 3 servizi mappati si occupano di anti-discriminazione/sensibilizzazione e tutti di supporto scolastico; nel comune di Santa Maria di Sala (17 mila abitanti) 3 su 5 erogano servizi di supporto scolastico e 2 di promozione della socializzazione interculturale; a Dolo (15 mila abitanti) 8 dei 12 servizi erogati si occupa sia di anti-discriminazione/sensibilizzazione che di promozione della socializzazione.

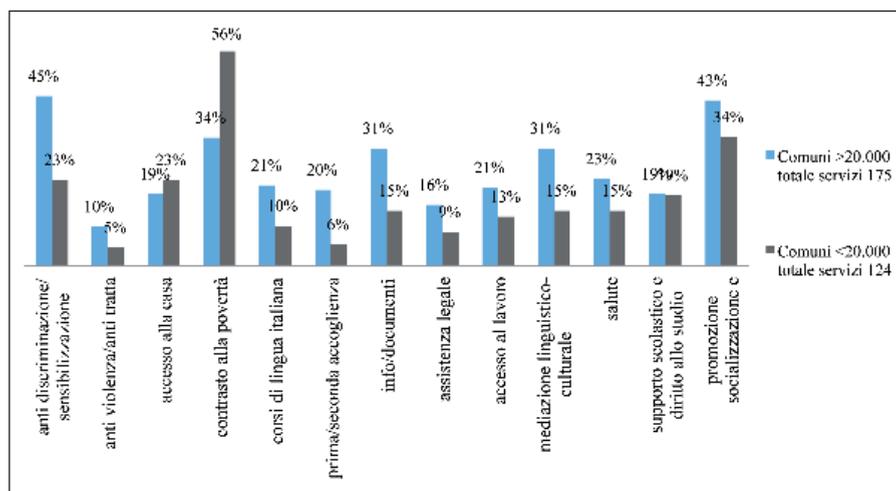
Tab. 6.2 - Tipologie di settori d'intervento – Confronto tra sub-aree

Settori d'intervento	ULSS 4 veneto orientale		Ex ULSS 12 veneziana		Ex ULSS 13 Mirano		Ex ULSS 14 Chioggia	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Primo sostegno e integrazione di base								
Anti-violenza/Anti-tratta	8	9%	13	14%	3	4%	0	0%
Contrasto alla povertà	43	46%	36	38%	39	48%	11	39%
Corsi di Lingua italiana L2	12	13%	25	25%	12	15%	2	7%
Prima/seconda accoglienza e emergenza abitativa	4	4%	21	22%	15	18%	2	7%
Informazioni/Documenti	21	23%	27	28%	15	18%	9	32%
Assistenza legale	13	14%	12	13%	10	12%	4	14%
Mediazione linguistico-culturale	21	23%	27	28%	15	18%	9	32%
Salute	23	25%	24	25%	9	11%	3	11%
Più orientati all'inclusione sociale								
Anti-discriminazione/ sensibilizzazione	22	24%	45	47%	32	39%	7	25%
Accesso alla casa	13	14%	26	27%	18	22%	4	14%
Accesso al lavoro	15	16%	21	22%	10	12%	6	21%
Supporto scolastico e diritto allo studio	10	11%	19	20%	21	26%	6	21%
Promozione della socializzazione e intercultura	21	23%	47	49%	35	43%	15	54%

Guardando infine anche alle differenze scalari tra comuni, dei 299 servizi mappati nella CMV, 175 si trovano in comuni maggiori di 20.000 abitanti, mentre 124 sono nei comuni minori. Nei centri più grandi (quali Portogruaro, San Donà, Mirano, Chioggia), molti operano nei settori dell'anti-discriminazione (il 45%) e della promozione della socializzazione (il 43%), mentre nei comuni più piccoli spiccano le azioni di contrasto alla povertà (56%), seguite a distanza dalla promozione della socializzazione (34%) (Graf. 6.1).

Da un lato va ricordata la scelta metodologica di questa rilevazione, vale a dire di mappare tutti i servizi sociali che, per loro natura, si occupano di servizi di bassa soglia e di sostegno alle persone in condizione di disagio sociale ed economico. L'alto numero di comuni, e di conseguenza di servizi sociali, contribuisce dunque ad accrescere la percentuale di tali servizi.

Graf. 6.1 - Tipologie di settori d'intervento – Confronto tra comuni maggiori o minori di 20 mila abitanti



Ma non è questo l'unico motivo: i piccoli comuni sono, infatti, anche territori presidiati da tante piccole associazioni del terzo settore e, in particolare, dalle parrocchie che tipicamente si dedicano al sostegno delle persone più fragili attraverso aiuti alimentari, donazioni di vestiti, alloggi temporanei e altre azioni di contrasto alla povertà.

La dimensione degli attori che operano sul territorio, la loro predisposizione verso alcuni settori d'intervento, il radicamento sul territorio, la competenza sui temi, la capacità di fare reti e via dicendo, sono tutti fattori che influenzano fortemente (in positivo e in negativo) il sistema dei servizi rivolti alle persone migranti. Per questo motivo, nel paragrafo che segue, guarderemo alla natura dei soggetti che erogano tali servizi nel territorio della CMV.

Chi eroga i servizi? Analisi delle tipologie di attori

La mappatura rivela che nella CMV esiste una costellazione densa di soggetti impegnati a fornire servizi alla popolazione straniera. I 299 servizi mappati sono qui analizzati in base alla tipologia di soggetto erogatore.

In linea con quanto avviene in tutte e cinque le città metropolitane studiate, anche nella CMV i servizi ai migranti sono erogati tanto da attori pubblici, quanto (e anche più) dalla società civile organizzata.

Se teniamo insieme i servizi forniti da tutti gli enti “non-pubblici” nella CMV, vale a dire gli enti del terzo settore, quelli religiosi, i sindacati e altro, arriviamo al 60% del totale (Tab. 6.3). Nel confronto con le altre CM – pur ricordando che alcune variazioni potrebbero essere viziate da approcci lievemente disallineati messi in campo dalle unità di ricerca delle 5 CM – emergono, nel caso veneziano, differenti protagonismi all’interno del comparto non pubblico: da un lato lo scarso contributo delle fondazioni, l’assenza delle aziende private e delle società a partecipazione pubblica; dall’altro il consistente impegno degli enti religiosi e dei sindacati, su cui torneremo più avanti. In ogni caso, a entrambe le scale, l’ente pubblico fornisce quasi il 40% del totale dei servizi mappati, contro il 60% circa del “non-pubblico”.

Tab. 6.3 - Servizi per tipologie di soggetti erogatori. Confronto tra CMV e il totale delle 5 CM

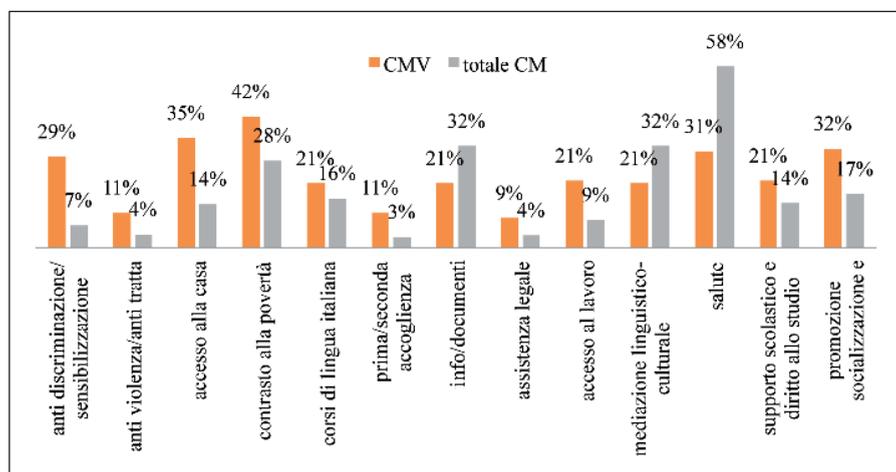
Tipologia	CMV		Totale CM	
	N	%	N	%
Ente pubblico	117	39%	711	38%
Ente del terzo settore	105	35%	588	32%
Ente religioso	43	14%	211	11%
Fondazione	3	1%	72	4%
Gruppo informale	3	1%	16	1%
Insieme organizzato di enti	1	0%	74	4%
Sindacato	27	9%	95	5%
Soc. a partecipazione pubblica	0	0%	78	4%
Azienda privata	0	0%	8	0%
Totale	299		1.853	

La spartizione tra pubblico e privato è specchio delle forze e delle debolezze tipiche del welfare italiano. Da un lato è evidente quanto – per quel che riguarda i soggetti che erogano i servizi – l’accesso al welfare (o a quel che ne rimane) non sia più di responsabilità solo pubblica, e quanto rilevante sia il ruolo del terzo settore e del mondo del volontariato nel compensarne, almeno in parte, le lacune.

Dall’altro lato abbiamo un pubblico che, attraverso i presidi territoriali (in particolare i già citati servizi sociali) è comunque presente sul territorio in maniera capillare e può (o potrebbe) raggiungere i bisogni di tutti i cittadini, anche di quelli che vivono nei contesti urbani più periferici.

Nella CMV gli attori pubblici si occupano prevalentemente di contrasto alla povertà (42%), ma anche di agevolare l'accesso alla casa (35%) e di fornire servizi finalizzati a promuovere la socializzazione e l'intercultura (32) e di contrastare le discriminazioni (29%). L'attore pubblico dell'area veneziana appare dunque più impegnato – rispetto a quanto rilevato nel totale delle 5 CM – in questi quattro settori d'intervento, ma anche in alcuni dove risulta complessivamente meno incisivo (come l'accesso al lavoro) (Graf 6.2).

Graf. 6.2 - L'impegno degli enti pubblici nei differenti settori d'intervento. Confronto tra CMV e totale CM



Ciò si presta a molteplici interpretazioni. Una di carattere metodologico giacché, come già accennato, nel caso della CMV si è scelto di mappare tutti i servizi sociali comunali, anche quando non erogatori di servizi rivolti esclusivamente ai migranti. Questo spiegherebbe sia il maggiore numero di servizi forniti da enti pubblici, sia l'alta rappresentanza nel settore del contrasto alla povertà. La forte presenza del pubblico nell'erogare questo tipo di servizi è però anche sintomo di un perdurante stato di precarietà della popolazione di origine straniera, sia dei nuovi arrivati sia di coloro che sono presenti da più tempo, che sono stati i primi a soffrire della crisi economica. In una regione particolarmente attrattiva per le sue possibilità lavorative, la perdita di un'occupazione può comportare – come già detto in queste pagine – una rapida precarizzazione di ritorno, mancando politiche che garantiscano una lungimirante inclusione sociale (non solo lavorativa).

Torniamo dunque a quel 60% di servizi forniti alla popolazione straniera da attori non pubblici. È certamente auspicabile che, in una società delle diversità, la produzione dei beni pubblici non sia di un soggetto pubblico-istituzionale unitario ma di tanti attori che perseguono gli interessi collettivi. E in questo senso i molti servizi erogati da attori della società civile organizzata ci raccontano di un attivismo e protagonismo del privato sociale in tutte le città metropolitane. È noto infatti che di fronte all'arretramento dello stato, le associazioni abbiano assunto in Italia sempre più una funzione di sostituzione e di alternativa alle istituzioni pubbliche, svolgendo molti servizi e attività utili per soddisfare bisogni sociali di diverso tipo, individuando e valorizzando risorse potenziali e inespresse (Biorcio, Vitale, 2016).

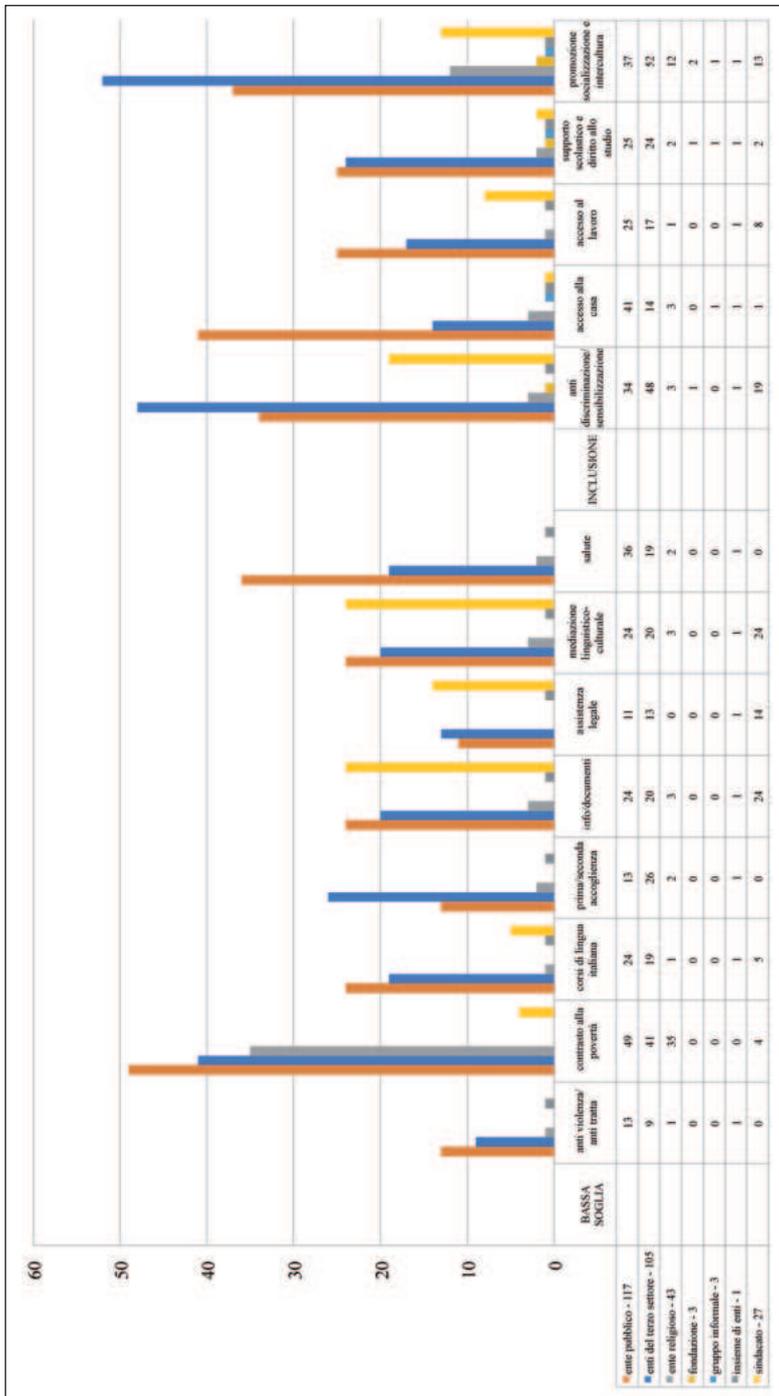
I rischi della delega al terzo settore dei servizi sociali sono quelli tipici dello sviluppo di una cultura del "privatismo" (Crosta, 2010). In un settore nel quale dovrebbero coniugarsi problemi e soluzioni che sono contemporaneamente individuali e sociali, la solidarietà rischia di rappresentare il "sostituto privatistico della corresponsabilità verso la cosa pubblica" (De Leonardis, 1998). Quella solidarietà che talvolta muove enti religiosi e associazioni, che difatti mostrano una forte dedizione ai servizi di bassa soglia: basti pensare che nella CMV, 35 enti religiosi su 43 si occupano di contrasto alla povertà (Graf. 6.3).

Per gli enti del terzo settore in generale il contrasto alla povertà è solo al terzo posto (39%). Maggiore attenzione è invece rivolta alla promozione della socializzazione interculturale (50%) e alle azioni di contrasto alle discriminazioni (46%) (Graf. 6.4). Tale predisposizione ha certamente il pregio di andare oltre un approccio assistenzialista ma è anche lo specchio di un modello più liberista-lavorista: le favorevoli condizioni che il mercato del lavoro ha presentato per lunghi anni nella provincia di Venezia hanno permesso l'inserimento occupazionale di migliaia di immigrati, facendo credere che a questo si fosse accompagnata in automatico una loro reale inclusione sociale e spaziale. Al contrario, si sono innalzate barriere culturali discriminatorie e razziste sulle quali la società civile si trova ancora evidentemente costretta a intervenire.

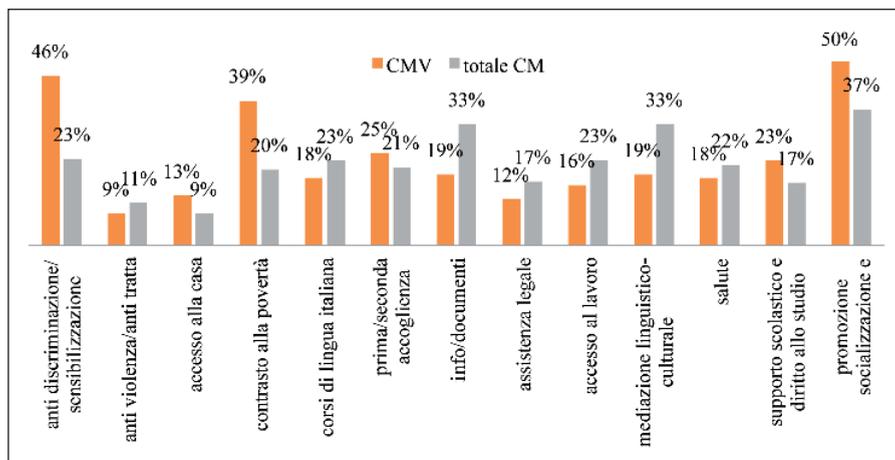
Va comunque notato che, nonostante un prevalere delle tre categorie citate, gli enti del terzo settore lavorano in maniera diffusa su tutti gli ambiti (dalla scuola alla casa).

Se da un punto di vista quantitativo la mappatura ha messo in luce una ricchezza e un protagonismo del terzo settore, la ricerca condotta sul territorio ha però restituito un quadro frammentato, una distribuzione disomogenea dei servizi forniti e una forte difficoltà per questi enti di costruire e mantenere reti.

Graf. 6.3 - Servizi per tipologie di soggetti erogatori e settori d'intervento



Graf. 6.4 - L'impegno degli enti del Terzo Settore nei differenti settori d'intervento. Confronto tra CMV e totale CM



Non mancano (e non aiutano) le differenze tra attori: dai più grandi e strutturati ai più piccoli e autorganizzati; da quelli in rete a quelli isolati; dai più ai meno competenti (anche evitando di soffermarsi su quei soggetti che, nascosti dietro la veste di attori dediti all'accoglienza, lucrano sulle spalle dei migranti).

Sappiamo del resto che questo sostituto del pubblico, il terzo settore, è in realtà un insieme notevolmente eterogeneo di enti. Il problema è che nella categorizzazione del non profit, o terzo settore, sono accorpate una miriade di organizzazioni differenti in un "magma informe, tenuto insieme solo da una ragione fiscale" (Moro, 2014). Se a erogare servizi per la popolazione straniera rimangono però solo questi enti, il risultato rischia di essere "un'integrazione a macchia di leopardo" (Marconi, 2014), frammentata ed eterogenea, che vede politiche e processi d'inclusione molto diversificati sul territorio, con stranieri di serie A e di serie B a seconda di quanto siano stati fortunati a incontrare un'associazione o un'altra.

Anche il modo in cui gli enti si distribuiscono nei vari comuni della CMV, racconta di una disparità e disomogeneità tra territori differenti (Tab. 6.4).

Nel Veneto Orientale, ad esempio, l'ente pubblico sembra molto più presente rispetto alle altre aree, ma è ciò è motivato in buona parte dal maggiore numero di comuni che compongono questo ambito territoriale. Gli enti del terzo settore sono invece più deboli, forse per effetto di un territorio meno compatto, e si trovano soprattutto nei centri più grandi – 8 a

Tab. 6.4 - Servizi per tipologie di soggetti erogatori. Confronto tra sub-aree della CMV

Tipologia	ULSS 4 veneto orientale		Ex ULSS 12 ve- neziana		Ex ULSS 13 Mirano		Ex ULSS 14 Chioggia	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Ente del terzo settore	27	29%	33	34%	41	50%	5	18%
Ente pubblico	46	49%	35	36%	25	30%	11	39%
Ente religioso	10	11%	17	18%	11	13%	4	14%
Fondazione	1	1%	2	2%	0	0%	0	0%
Gruppo informale	1	1%	1	1%	0	0%	1	4%
Insieme organizzato di enti	0	0%	1	1%	0	0%	0	0%
Sindacato	8	9%	7	7%	5	6%	7	25%
Totale	93		96		82		28	

San Donà di Piave e 4 a Portogruaro – mentre gli altri comuni ne ospitano al massimo 1 o 2. In totale gli enti del terzo settore in questa ULSS occupano una percentuale del 29%, molto più bassa del 50% dell’area miranese e del 36% dell’area veneziana. La sub-area di Mirano rivela anche in questo caso una maggiore compattezza trasversale e dunque una diffusione più omogenea (pur con numeri maggiori nei poli di Mirano, 9, e di Dolo, 6).

Gli enti religiosi sono invece molto presenti nell’area veneziana: tra mense, dormitori, punti di distribuzione di abiti e centri di ascolto, sono molti i servizi erogati da Caritas e parrocchie nel comune capoluogo, in particolare tra Mestre e Marghera.

Tanti sono ovviamente anche gli enti religiosi attivi nei piccoli centri, rappresentando il 15% del totale nei comuni minori di 20mila abitanti; centri – questi ultimi – nei quali l’attore pubblico prevale (43%) sugli enti del terzo settore (34%), diversamente da quanto avviene nei comuni maggiori di 20mila abitanti dove le due tipologie di soggetto erogatore sono pressoché paritarie (Tab. 6.5).

Una riflessione a parte merita il ruolo dei sindacati. La loro presenza è infatti rilevante in tutte le sub-aree (Tab. 6.4) e anche in comuni di grandezze differenti (Tab. 6.5). Nel Veneto Orientale CGIL e CISL erogano servizi alla popolazione straniera in alcuni importanti comuni (San Donà di Piave, Portogruaro, Jesolo, ma anche a Noventa di Piave), presidiando così i poli principali di un territorio vasto e frastagliato, ma con un’ampia popolazione straniera che lì vive e lavora. Anche nel Miranese i sindacati presidiano il territorio (a Mirano, Scorzè e Dolo) seppure in maniera meno diffusa, probabilmente perché agevolati dalle maggiori connessioni tra comuni.

Tab. 6.5 - Servizi per tipologie di soggetti erogatori. Confronto tra comuni minori e maggiori di 20.000 abitanti nella CMV

Tipologia	>20.000 abitanti		<20.000 abitanti	
	N	%	N	%
Ente del terzo settore	63	36%	43	34%
Ente pubblico	64	37%	53	43%
Ente religioso	25	14%	18	15%
Fondazione	2	1%	1	1%
Gruppo informale	2	1%	1	1%
Insieme organizzato di enti	1	1%	0	0%
Sindacato	18	10%	9	7%
Totale	175		124	

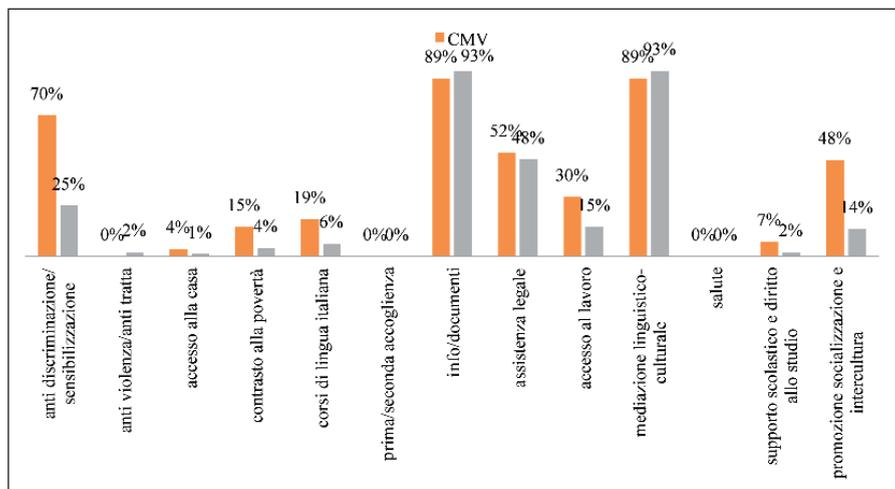
Persino nella piccola ULSS di Chioggia, composta di soli tre comuni, troviamo un'alta percentuale di sindacati (4 a Cavarzere e 3 a Chioggia).

Già all'inizio di questo paragrafo (Tab. 6.3) era stato peraltro evidenziato come i 27 sindacati mappati nella CMV rappresentino una percentuale maggiore sul totale dei servizi erogati, il 9%, rispetto al 5% nelle cinque CM.

Tali soggetti erogano servizi soprattutto di mediazione linguistico-culturale (89%) e forniscono supporto per informazioni/documenti (89%) (Graf. 6.5). Pur se lievemente in difetto in questi due settori rispetto alle altre CM, i sindacati della CMV spiccano invece per un marcato contributo nelle azioni di promozione della socializzazione interculturale (70% vs 25%) e di contrasto alle discriminazioni (48% vs 14%) e appaiono comunque più attivi della media anche in tutti gli altri settori. Anche in quelli rivolti in maniera ampia e strutturata all'inclusione sociale (e dunque non solo legata al lavoro). Il marcato contributo dei sindacati ha sicuramente a che fare con il loro radicamento territoriale in una regione con una solida tradizione sindacale. La CISL in particolare aderisce plasticamente al territorio anche perché si giova di ciò che resta dell'antico legame con la subcultura cattolica e delle facilitazioni istituzionali che ha dal governo regionale e dalle amministrazioni locali democristiane. Inoltre la centralità del lavoro in Veneto ha come risvolto quello di un sindacato meno conflittuale e più incentrato sul supporto nell'erogazione dei servizi.

Per un'ultima riflessione sulle tipologie di attori, torniamo a parlare delle reti mappate.

Graf. 6.5 - L'impegno dei sindacati nei differenti settori d'intervento. Confronto tra CMV e totale CM



Ne abbiamo precedentemente evidenziato una compartimentazione territoriale, ma nella ricerca è emersa anche una critica mono-settorialità relativa alla tipologia di attori dei vari componenti delle singole reti. Delle reti citate nelle pagine precedenti, solo quella dei corsi di italiano include soggetti diversi (enti pubblici, cooperative, volontariato, associazioni di categoria, ecc.). Le altre sono costituite da operatori di un'unica tipologia di soggetto erogatore e agiscono in un unico settore: servizi sociali, scuole, enti gestori dei CAS, CPIA. Dunque, una compartimentazione sia settoriale sia attoriale.

Il quadro che emerge è quello di un sistema che potremmo considerare ricco di soggetti che forniscono servizi alla popolazione straniera. All'alto numero di servizi e di attori non corrisponde però un'altrettanto adeguata consapevolezza dell'esistenza di altri soggetti attivi pur nel medesimo territorio, su tematiche comuni e con popolazioni target simili. Ciò è, almeno in parte, dovuto alla carenza delle reti e alla mancanza di occasioni di incontro e scambio tra gli operatori; lacuna che sembra particolarmente rilevante in alcuni fronti d'azione – come il diritto alla salute – o per alcuni target specifici di popolazione – come i richiedenti asilo e i MSNA.

Al contrario, laddove funzionano, le reti possono produrre risultati interessanti e di cui si giova tanto chi eroga un servizio quanto chi lo riceve. Prendiamo in considerazione la Rete interculturale delle scuole della Riviera del Brenta, un esempio che avvalorava quanto afferma Cancellieri (cfr.

cap. 9) a proposito della necessità di “favorire il rafforzamento delle reti tra scuole per contrastare le tendenze competitive e rimettere al centro i territori e le reti locali, spingendo così le energie delle scuole verso la co-progettazione e il reperimento di fondi, lo scambio, il rafforzamento, la contaminazione di pratiche e progetti”. Tra le finalità che persegue questa rete, oltre a promuovere tutta una serie di attività didattiche in una prospettiva interculturale, vi è ad esempio quella di coordinare le risorse delle IISS che costituiscono la rete o di coordinare le esperienze dei vari istituti. Tra i principali risultati della rete vi è dunque l’adozione di un protocollo comune d’accoglienza degli alunni stranieri, un utile strumento che definisce le modalità, che la Rete ritiene le più corrette possibili in base all’esperienza maturata negli anni, con la quale affrontare e facilitare l’inserimento scolastico degli alunni stranieri. Un secondo risultato della rete è l’istituzione dello Sportello Intercultura che offre un servizio itinerante nelle scuole, di condivisione delle buone pratiche tra docenti e supporto alle famiglie degli alunni stranieri.

Cosa apprendiamo dal “sistema” di welfare per i migranti nella CMV

Come spesso accade, guardare i territori attraverso la lente delle migrazioni è uno stimolo per alcune osservazioni valide anche in senso più generale. Anzitutto notiamo una certa arretratezza, o comunque una scarsa lungimiranza, nel modo in cui ancora oggi il welfare locale si appropria ai bisogni nuovi e diversificati di una popolazione sempre più plurale. I servizi rivolti ai migranti sono infatti ancora fortemente impostati su forme di assistenzialismo e su meccanismi di gestione emergenziale. Cosa che da un lato ci dice che siamo di fronte a una popolazione migrante ancora vulnerabile, ma rivela altresì un’ancora troppo debole pulsione verso politiche lungimiranti di inclusione sociale, capaci di prevenire il disagio sociale e livellare le disuguaglianze, magari proprio partendo dall’accesso ai servizi di welfare. L’approccio assistenziale è poi potenzialmente controproducente non solo perché mette il beneficiario del servizio nella posizione dell’utente passivo, ma anche perché alimenta il pregiudizio nei confronti dei migranti, percepiti come peso per la società. Per di più, l’approccio emergenziale pone delle criticità anche per chi si trova a doverlo gestire: a detta di molti operatori, l’emergenza lascia infatti poco spazio alla programmazione, impedendo la costruzione di risposte più attente alle mutevoli esigenze.

L’analisi del sistema di servizi rivolti ai migranti mette poi in luce alcune criticità che sono tipiche del sistema di welfare territoriale. Ad esempio che vi sia un’ampia fetta del welfare locale che le amministrazioni pub-

bliche hanno smesso di presidiare, delegando al terzo settore, un comparto costituito da realtà diverse, spesso virtuose (ma non sempre) e con livelli di competenza e di efficacia molto eterogenei.

Nel complesso abbiamo incontrato un territorio solidale e che talvolta attiva anche servizi innovativi. Tuttavia, manca spesso la capacità di valorizzare ed eventualmente potenziare le esperienze di maggiore successo. In molti casi non si tratterebbe nemmeno di inventare qualcosa di nuovo quanto di valorizzare l'esistente, rafforzarlo e strutturarne. Al contrario si rileva un susseguirsi di progetti discontinui nel tempo e nello spazio, che faticano a rimanere in vita, e una conseguente difficoltà nel trasferimento di buone pratiche e di esperienze virtuose.

Questa difficoltà nel valorizzare l'esistente è anche conseguenza della carenza di reti di livello metropolitano. Le numerose realtà presenti nella CMV dialogano raramente e non fanno sistema se non entro confini ristretti di sub-aree territoriali o ambiti settoriali d'intervento. Servirebbe dunque uno sforzo verso una maggiore interscalarità e intersettorialità delle reti, e una loro composizione più eterogenea in termini di attori.

In un ambito complesso come quello dell'offerta di servizi per i migranti, si sente fortemente la carenza (se non assenza) di una regia o di altre forme di coordinamento. L'impegno della società civile organizzata, pur importante e fondamentale, necessita evidentemente di una sponda nelle istituzioni, soprattutto in quelle sovralocali. Nonostante alcuni tentativi di avviare forme integrate di gestione dei servizi tra i differenti comuni (che andrebbero valorizzate e rafforzate), prevale ancora un forte e diffuso "campanilismo" degli interventi e una tendenziale diffidenza nei confronti del lavoro intercomunale, dovuta a tradizioni storiche, geografiche e politiche differenti.

A ciò si aggiunge che spesso l'offerta di servizi, anche quando ricca, è pensata per popolazioni stanziali e stabili entro specifici confini amministrativi. Ma sappiamo che in un'area metropolitana come la città diffusa veneziana, le persone (ancora più quelle con un *background* migratorio) si muovono attraverso differenti territori, superando i confini comunali, provinciali e regionali, se non addirittura quelli nazionali.

È evidente, dunque, la necessità di uno sguardo e un coordinamento sovralocale. La città metropolitana – che avrebbe il compito di "promuovere e gestire in modo integrato i servizi" e dovrebbe "strutturare sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e organizzare i servizi di interesse generale" – è un ente ancora troppo debole, in generale e particolarmente nel caso di Venezia, perché sia il perno attorno al quale costruire un vero e proprio sistema dei presidi di welfare che ne superi così la frammentazione e disomogeneità.

Il governo di questioni che hanno a che fare con le migrazioni potrebbe certamente essere colto come occasione per la promozione di una strategia di intervento che rafforzi i processi di governance territoriale a scala metropolitana e per fare rete. Il rafforzamento delle reti di scambio e confronto tra attori istituzionali è infatti cruciale per lo sviluppo e miglioramento non solo dei servizi mirati all'inclusione dei cittadini stranieri ma del sistema di servizi nel suo complesso. Il principio di fondo è che gli immigrati non sono da considerarsi segmenti a parte della popolazione ma cartina di tornasole del welfare locale. Il miglioramento del lavoro sull'utenza immigrata dovrebbe divenire occasione per mettere in luce le difficoltà e potenzialità generali del welfare territoriale universalista e trovare strategie a basso costo per porvi rimedio, in ottica metropolitana.

7. *I WebGIS fra potenzialità e limiti nell'effettiva socializzazione.*

*Una prima riflessione dall'esperienza di M-App**

di *Antonia Arena*

Le difficoltà nella socializzazione dei prodotti dell'innovazione tecnologica

L'innovazione è esito di processi complessi; può avvenire in modo repentino, a seguito di cambiamenti che rivoluzionano significativamente e radicalmente lo *status quo ante*, ovvero essere esito di un processo lungo o medio-lungo, durante il quale le trasformazioni sostanziali, necessitano di essere socializzate, sedimentate, adattate nel e dal contesto. Le tecnologie, e in particolare l'uso che di esse si fa, sono una delle componenti dell'innovazione. I benefici e i vantaggi che da esse le collettività possono trarre sembrano essere esempi del secondo tipo di processo. Le tecnologie, intese come strumenti che possono supportare la produzione di conoscenza, trovano ampio utilizzo e sono enfatizzate soprattutto nei modelli razional-comprendivi che ambiscono a determinare – anche grazie all'esercizio più o meno rigoroso della conoscenza olistica, computazionale – la definizione di soluzioni e decisioni. D'altro canto, a volte, le promesse degli approcci computazionali, che adottano algoritmi per l'elaborazione dei dati (per la costruzione di una conoscenza suggerita come obbiettiva, condivisibile e agibile), sono sovradimensionate rispetto agli effettivi esiti prodotti mediante le tecnologie e la loro socializzazione, soprattutto quando il loro utilizzo intercetta la dimensione sociale. Anche per le politiche territoriali diverse difficoltà e resistenze all'innovazione, che aprono rilevanti questio-

* Il contributo è esito di una riflessione nata, a valle del progetto di ricerca CapacityMetro-Italia, dal confronto tra l'autrice, il prof. Giovanni Laino e la dott.ssa Roberta Pacelli, membri dell'unità locale di Napoli. L'autrice ringrazia il prof. Laino, la dott.ssa Pacelli, e il dott. Renato Gibin, del gruppo di ricerca dell'Università Iuav di Venezia, per gli approfondimenti, i chiarimenti e i dati utili alla stesura del saggio.

ni, hanno origine proprio dai presupposti impliciti assunti quando si propone una interazione tra innovazione tecnologica e la sua socializzazione. All'interno di questa cornice concettuale, facendo riferimento all'analisi dei primi dati disponibili relativi all'utilizzo dell'applicazione sviluppata dal progetto CapaCityMetro-Italia, i paragrafi successivi orientano una riflessione critica sull'utilizzo dei WebGis come dispositivi di conoscenza e di raccordo tra le competenze tecniche e sociali. Partendo da un breve *excursus* sulla nascita, diffusione e affermazione di alcune tecnologie dell'informazione geografica, saranno presentati i primi esiti di sperimentazione di un prodotto di ricerca e successivamente svolte considerazioni critiche più ampie su limiti e potenzialità dell'uso di tecnologie nella ricerca.

GIS e WebGIS: potenzialità e limiti nella traiettoria evolutiva

Il campo disciplinare dei *Geographic Information Systems* (GIS) è stato oggetto di dibattito sin dalla sua nascita negli anni Sessanta. Fino agli anni Novanta dei Sistemi Informativi Geografici sono state fortemente enfatizzate: la componente *System* – con cui ci si riferisce al sistema di software, hardware e algoritmi per la gestione di dati spaziali –, la relativa sperimentazione per lo sviluppo di elementi informatici necessari per il funzionamento del Sistema, la diffusione commerciale ed istituzionale prima, accademica poi (Waters, 2017). Agli inizi degli anni Novanta, un filone di studi, la cui paternità può essere attribuita a Michael Frank Goodchild (1990; 1992; 2010), si è concentrato sulla necessità di orientare l'attenzione verso questioni che potessero portare alla costituzione di una Scienza dell'informazione geografica e che quindi riequilibrassero l'importanza attribuita alla dimensione tecnologica dei sistemi informativi. Il passaggio da *Geographic Information System* a *Geographic Information Science* avrebbe meglio qualificato la rilevanza dell'informazione geografica come scienza, focalizzando l'interesse sulla funzione di gestione e utilizzo delle informazioni spaziali ed enfatizzando, quindi, il ruolo della componente di analisi spaziale (Goodchild, 1990).

La critica a questo filone di pensiero, concentrata sull'accentuazione della dimensione spaziale della conoscenza geografica a discapito di quella sociale, ha spianato la strada al filone di studi e attività in cui assume rilevanza, all'interno di processi di costruzione della conoscenza, il coinvolgimento di soggetti non esperti, che tradizionalmente ne sono i destinatari finali, affermandone il ruolo attivo e non più solo passivo (Ganapati, 2011). Questo può essere sintetizzato nel paradigma della *Citizen Science* (Serrano Sanz *et al.*, 2014), a cui possono essere ascritte pratiche in cui la

componente dei GIS predominante è quella partecipativa come nel caso di *Public Participation GIS* (PPGIS)¹, *Collaborative Mapping*, *GeoWeb*, *Volunteered Geographic Information* (VGI) (Obermeyer, 1998; Seeger, 2008, See *et al.*, 2016).

L'ampliamento di prospettiva ha permesso l'integrazione, nel filone di ricerca sui e con i GIS, di teorie, approcci e metodologie provenienti dalle scienze sociali. La componente preminentemente tecnica e tecnologica del GIS è stata affiancata da quella sociale e inclusiva.

Dall'inizio degli anni Duemila, lo sviluppo dei GIS è tornato a essere fortemente correlato con il progresso della tecnologia computazionale essendone influenzato ed influenzandolo a sua volta, in particolare in connessione con le innovazioni determinate dall'estensione della rete internet grazie alla quale i WebGis si sono diffusi. Nella loro prima versione i WebGis consentivano la pubblicazione online di mappe e contenuti sviluppati in remoto in ambiente GIS, successivamente sono divenuti componenti software che ospitano online dati spaziali e funzionalità GIS che possono essere accessibili e integrati in applicazioni GIS personalizzate (Han, 2019).

La diffusione dei WebGis ha comportato l'allargamento del bacino di utenza dei fruitori e utilizzatori di informazioni geo-riferite, l'aumento delle interazioni con essi e il miglioramento delle capacità di integrazione dei dati spaziali e non spaziali. I WebGis, infatti, consentono a chi produce conoscenza da informazioni spazializzate di diffonderla, e ai fruitori non esperti di acquisirla e utilizzarla, rendendo visibile e comprensibile, attraverso una grafica semplice, intuitiva e consolidata, temi e questioni, problemi e soluzioni, che altrimenti resterebbero appannaggio di pochi. I WebGis si basano, quindi, sull'integrazione delle tecnologie dell'informazione spaziale con i metodi di comunicazione e diffusione di massa delle informazioni via internet. Essi possono essere impiegati in tutti quei campi e processi in cui vengono trattate questioni inerenti al "dove" e "quando" un evento si manifesta, le cui risposte possono essere esplorate e visualizzate in internet e in cui è auspicabile il coinvolgimento di diversi soggetti.

Ancora oggi nella prima versione, *desktop* da remoto, i GIS esprimono le loro maggiori potenzialità: integrazione di dati spaziali corredati da informazioni quanti-qualitative, capacità di elaborazione di analisi dinamiche nel tempo e nello spazio, interoperabilità con altri *software* e con dati pro-

1. I PPGIS sono principalmente utilizzati in 4 ambiti: per la fornitura di informazioni sul traffico e sul transito, la costruzione di conoscenza a opera dei volontari dell'informazione geografica (Goodchild, 2007), la gestione delle relazioni con i clienti, in particolare in termini di visibilità e pubblicità e nei processi decisionali dei governi locali.

venienti da fonti differenti. Tuttavia, i Sistemi Informativi Geografici così strutturati necessitano di operatori esperti con un livello adeguato di conoscenze tecniche. I WebGis superano la barriera dell'accesso e della socializzazione delle informazioni aprendo a un pubblico più ampio non solo la diffusione ma anche la costruzione della conoscenza. I loro limiti più rilevanti derivano dalla relazione con la rete internet: la necessità del collegamento e della stabilità della connessione e le regole di tutela della privacy e del diritto di proprietà dei dati, sia quelli usati per implementare il sistema sia quelli che ne costituiscono l'*output* finale. Inoltre, la democratizzazione del GIS (Dragičević, 2004; Goodchild, 2007), favorita dalla diffusione dell'accesso alla rete internet e dalla semplificazione nell'uso dei dispositivi tecnologici, ha ridotto l'autorevolezza e affidabilità nella costruzione dei dati e l'importanza di competenze tecniche nell'implementazione dei sistemi informativi a vantaggio dell'utilizzo delle informazioni geografiche volontarie.

L'utilizzo ibrido (*desk* e *web*) dei sistemi informativi geografici ha favorito l'interazione e la collaborazione tra tecnici esperti e utenti comuni: nelle pubbliche amministrazioni si è assistito alla diffusione di Sistemi Informativi Territoriali esito anche della direttiva INSPIRE²; nel campo della ricerca alla crescita esponenziale di atlanti online (Balducci, Fedeli e Curci, 2017) e di applicazioni che utilizzano tecnologie GIS per la diffusione della conoscenza e del sapere esperto.

Una sperimentazione di WebGis: M-App di CapaCityMetro-Italia

Il progetto europeo CapaCityMetro-Italia ha progettato e realizzato M-App: Migranti-APP, una piattaforma WebGis e un'applicazione³ per *smartphone* che ha il duplice scopo di diffondere i contenuti e gli esiti di una ricerca accademica e di mettere in rete operatori e tecnici del settore dell'offerta di servizi. La mappatura georeferenziata dei servizi pubblici, privati e del privato sociale che si occupano di immigrazione e integrazione in cinque città metropolitane italiane è stata l'azione principale per perseguire il primo obiettivo della ricerca: rendere disponibile per amministratori, funzionari e operatori pubblici e privati, che lavorano nel settore immigrazione nelle città partner del progetto, una mappa geolocalizzata, facilmente consultabile, dell'offerta di servizi di inclusione nei loro territo-

2. Direttiva 2007/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2007, che istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea.

3. Per accedere alla piattaforma e scaricare l'applicazione www.unescochair-iuav.it/capacitymetro-italia/m-app-migranti-app/.

ri, utile a rispondere in modo coerente, coordinato ed integrato ad alcune sfide poste dall'aumento della multiculturalità.

La mappatura è stata sviluppata mediante un'operazione di *geocoding* finalizzata a individuare i punti di erogazione dei servizi cui sono state associate le relative informazioni raccolte con metodi di ricerca sul campo⁴. La mappatura, accessibile da piattaforma WebGis e app, è consultabile mediante tre modalità di interrogazione: 1) partendo dalla cartografia, ossia tramite la localizzazione sulla mappa di uno specifico servizio; 2) mediante il *database* in funzione di una singola caratteristica, ad esempio l'indirizzo o la denominazione; 3) attraverso la richiesta di più attributi, ad esempio il comune, il tipo di ente erogatore e il tipo di servizio erogato.

Come prodotto della ricerca, M-App costituisce un utile archivio, implementabile e aggiornabile, dei servizi esistenti e attivi per gli immigrati e può rappresentare uno strumento valido per mettere in rete operatori ed enti e favorirne la cooperazione. Infatti, in un unico "spazio" virtuale è possibile conoscere gli enti che erogano un determinato tipo di servizio in una specifica area e trovare informazioni utili per conoscere ed entrare in contatto con il servizio offerto.

Dal punto di vista dell'infrastruttura digitale, M-App rappresenta un emblema ibrido di piattaforma GIS *desk-web*: la struttura è costruita a monte da esperti, i dati sono raccolti con metodologie di ricerca partecipata e sono poi restituiti in una forma integrabile nei GIS; successivamente le informazioni sono diffuse in maniera *friendly* su una piattaforma fruibile anche da utenti non esperti; infine l'implementazione delle informazioni resta appannaggio dei saperi tecnici e specifici che operano da remoto. La modalità di progettazione e gestione della piattaforma prevede che le fasi di costruzione, aggiornamento e monitoraggio della conoscenza siano effettuate da tecnici esperti, mentre la consultazione e l'utilizzo delle informazioni siano accessibili a un'utenza più ampia. Ciò, se da un lato rischia di rendere indiretta e meno immediata la partecipazione alla costruzione delle informazioni, dall'altro assicura l'accuratezza, la coerenza e la credibilità del dato inserito.

Nonostante il breve tempo intercorso dal lancio della piattaforma e dell'app, è possibile iniziarne a valutare l'efficacia per introdurre delle considerazioni più ampie sulla socializzazione delle tecnologie dell'informazione.

L'efficacia di WebGis e app può essere misurata attraverso due indicatori, appositamente sviluppati: *l'intensità d'uso e l'utilizzo dell'applicazione web*. Il primo calcola il numero delle interazioni con la base di dati

4. Interviste semistrutturate agli operatori, restituite in forma di schede omologhe.

avvenute attraverso le diverse modalità di interrogazione possibili (click sul singolo elemento, zoom, ricerca specifica o secondo criteri). Il secondo indicatore, invece, quantifica il numero di volte in cui è stata utilizzata (visualizzata) la mappa WebGis, di conseguenza si riferisce esclusivamente agli accessi via web *browser*. Il primo indicatore tiene conto, quindi, in forma aggregata dei dati sull'utilizzo dell'app sia su *smartphone* che su web e non registra le differenze di accesso; il secondo, invece, prende in considerazione solo il secondo tipo di infrastruttura (il web).

Analizzando i dati restituiti dai due indicatori, si evidenzia, nel periodo indagato, un andamento nell'utilizzo decrescente: dal picco registrato al lancio della piattaforma (novembre 2020) con quasi 20.000 interazioni e 406 avvii del *browser*, si ha un decremento complessivo dell'84% nelle interazioni e del 68% nell'utilizzo fino a settembre 2021, con i valori più bassi ad agosto.

In relazione al tema in trattazione, l'analisi dei dati restituiti dall'indicatore sull'utilizzo del sito web risulta maggiormente significativa per valutare l'utilizzo di una piattaforma WebGis e consente di approssimare il numero di utenti che l'hanno utilizzata⁵. Facendo riferimento, quindi, solo al secondo indicatore, in dieci mesi risultano 2.558 visualizzazioni della piattaforma. Se, con una deduzione logica lineare, si volesse attribuire ogni accesso a un punto di erogazione di servizi mappato⁶, l'utilizzo dell'applicazione risulterebbe limitato in relazione al tempo considerato. Di fatto, nella realtà, la corrispondenza non può essere così diretta, ed è verosimile ipotizzare che il servizio sia utilizzato più volte da uno stesso operatore, riducendo in questo modo anche il numero di utenti effettivi.

Confrontando i dati per mese, si osserva come il livello più alto di utilizzo registrato nel primo mese – ossia 406 avvii della piattaforma con una media giornaliera di 14 visualizzazioni – non è stato mai più raggiunto. Analizzando i dati di ogni mese si nota che a dicembre 2020 e gennaio 2021 i valori di utilizzo sono legati a numerosi avvii registrati in pochi giorni, mentre nei successivi mesi l'uso appare maggiormente distribuito nei giorni. Ciò è indice di una costanza nell'utilizzo: infatti, ogni mese la mappa è stata visualizzata – ossia la piattaforma utilizzata – ogni giorno una o più volte.

Tralasciando riflessioni su tipologia, localizzazione e assiduità delle richieste effettuate, di cui non è possibile acquisire informazioni, la lettura

5. Inoltre, si tralascia in questa sede la valutazione dell'efficacia dell'applicazione poiché si dovrebbe fare riferimento a fattori consolidati nel settore del *marketing evaluation*, in grado, da un lato, di misurare le prestazioni dell'app e, dall'altro lato, di caratterizzare l'attività dell'utente.

6. Al 30 settembre 2021 sono registrati 2.369 punti di erogazione di servizi.

dei dati sopracitati testimonia dell'esistenza di una richiesta, seppur minima, da parte degli operatori di strumenti consultabili online, accessibili, e che offrono una panoramica dell'offerta di servizi non limitata al solo territorio di propria competenza e operatività.

Lo scarso utilizzo, in termini numerici, della piattaforma potrebbe essere in parte giustificato dalle caratteristiche sociodemografiche degli operatori degli enti su cui grava, forse, ancora un *digital divide* che li porta a preferire l'uso di consolidate reti informali e relazioni dirette, accompagnato da una scarsa fiducia a risolvere problemi concreti mediante strumenti tecnologici e dispositivi elettronici di cui ignorano le potenzialità. La pandemia, che ha dato un impulso alla diffusione dell'uso di strumenti e app tecnologici potrebbe aiutare a superare alcuni dei limiti individuati.

I dati statistici sull'uso della piattaforma GIS consentono una valutazione solo parziale; difatti il monitoraggio sull'efficacia della piattaforma meriterebbe tempi più lunghi e indagini differenziate più approfondite.

Sulla base degli elementi individuati, si possono, però, comunque, avanzare alcune considerazioni generali sulla diffusione e l'utilizzo dei GIS e sull'efficacia dei sistemi informativi territoriali, legati all'offerta di servizi.

GIS e WebGis: dispositivi di conoscenza e connessione tra competenze tecniche e sociali

La letteratura⁷ sull'uso delle analisi spaziali elaborate mediante sistemi informativi geografici e delle piattaforme WebGis, dà testimonianza di una diffusione in diversi settori, accademici e professionali. Nel campo sanitario – quello che ha dato origine al filone di studi fondato sulla sovrapposizione di livelli informativi spazializzati per interpretare fenomeni di diversa natura – gli studi sono finalizzati a migliorare la gestione e pianificazione dei servizi assistenziali. Negli studi ambientali, sociali e urbani il GIS è usato per elaborare analisi spaziali che descrivono e interpretano i territori in relazione a rischi ambientali o sociali e orientano lo sviluppo insediativo, nelle città consolidate così come nei Paesi in via di sviluppo.

È importante sottolineare alcune differenze tra la versione *desktop* e quella web dei sistemi informativi e chiarire che i WebGis non sono sviluppati per sostituire la versione *desktop* a causa dei limiti di *hardware* e potenza di calcolo in rete.

7. Si fa riferimento a circa 50 articoli pubblicati dall'inizio degli anni 2000 ad oggi, consultati mediante il motore di ricerca *Google Scholar* e la banca dati citazionale *Scopus* tra settembre e ottobre 2021.

Nella versione *desktop* il GIS, permettendo di elaborare informazioni mediante analisi topologiche spaziali, consentirebbe, in termini teorici, assoluti e generici, di elaborare una conoscenza onnicomprensiva, data dalla integrazione dei livelli informativi in esso collezionati e delle analisi sviluppate. Nella forma di pagine web geo-spaziali consente di creare mappe interattive acquisendo dati anche mediante l'interoperabilità con *big data* e altri *software* e piattaforme, permette il coinvolgimento di attori esterni, l'accesso a informazioni dettagliate mediante le funzioni di zoom o di interrogazione diretta e, nel rispetto delle normative vigenti in materia di privacy e diritto d'autore, l'esportazione dati in formati accessibili.

Nella versione *desktop* la rilevanza della tecnologia è data dall'elaborazione di conoscenza, nei WebGis, invece, dalla condivisione e comunicazione dell'informazione. Le piattaforme GIS online sfruttano, di fatto, solo una percentuale delle potenzialità legate alla tecnologia che utilizzano, quella della condivisione e comunicazione di informazioni spazializzate attraverso la visualizzazione di dati; difettano, invece, delle funzioni di analisi che sono l'elemento distintivo della Scienza dell'Informazione Geografica (GIS) (Goodchild, 1988). Anche nel caso dei sistemi informativi territoriali, sviluppati a supporto di politiche o di processi decisionali complessi, il rapporto con gli utenti si basa soprattutto sulla dimensione informativa e comunicativa. Il vantaggio principale per il destinatario consiste nella possibilità di interrogare diversi livelli informativi del geodatabase a partire da dati a lui noti ottenendo informazioni con un accurato livello di dettaglio partendo da poche semplici informazioni.

Tuttavia, qualunque sia la versione adoperata – *desktop* o web – le piattaforme GIS necessitano di una componente tecnica-esperta per gestire, e interpretare i dati e trasformarli in informazioni al fine di produrre conoscenza o avanzamenti nella pianificazione e gestione nei settori in cui, ad esempio, il sapere diffuso delle comunità viene utilizzato come fonte diretta. Ciò rappresenta un ostacolo per ampliarne utilizzo e diffusione.

L'effettivo ed efficace utilizzo delle piattaforme GIS dipende, nell'opinione di chi scrive, dalla corretta progettazione dei contenuti e delle modalità di acquisizione dei dati. I livelli informativi da editare, gestire e implementare all'interno di un GIS devono essere finalizzati a rispondere a una domanda o esigenza ben strutturata e devono essere chiaramente definiti sulla base della *customer experience*. È importante, dunque, che la progettazione del sistema informativo coinvolga quanti più attori possibile implicati nel processo; analogamente è opportuno che anche il monitoraggio sia pianificato a monte affinché restituisca risposte utili a capire l'andamento dell'utilizzo della piattaforma ed eventualmente a indirizzarne la riprogrammazione.

Se da un lato la strutturazione del sistema è importante, altrettanto lo è il suo carattere flessibile ed implementabile che consente aggiornamenti, perfezionamenti e cambiamenti nel corso del tempo. Se la cornice è ben costruita, tenendo conto anche delle possibilità di trasformazioni e dell'incertezza che caratterizza i sistemi complessi (Balducci, 1996; Bertuglia e Vaio, 2019), l'implementazione del sistema informativo è sempre possibile.

Uno dei freni più rilevanti all'utilizzo efficace di piattaforme GIS è, dunque, la perdurante necessità di un mediatore esperto che ne curi la progettazione a monte, l'implementazione e la validazione in corso di realizzazione e la gestione a valle; sfruttando al contempo la caratteristica di flessibilità della struttura che potrà essere modificata in funzione di esigenze e condizioni di contesto che possono mutare nel tempo.

Altra considerazione riguarda lo stretto e correlato legame tra i GIS e lo sviluppo delle componenti informatiche che ne ha accentuato il carattere tecnologico, offuscandone talvolta la dimensione ontologica. La rilevanza dei GIS risiede nella possibilità di accrescere la conoscenza e di esplicitare le relazioni e le manifestazioni spaziali di fenomeni di diversa natura: ambientale, urbana, sociale, economica. La costruzione della conoscenza è la base dei sistemi informativi territoriali: definire in modo chiaro l'oggetto (cosa), il metodo (come), gli attori (chi) e le motivazioni (perché) dell'indagine migliora l'efficacia dell'intero processo.

Inoltre, i vantaggi nell'utilizzo delle piattaforme WebGis derivano anche dall'integrazione di livelli informativi, e potrebbero raggiungere un utilizzo maggiormente efficace se potessero contare sulla disponibilità di *open data*, certificati, uniformati e aggiornabili per i diversi livelli territoriali, al fine di ridurre i tempi e il dispendio di energie per la costruzione della conoscenza a favore dell'interpretazione dei dati, realmente utile alle attività di studio e pianificazione.

Nel caso di M-App, potrebbe essere utile integrare la piattaforma esistente con altri livelli informativi in grado di rispondere ad altre domande al fine di includere, tra gli utenti finali, non solo gli operatori dei servizi ma anche i destinatari finali: i migranti; con una possibile prospettiva di ampliamento del bacino di utenza, nelle sole città metropolitane indagate nella ricerca, di poco meno di un milione di persone⁸. Ciò non minerebbe la specificità del target dei beneficiari ma potrebbe ampliare il possibile utilizzo e l'efficacia della piattaforma rendendo possibile l'accesso a diversi tipi di informazioni da un unico "spazio". Dal punto di vista delle attività da remoto, invece, l'implementazione di altri livelli informativi renderebbe

8. Stima effettuata sulla base dei dati IDOS (2021).

fattiva l'elaborazione di analisi topografiche utili a orientare strategie e azioni di gestione dei servizi.

Sempre in riferimento a M-App, in prospettiva futura, sarebbe utile ampliare gli indici di valutazione dell'utilizzo inserendo parametri che possano individuare e differenziare le realtà territoriali.

Le informazioni provenienti dai diversi ambiti territoriali, indagabili come oggetto di specifiche interrogazioni della mappa, potrebbero offrire confronti tra variegate realtà italiane. Ricorrendo alle consolidate categorie delle differenze tra settentrione e meridione si potrebbe individuare una geografia del livello di utilizzazione delle innovazioni digitali nelle città metropolitane. Analogamente potrebbero essere condotte analisi spaziali che mettano in relazione la presenza di popolazioni straniere e la richiesta di servizi.

Un'ultima questione riguarda la gestione dell'implementazione e dell'aggiornamento dei dati contenuti in M-App. Come sostenuto, la necessità di garantire l'affidabilità e l'accuratezza del dato richiede il coinvolgimento di operatori con competenze tecniche e scientifiche che possono essere intercettate nel mondo accademico così come in quello istituzionale confermando il ruolo che questi due soggetti devono svolgere nella costruzione e diffusione della conoscenza.

In funzione delle questioni esaminate, il rischio maggiore nell'utilizzo dei sistemi informativi geografici è legato alle aspettative di costruzione di una conoscenza olistica e deterministica che avviene attraverso una tecnologia avanzata. La gestione di grandi quantitativi di dati e la possibilità di metterli in relazione mediante calcoli computazionali, per elaborare analisi di fenomeni attuali e scenari di sviluppo possibili, non deve costituire una deroga alla responsabilità di decidere. Sia perché la costruzione di una conoscenza olistica è impossibile da perseguire nella realtà caratterizzata da incertezza e cambiamenti anche repentini delle condizioni, sia perché all'interno dei processi decisionali entrano in gioco fattori e competenze che non possono essere gestite in un sistema informativo territoriale.

Interrogarsi su quali sono gli effettivi limiti alla socializzazione dell'innovazione rappresenta, infine, una domanda di ricerca aperta che dovrebbe alimentare l'attività degli studiosi.

Parte II

*Pratiche per territori inclusivi:
affondi tematici*

8. La scuola itinerante: una proposta di dialogo tra il mondo della ricerca e il mondo dei servizi

di Maddalena Bartolini e Gaia Testore

In questo capitolo si vuole indagare come “Pratiche per Territori Inclusivi, la prima Scuola Itinerante su Migrazioni e Spazi Urbani in Italia”, promossa nell’ambito del progetto CapaCityMetro-Italia (cfr. Marconi e Cancellieri, questo volume) sia riuscita a favorire il dialogo tra il mondo della ricerca – Università e Centri Studi – e il mondo dei servizi. In particolare quello che si vuole mettere in luce è la metodologia con cui il progetto ha messo in relazione saperi diversi attraverso momenti formativi progettati per essere realizzati in cinque città metropolitane, caratterizzate da spazi urbani, politiche pubbliche e servizi assai differenti. Protagoniste di questo “viaggio di formazione” e di questo dialogo intorno al tema dell’inclusione dei cittadini dei Paesi terzi nei diversi contesti urbani, sono state Università, Enti di Ricerca, Istituzioni Pubbliche locali e diverse realtà del Terzo Settore. In questo contributo ci soffermeremo, in primis, sul ruolo giocato dai due Centri Studi coinvolti nel progetto di cui, chi scrive, fa parte.

Il contributo del Centro Studi Medì e di FIERI (Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull’Immigrazione) nella progettazione e realizzazione della Scuola Itinerante, si è sviluppato sulla base di modelli di intervento sperimentati nel tempo come l’esperienza delle “Scuola Estiva di Sociologia delle Migrazioni” o degli innumerevoli percorsi formativi promossi nei contesti torinese e genovese. Molti di questi percorsi sono stati pensati e realizzati per la formazione degli operatori e delle operatrici sociali impegnati in interventi di inclusione dei cittadini di origine immigrata. Questi momenti rappresentano esperienze di formazione intense in cui spesso si generano idee progettuali e possibili collaborazioni e dove si crea la possibilità per i partecipanti di collocare il proprio lavoro in cornici teoriche e di senso più ampie condividendo al contempo informazioni ed esperienze e riflettendo sul proprio vissuto operativo. Sono momenti di

formazione e informazione che hanno mostrato negli anni di incontrare un bisogno implicito nei lavoratori del settore e più in generale negli attori del territorio: conoscere e approfondire ma anche riflettere e sistematizzare il sapere e la conoscenza acquisita. Al di là delle differenze territoriali emerge l'esigenza comune di conoscere e approfondire pratiche sviluppate in contesti diversi che si sono rivelate utili al miglioramento dell'inclusione dei beneficiari.

Partendo da questi presupposti, la scuola itinerante ha avuto la finalità di approfondire il tema della relazione tra processi migratori e spazi urbani, declinandolo con prospettive diverse. In questo senso si è cercato di interfacciare il sapere accademico dei docenti e la conoscenza e l'expertise acquisita dagli operatori/tecnici sul campo, offrendo stimoli, idee progettuali ed esempi di *good practices* a partire dalle esperienze dirette degli stakeholder territoriali.

Nella realizzazione di questa scuola, che si voleva caratterizzata da un forte taglio laboratoriale e incentrata su un approccio *peer to peer*, sono stati coinvolti sette centri di ricerca italiani: Cattedra UNESCO SSIIM “sull’Inclusione Sociale e Spaziale dei Migranti Internazionali – politiche e pratiche urbane” dell’Università Iuav di Venezia, FIERI – Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull’Immigrazione (Torino), Centro Studi MEDÌ Migrazioni nel Mediterraneo (Genova), Politecnico di Bari (DICA-TECh), Università di Napoli Federico II (DiARC), Politecnico di Milano (DASTU) e IRES Piemonte.

Lo scoppio della pandemia ha messo in difficoltà l'implementazione di questo modello formativo in presenza che avrebbe dovuto concretizzarsi in incontri e seminari svolti con l'apporto di metodologie partecipate, introducendo una nuova sfida: il confronto on line. La realizzazione delle scuole ha rappresentato, quindi, l'occasione per riflettere anche su strumenti innovativi volti ad alimentare una dinamica *bottom up* e di scambio tra i partecipanti, stimolando il più possibile riflessioni e condivisioni anche se da remoto.

A partire dall'esperienza delle scuole itineranti, questo contributo vuole quindi riflettere sul significato di “formazione-azione” (Lipari, 2012) e cioè su come saperi esperti possano offrire supporto teorico e pratico ai bisogni manifestati da diversi attori territoriali e su come istituzioni scientifiche (Università e Centri Studi) possano far circolare informazioni e conoscenze con il fine ultimo di far nascere reti, collaborazioni più stabili e soprattutto contribuire a produrre cambiamenti nelle politiche territoriali e nei servizi dedicati ai cittadini di Paesi terzi.

Con questo intento il contributo offrirà prima di tutto un inquadramento metodologico incentrato sul ruolo della ricerca-azione (Lewin, 1946; Freire, 1971) a cui seguirà una breve presentazione dell'esperienza della

Scuola Itinerante soffermandoci prima di tutto ad analizzare le esigenze e gli obiettivi per cui è nata e si è sviluppata. Nell'ultima parte del capitolo verranno, invece, proposte alcune riflessioni riguardanti l'esperienza e il modello di intervento presentato.

Premessa metodologica: il ruolo della ricerca/azione nella scuola itinerante

A partire dai diversi percorsi formativi e professionali di chi scrive, si è cercato, in questo capitolo, di far dialogare approcci teorici differenti come, ad esempio, la sociologia pubblica e l'analisi delle politiche pubbliche, che rappresentano alcune delle cornici teoriche a cui si fa riferimento. La sociologia pubblica desidera creare una relazione dialogica e riflessiva con i diversi contesti sociali e con diversi tipi di "pubblici" sia del mondo accademico che extra accademico (Burawoy, 2005); la lente offerta dall'analisi delle politiche pubbliche mira invece a fornire risposte ai problemi che le si presentano, sia in modo concreto che sistemico. Analogamente la scuola itinerante ha voluto dare spazio sia al riconoscimento e al dialogo con i suoi diversi "pubblici" sia alla ricerca di soluzioni a problemi ed esigenze concrete del mondo dei servizi. In coerenza con questa duplice finalità, l'approccio metodologico che la scuola itinerante ha messo in campo viene qui ricondotto alla Ricerca-Azione (Lewin, 1946). Essa non solo consente di tenere insieme queste diverse lenti teoriche ma rappresenta una metodologia privilegiata di interazione tra conoscenza e società, tra saperi teorici e pratiche politiche. Tale approccio metodologico si pone, dunque, nell'ottica di ascoltare e rispondere ad alcune esigenze legate all'applicazione della teoria in contesti sociali complessi in cui è difficile isolare e tenere sotto controllo le variabili più importanti; al contempo punta all'integrazione tra ricerca e pratica (Moretti, 2014). Centrali nella ricerca-azione sono i concetti di conoscenza e cambiamento. Come, quindi, l'analisi teorica e l'analisi dei bisogni si legano alla ricerca di soluzioni in determinati contesti?

Nella scuola itinerante la ricerca-azione è stata applicata come occasione di formazione, cioè come approccio per realizzare interventi di "formazione/azione" (Moretti, 2014). La formazione, in questa prospettiva, si è realizzata favorendo processi di conoscenza e apprendimento di alcuni contesti locali, basati sull'esperienza pratica e sulle azioni e gli interventi che gli attori coinvolti svolgono insieme ad altri, in un determinato contesto sociale e organizzativo (Moretti, 2014).

La Ricerca-Azione soprattutto quella di tipo partecipativo, è stata promossa nella scuola itinerante nella convinzione che per i soggetti e per le

organizzazioni acquisisca sempre più rilevanza la dimensione dell'apprendimento. La valorizzazione della dimensione formativa, pratica, attiva e trasformativa dell'azione, che caratterizza i vari approcci di formazione-intervento, sembra rappresentare oggi uno dei campi di applicazione più rilevanti del modello di Ricerca-Azione (Moretti, 2014). La letteratura di riferimento inquadra, quindi, la formazione e l'apprendimento come esiti attesi e intenzionalmente perseguiti attraverso approcci basati sull'intervento, sulla partecipazione e sull'azione (Levin, 2008).

A partire da questi approcci teorici e metodologici ci siamo così chiesti *come* la scuola itinerante – che si occupa di formare e approfondire il tema del rapporto tra migrazioni e spazi urbani – possa essere attivatrice di pratiche e politiche condivise. Nei prossimi paragrafi si cercherà di riflettere e comprendere come abbia funzionato il dialogo tra i diversi saperi e come l'interazione tra diversi tipi di “pubblici” sia riuscita a stimolare riflessioni e azioni per l'attivazione di un cambiamento e per l'implementazione di politiche pubbliche condivise tra le parti.

La scuola itinerante è nata, infatti, con l'idea di adottare metodologie e strumenti partecipativi volti a favorire la formazione e il coinvolgimento dei partecipanti. In questo senso la partecipazione viene intesa con un duplice compito: quello di coinvolgere le persone in modo attivo nella condivisione di approcci teorici e linguaggi comuni e quello di stimolare un dibattito volto al delineamento di pratiche e politiche pubbliche. La metodologia della ricerca-azione e le tecniche partecipative consentono, infatti, sia di condividere significati e intenti, ma anche, di stimolare la pianificazione di azioni concrete.

Seguendo la logica della ricerca-azione – che prevede la fase di ascolto e conoscenza come premessa all'azione concreta –, nella costruzione della scuola si è voluto dare spazio, per prima cosa, alle esigenze emerse dal territorio. L'analisi dei bisogni delle operatrici e degli operatori coinvolti, intesi sia come beneficiari sia come portatori di conoscenze e pratiche da condividere, è stato pertanto il primo passo.

Una “Scuola itinerante” per rispondere al bisogno di conoscenza e informazione del territorio

L'inclusione dei cittadini di Paesi terzi nella società di destinazione è un processo che, come è noto, porta a mettere in luce le fragilità di un sistema dei servizi (effetto cartina tornasole) e stimola la ricerca di nuove soluzioni/modalità di intervento da parte degli operatori che si occupano di inclusione sociale. La vitalità e l'innovatività che si riscontra

in questo settore fanno però da contraltare alla forte frammentazione e disomogeneità degli interventi all'interno del territorio nazionale; dinamiche accentuate da alcune trasformazioni in atto che fanno emergere un forte bisogno di coordinamento e di formazione e informazione rivolta agli operatori. Nel corso degli anni il numero dei cittadini di origine immigrata in carico ai servizi sociali è cresciuto (Monaci *et al.*, 2010) e si osserva una maggiore incidenza di cittadini di origine immigrata in condizione di povertà assoluta (29,3%) rispetto agli italiani (7,5%) (Istat, 2019). La letteratura ha messo in luce la correlazione presente tra condizione socioeconomica e cittadinanza e il maggior rischio di marginalità (Barberis e Boccagni, 2016); correlazione che trova la sua origine nella più debole rete sociale dei migranti (in particolare dei richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale) e nelle difficoltà di accesso alle informazioni e servizi.

Il crescente numero di utenti di origine immigrata rappresenta una sfida per i servizi in quanto mette in discussione le pratiche e le procedure non solo nella gestione delle emergenze ma anche dell'ordinario (Di Rosa 2017) e al contempo richiede da parte degli operatori l'acquisizione di competenze interculturali, essenziali alla lettura e comprensione delle domande di cui la nuova utenza è portatrice. Necessità che accomuna tutti i sistemi sociali e non solo quello italiano (Barberis e Boccagni, 2016). Tale condizione è fonte di stimoli per gli operatori nell'ideare nuove modalità di contatto e presa in carico dei potenziali beneficiari e al contempo fa emergere il costante bisogno aggiornamento.

Se, quindi, da un lato l'utenza che accede ai servizi è mutata, generando nuove sfide, dall'altro per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi, a partire dal secolo scorso la sostenibilità finanziaria dell'impianto dei servizi di welfare e la capacità di far fronte agli effettivi bisogni umani e alla loro eterogeneità è stata messa in discussione. La crisi economico-finanziaria del 2008 ha ulteriormente accelerato la cosiddetta crisi del welfare state.

Al progressivo ritiro dello stato e alla riduzione dei servizi pubblici è corrisposta la crescita del cosiddetto "secondo welfare" (Maino e Ferrera, 2015), pluralità di soggetti privati tra cui giocano un ruolo importante gli enti del terzo settore (cfr. cap. 1). Quest'ultimi sono caratterizzati da una forte dinamicità che li ha portati a crescere sia in numero assoluto (del 16,9%) sia in risorse umane impiegate (del 21% tra il 2011 e il 2019) (Istat, 2019).

Questo processo si è intrecciato con l'abbandono del modello organizzativo centralistico, il decentramento (L. n. 328/2000) e il *rescaling* delle competenze tra i diversi livelli (Barberis, 2009; Barberis, 2010b) dinami-

che hanno portato allo spostamento del baricentro delle funzioni pubbliche statali dalla produzione di servizi al coordinamento e promozione della capacità di azione della società civile e del terzo settore (Ranci Ortigosa, 2017). In questo nuovo modello organizzativo, le istituzioni pubbliche da erogatori tendono a trasformarsi in coordinatori e programmatori (Bode, 2006), mentre le organizzazioni del terzo settore sviluppano una dimensione più “imprenditoriale”.

La centralità degli enti del privato sociale è particolarmente evidente qualora si guarda al sistema di accoglienza e di integrazione dei rifugiati e dei richiedenti asilo. In questo ambito si è assistito a un moltiplicarsi di misure e di attori coinvolti soprattutto nel supporto all'integrazione lavorativa ma non solo (Allasino e Sisti, 2011; Galera *et al.*, 2018; Sarli, 2019). Al moltiplicarsi degli attori sociali coinvolti non è corrisposto invece un coordinamento e una programmazione autonoma nazionale (Sarli, 2019) e la moltiplicazione degli attori in assenza di un coordinamento strutturato a livello centrale, unito a una gestione spesso emergenziale del tema dell'integrazione, ha contribuito ad ampliare le differenze in termini di accesso ai servizi (Ambrosini, 1999; Zincone e Caponio, 2006), pratiche istituzionalizzazione e organizzazione (Tosi, 2010).

In questo quadro, gli enti del terzo settore mostrano una notevole capacità di innovazione e sperimentazione che, purtroppo, in assenza di un sistema che favorisca la circolazione delle informazioni e l'istituzionalizzazione delle pratiche rischia di trasformarsi in una mancata capitalizzazione delle conoscenze. Gli operatori, infatti, risultano schiacciati tra il bisogno di informazioni e la logica della progettazione continua. Il costante impegno richiesto nella stesura e nella gestione di progetti vincola le risorse disponibili sia in termini di tempo sia in termini di spese vive e viene meno l'investimento nella formazione e nella ricerca di esperienze e pratiche sperimentate in altri contesti.

Da quanto evidenziato, si delinea una situazione paradossale dove a fronte di un bisogno costante di formazione, del moltiplicarsi di attori coinvolti e dello sviluppo di misure innovative non si assiste a un'effettiva crescita del sapere condiviso. Si rileva una varietà di singole esperienze poco connesse tra loro a causa di una ridotta circolazione delle informazioni.

In questo contesto, i ricercatori di enti pubblici e privati possono offrire un contributo importante nella capitalizzazione delle esperienze, sostenendo così il terzo settore e contribuendo a scongiurare il rischio che le sperimentazioni rimangano esperienze dei singoli limitate nel tempo e nello spazio.

L'esperienza della Scuola Itinerante ed il suo modello di intervento

La scuola itinerante è stata, quindi, pensata e strutturata per rispondere al bisogno di formazione e informazione sopra descritto nel rispetto dei vincoli lavorativi degli operatori. Essa si è configurata come luogo di incontro e scambio di informazioni tra pari e come luogo di apprendimento attraverso il coinvolgimento di esperti.

Gli obiettivi alla base dell'intervento sono stati:

- a) creare un momento di riflessione che consentisse agli operatori di soffermarsi sul proprio operato e sulle pratiche messe in atto, acquisendo consapevolezza;
- b) approfondire i bisogni e le esigenze dei beneficiari attraverso non solo letture e analisi, ma anche attraverso il racconto di esperienze concrete;
- c) accrescere le conoscenze, acquisendo informazioni rispetto a possibili soluzioni e strategie sviluppate in contesti simili.

Per contribuire al raggiungimento di questo triplice obiettivo, la scuola ha puntato al coinvolgimento di diversi attori sociali con lo scopo di portare esperienze, competenze e saperi differenti: rappresentanti di centri studi, operatori e operatrici del terzo settore, decisori politici, dottorandi e rappresentanti del mondo accademico. Il format operativo ha previsto, da un lato, di creare occasioni di scambio tra pari facilitando l'interazione tra i diversi partecipanti; dall'altro di coinvolgere esperti, ricercatori accademici e *practitioner* artefici di soluzioni innovative che potessero aiutare rispettivamente a ricostruire e approfondire il contesto nel quale i partecipanti operano tutti i giorni e offrissero fonti di ispirazione per l'adozione di nuove soluzioni.

La scelta del coinvolgimento di diversi pubblici è nata, pertanto, con il duplice scopo di creare occasioni di scambio e arricchimento reciproco non solo tra relatori e partecipanti, ma anche tra gli stessi partecipanti, e di offrire al mondo della ricerca la possibilità di immergersi nelle esperienze concrete di cui sono portatori i *practitioners* (in una logica *win-win*). Per i dottorandi, in particolar modo, coinvolti a loro volta nel percorso formativo, lo scambio tra teoria e pratica ha rappresentato un'occasione di conoscenza per comprendere e orientarsi in diversi contesti sociali.

Al fine di favorire l'ingaggio delle comunità locali, ogni edizione si è concentrata su un diverso tema (scuola, salute, inclusione socio-spaziale, piccoli comuni e soluzioni abitative) scelto in collaborazione con un gruppo di *stakeholders* e attori locali e adattato agli specifici contesti delle cinque città metropolitane che le hanno coordinate. In linea con la metodologia sopra descritta, si voleva radicare l'esperienza formativa nelle di-

namiche ed esigenze locali, portando avanti in alcuni casi diversi incontri per meglio identificare e delineare il tema al fine di individuare gli aspetti di maggiore interesse per la comunità. A questo scopo alcune scuole sono state precedute da workshop che avevano lo scopo di avvicinare gli attori locali e indagare e circoscrivere i loro bisogni ed esigenze. Se, quindi, le specificità locali sarebbero state espresse e tenute di conto nella scelta del tema, il format, nato dalla collaborazione tra i vari partner, avrebbe dovuto, invece, essere mantenuto costante in ogni edizione, costituendo la cifra stilistica dell'intervento. Per favorire omogeneità e collaborazione tra le varie edizioni era stata prevista la realizzazione di linee guida con indicazioni su aspetti organizzativi, sulla modalità di presentazione delle buone pratiche, sui lavori di gruppo e sulla valorizzazione degli strumenti ideati nel quadro del progetto (es. M-APP (cfr. parte I), oltre che loghi e indicazioni per la comunicazione degli eventi e un programma modello con i titoli previsti per le varie giornate).

La varietà di partecipanti e di *stakeholders* ha fatto diventare prioritaria la scelta della modalità comunicativa da adottare per facilitare il dialogo tra professionisti diversi. La sola formazione frontale avrebbe aumentato le distanze tra i partecipanti e non sarebbe stata funzionale a una comunicazione circolare. Si è così optato per una modalità mista in cui metodologie interattive di gruppo potessero essere alternate a momenti di formazione più frontale e accademica. L'adozione di momenti di lavoro in piccoli gruppi ha facilitato l'interazione tra le persone rendendo più efficace la circolazione di idee e informazioni, mentre è stata cura degli organizzatori stimolare il dibattito dopo la presentazione da parte dei relatori, attraverso domande su questioni puntuali (es. il coinvolgimento dei beneficiari dei servizi; il superamento delle barriere linguistico-culturali; le relazioni con gli altri attori del territorio; l'uso degli spazi; le risorse utilizzate; la sostenibilità sul medio-lungo periodo) per favorire il dibattito e il processo di apprendimento.

Il coinvolgimento di operatori come oratori con il compito di illustrare pratiche e soluzioni innovative ha consentito al contempo di soddisfare alcuni requisiti:

1. *offrire informazioni e pratiche coerenti con gli interessi* dei partecipanti utilizzando un linguaggio comune e con contenuti facilmente operativizzabili, ossia adattabili al contesto lavorativo dei partecipanti;
2. *facilitare la circolazione di informazioni* superando eventuali ostacoli e ritrosie: partendo da una comune esperienza professionale formatori e formati riescono più facilmente a comunicare;

3. *stimolare il confronto e la progettazione*: l'individuazione e la presentazione di specifiche esperienze non aveva, infatti, lo scopo di spingere in alcun modo all'automatico trasferimento di pratiche da un territorio a un altro ma altresì di stimolare un processo di riflessione, confronto e apprendimento.

A questo riguardo è importante evidenziare come il trasferimento di una *policy* o di una pratica sia un processo molto delicato il cui esito non è sempre scontato: il contesto nel quale essa viene sviluppata gioca un ruolo importante e non sempre le condizioni all'origine sono facilmente riproducibili o le conseguenze nell'adottare una soluzione sperimentata altrove sono completamente prevedibili. Il processo di apprendimento, invece, implica un cambiamento a livello cognitivo nel modo in cui alcuni temi e problemi vengono letti e affrontati. È un processo graduale con un obiettivo più ambizioso e ampio del singolo trasferimento, ossia la crescita della comprensione dei problemi, delle soluzioni e delle strategie di intervento. In un processo di apprendimento gli attori sono portati a fare proprie le idee e le logiche alla base dell'intervento, dinamica che consente loro di declinarle nel modo più efficace rispetto alle concrete e specifiche esigenze locali (Dolowitz e Marsh, 1996; Hassenteufel e de Maillard, 2013). Il confronto è stato, quindi, ricercato e stimolato con lo scopo di facilitare la condivisione e un processo di apprendimento comunitario dove ogni partecipante potesse attivamente contribuire allo sviluppo di una maggiore comprensione e consapevolezza. Implicando un cambiamento a livello cognitivo nel modo in cui alcuni temi e problemi vengono letti ed affrontati, l'apprendimento è fortemente influenzato dalle relazioni, dal contesto e dalle dinamiche tra gli attori (Dolowitz e Marsh, 2000). Per questa ragione la modalità, la situazione e la dinamica relazionale scelte in una formazione giocano un ruolo importante.

Come si è visto, lo scoppio della pandemia ha comportato la riformulazione dell'intervento e l'adozione di una modalità esclusivamente on line. Ridotto il numero delle giornate per favorire la partecipazione, si è deciso di dare un taglio nazionale aprendo l'iscrizione alla scuola a un pubblico più vasto dell'area metropolitana ospitante le singole edizioni e promuovendo la formazione su una scala più ampia delle singole aree metropolitane appoggiandosi sulla rete dei partner. Inoltre, si è deciso di intrecciare la formazione rivolta al gruppo ristretto di iscritti con un *Open day* in grado di rivolgersi a una platea più ampia rispetto ai soli partecipanti all'intero modulo e interessata al tema, ma non per questo, disponibile a partecipare a una formazione in più giornate. Queste modifiche puntavano a utilizzare nel miglior modo possibile le opportunità offerte dalla tecnologia. Tale

scelta si è dimostrata strategica in quanto in ogni edizione un numero importante di partecipanti ha seguito l'*Open day*.

Se la priorità è stata l'interazione tra i partecipanti, la riflessione su *come* favorire questo dialogo è stata determinante per comprendere i metodi e le tecniche scelte. Se, infatti, prima dell'emergenza legata al Covid-19 erano state individuate metodologie interattive e di gruppo, l'adozione di una modalità da remoto, ha limitato l'interazione sociale e ha reso meno coinvolgenti e fluidi gli scambi e i confronti tra le persone. Nella riformulazione online si è cercato di fare fronte a questa sfida adattando le piattaforme al lavoro in piccoli gruppi ("stanze virtuali") e al dialogo tra esperti. L'aspetto che è stato maggiormente sacrificato è stato naturalmente lo sviluppo di contatti e delle reti tra i diversi attori; quello su cui, invece, si è concentrata l'attenzione è stato il processo di apprendimento, tutelato e reso più efficace attraverso l'organizzazione di occasioni di dibattito e di applicazione pratica dei concetti appena appresi.

Riassumendo, il modello formativo – strutturato in una giornata intera e due mezze giornate¹ – prevedeva:

1. Una prima giornata, riservata ai soli iscritti, con lo scopo di accompagnare i partecipanti a riflettere sulle problematiche comuni e consentire loro di conoscersi e scambiarsi informazioni. Per favorire un buon livello di interazione da parte dei partecipanti si era scelto di adottare la tecnica del *focus group* più facilmente trasferibile nella modalità da remoto. I partecipanti sono stati divisi in piccoli gruppi, assegnando ad ognuno di loro una "stanza" virtuale affinché fossero facilitati nel confronto e nella discussione. L'organizzazione in turni di conversazione ha consentito la possibilità di confrontarsi con persone diverse sempre garantendo un ambiente che facilitasse la partecipazione.
2. Una seconda giornata (*Open day*) con lo scopo di:
 - offrire un inquadramento teorico sul tema attraverso due interventi frontali realizzati da esperti accademici;
 - presentare esempi di pratiche offrendo la possibilità ai partecipanti di interagire con gli ideatori degli interventi e di approfondire aspetti operativi (es. risorse utilizzate, difficoltà incontrate, tecniche di aggancio, beneficiari). Per favorire una maggiore interattività e per stimolare l'attenzione, l'approfondimento delle pratiche era stato

1. Il modello è stato adottato in tutte le edizioni con la sola eccezione dell'edizione dell'Università di Napoli Federico II (cfr. cap. 2.4) dove per esigenze contestuali si è optato per un modello diverso con cinque diversi incontri/ approfondimenti settimanali ai quali hanno partecipato pubblici diversi.

strutturato in tre momenti: la voce dei protagonisti (venti minuti); le domande degli organizzatori (venti minuti) e le domande del pubblico (venti minuti).

3. L'ultima giornata, di nuovo riservata ai soli iscritti, dedicata alle strategie ed a eventuali ipotesi di risoluzione di problematiche. Essa puntava a offrire ai partecipanti la possibilità di riflettere sulle soluzioni più adatte ai problemi discussi il primo giorno, lavorando in piccoli gruppi e co-progettando strategie e soluzioni.

Nel complesso l'esperienza della scuola itinerante ha avuto un buon riscontro, intercettando l'interesse di 278 persone di cui quasi un terzo ha partecipato a tutti gli incontri di ogni edizione con un "tasso di fedeltà" pari al 23%. Come anticipato, la scelta di istituire un *Open day* è stata premiata: 203 persone hanno partecipato a tali giornate (esclusivamente e/o in aggiunta agli altri incontri), valore pari all'89% del numero totale di partecipanti.

Alcune riflessioni conclusive: le scuole territoriali come luoghi di formazione e dialogo

Dopo aver presentato il modello di intervento sviluppato all'interno della Scuola itinerante, si vuole ora riprendere la riflessione iniziale relativa al modo in cui i saperi esperti possano dialogare con gli attori sociali che operano a livello territoriale e come questo dialogo tra saperi differenti possa contribuire a immaginare soluzioni e pratiche più efficaci.

La programmazione di momenti di "formazione-azione" può rappresentare una strategia importante che consente la creazione di luoghi di interazione (virtuali e non) dove condividere esperienze, pratiche e politiche, valorizzando nel contempo le diversità territoriali. A questo riguardo, l'esperienza della scuola mette in luce alcune riflessioni su come poter strutturare questi momenti di formazione per massimizzare, da un lato, il rafforzamento delle competenze da parte dei partecipanti, dall'altro, la circolazione di saperi e lo sviluppo di reti.

Dal percorso della Scuola Itinerante si possono trarre alcune indicazioni sintetiche utili alla formulazione di una proposta formativa che sia in grado di:

- **rispondere ai bisogni dei partecipanti.** Essa dovrebbe prevedere il coinvolgimento diretto dei partecipanti attraverso, ad esempio, la costruzione di workshop preparatori che consentano di approfondire il

tema oggetto dell'intervento formativo individuando le problematiche di maggiore interesse;

- **risultare di facile fruizione da parte degli operatori** (*user friendly*). L'offerta formativa dovrebbe prevedere moduli brevi, che si possano facilmente armonizzare con le esigenze lavorative dei potenziali partecipanti ed avere un forte legame con difficoltà reali e problemi concreti;
- **alternare momenti formativi frontali a momenti laboratoriali**. I partecipanti dovrebbero essere coinvolti in lezioni frontali che consentano loro di riflettere sulla realtà nella quale operano, ma anche di confrontarsi attraverso pratiche concrete (ad esempio attraverso lo strumento della co-progettazione);
- **essere interattiva e facilitare scambi fruttuosi tra i partecipanti**. Sia in luoghi fisici che in stanze "virtuali" dove confrontarsi in piccoli gruppi.

Su questo ultimo aspetto si desidera dedicare la riflessione conclusiva di questo contributo. Per quanto riguarda lo svolgimento delle formazioni *in presenza* le esperienze di Fieri e del Centro Studi Medì sono testimoni dell'importanza di calarsi in un territorio per conoscerne spazi urbani ed esperienze. La Scuola Estiva di Sociologia delle Migrazioni di Genova, ad esempio, rappresenta sia un luogo immateriale di studio per conoscere ricerche e indagini, sia un luogo fisico che accoglie i partecipanti, i quali prendono parte ad un dialogo con i relatori e le relatrici. Da qui l'importanza della scelta di luoghi cittadini idonei alla formazione, luoghi "centrali" o per collocazione geografica o perché sede di attività di interesse per la formazione stessa.

Svolgere, ad esempio, la scuola itinerante nel cuore di un centro storico o in una periferia può significare far conoscere ai partecipanti un particolare contesto cittadino dove i cittadini di Paesi terzi abitano e occupano alcuni spazi, piuttosto che altri. Decidere, invece, di organizzare la scuola itinerante in un luogo istituzionale può avere la finalità di sensibilizzare stakeholders differenti sul tema dell'immigrazione conferendo prestigio e priorità agli studi, alle pratiche e alle politiche sul tema. In questa direzione si sarebbe, ad esempio, dovuta svolgere l'edizione di Venezia della Scuola itinerante. Essendo incentrata sul tema della relazione tra scuola pubblica e migrazioni si sarebbe dovuta realizzare all'interno di un Istituto Comprensivo. Con lo scoppio della pandemia, tale scelta non è stata più perseguibile ma avrebbe rappresentato un modello virtuoso. Organizzare la scuola itinerante all'interno di una scuola pubblica avrebbe permesso ai partecipanti di calarsi nei luoghi, nelle aule, nei corridoi attraversati quotidianamente dai docenti e dalle alunne e dagli alunni con *background*

migratorio. La presenza dei soggetti e dei loro corpi in un luogo fisico facilita, infatti, non solo lo scambio di riflessioni teoriche e pratiche ma anche conversazioni informali nelle pause e nei pranzi condivisi per far nascere futuri progetti e collaborazioni.

Ovviamente tali opportunità vengono meno nel momento in cui si è costretti a operare on line. La modalità da remoto rende più difficile la conoscenza reciproca tra le persone e l'immersione nella realtà oggetto dell'approfondimento. Tuttavia, l'online facilita il raggiungimento di un pubblico più ampio o persino di un pubblico "meno interessato" che potrebbe non partecipare qualora fosse richiesto un maggiore coinvolgimento o uno spostamento fisico. L'utilizzo di tale strumento è, quindi, molto utile se ci si pone come obiettivo la sensibilizzazione di una più ampia platea.

L'esperienza della Scuola Itinerante ci insegna, pertanto, quanto sia necessario essere consapevoli delle potenzialità e dei limiti delle diverse modalità utilizzate.

Il presente contributo ha messo in luce e sistematizzato l'approccio multidimensionale adottato nella Scuola Itinerante illustrando il modello di intervento e riflettendo sulle sfide ma anche sulle opportunità che l'imposizione di una modalità virtuale ha portato con sé, oltre che sulle potenzialità di una formazione in presenza. Da questa esperienza, è nata la consapevolezza dell'importanza di combinare momenti formativi in presenza ed in specifici spazi urbani insieme ad *Open Day* virtuali in grado di coinvolgere pubblici più ampi, apprendimento che future edizioni della Scuola Itinerante potranno mettere in pratica.

9. *La scuola nei quartieri ad alta concentrazione di immigrati: ricostruire reti territoriali e spazi di apprendimento per contrastare i processi di segregazione*

di *Adriano Cancellieri*

È ormai emerso da diversi studi (Cognetti, 2012; Pacchi e Ranci, 2017) che le scuole stanno diventando lo specchio di processi di segregazione sociale estremamente pericolosi; nei quartieri a più alta concentrazione di immigrati, per il timore di una più bassa qualità dell'apprendimento e dell'offerta formativa, si sta sempre più diffondendo il fenomeno della “fuga degli italiani”, cioè dell'iscrizione dei figli di un numero crescente di famiglie italiane in scuole anche lontane dalla propria residenza, ma con percentuali inferiori di alunni di origine migrante. Tale fenomeno riflette sì una forte diffidenza verso la presenza di migranti ma è il frutto perverso della modalità con cui è avvenuta l'autonomia scolastica (e l'abolizione dei bacini di utenza) che ha generato una crescente concorrenza tra istituti. Questo sistema di “libero mercato”, che è stato lasciato agire sostanzialmente senza alcuna regolazione, sta producendo gravi processi di selezione fondati sull'origine nazionale. Il risultato è che, paradossalmente, se i quartieri delle nostre città “continuano ad avere generalmente una composizione sociale relativamente mista e sono scarsi i territori in cui si assiste a dei reali fenomeni di concentrazione degli abitanti di origine straniera, è proprio la formazione delle scuole ad evidenziare una dinamica segregante ben più radicale” (Cognetti, 2012, p. 135).

In un quadro già così problematico si è anche abbattuta la pandemia che ha ulteriormente messo in crisi la *mission* inclusiva della scuola in quanto, soprattutto dove più forti sono le fragilità e le disparità sociali, la chiusura degli istituti ha rafforzato drammaticamente le condizioni di povertà educativa. La stessa didattica online, oltre a tutte le discriminazioni legate al *digital divide*, ha reso manifeste e ancor più accentuate alcune disparità legate ai differenti contesti abitativi degli studenti. Come sottolineato da Piscozzo (2021, p. 30), Dirigente scolastica dell'Istituto Comprensivo “Massa” di Milano, per esempio “è accaduto che alcuni studenti, lo scorso

anno, non hanno frequentato le lezioni a distanza, non perché non avevano gli strumenti o non rispettavano quello che la scuola aveva organizzato, ma perché, magari, vivevano in un contesto abitativo di 30 mq in sette e non hanno voluto esporsi con i compagni”.

Allo stesso tempo, però, la lunga e faticosa fase pandemica è stata occasione quasi obbligata di sperimentazioni e progettualità che hanno riguardato gli aspetti più differenziati, dagli spazi di apprendimento, alle relazioni territoriali e che, in alcuni contesti, hanno provato a contrastare i processi di stigmatizzazione e a potenziare le capacità di azione e di attrazione degli istituti scolastici. Le sfide della pandemia hanno spinto a incentivare le collaborazioni fra soggetti che si occupano a vario titolo di scuola, dando vita o rafforzando le cosiddette ‘comunità educanti’. Questa tendenza è stata rafforzata anche dal *Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative nelle istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione* (il cosiddetto Piano scuola 2020-2021) approvato dal Miur il 26 giugno 2020, che all’art. 2 stabiliva che Enti locali, Istituzioni, Terzo settore e scuole possono sottoscrivere specifici accordi e *Patti educativi di comunità* allo scopo di mettere a disposizione strutture e spazi supplementari come parchi, teatri, biblioteche, archivi, cinema, musei per lo svolgimento di attività didattiche curricolari o aggiuntive. Questa idea di scuola, che investe sul rapporto con il proprio territorio, si innesta su una serie di progettualità che hanno origine già prima della pandemia e che hanno generalmente avuto come obiettivo quello di contrastare la povertà educativa. Ci si riferisce in particolare ai progetti dell’Impresa Sociale *Con i Bambini*, soggetto che più di altri sta spingendo su questo fronte e che, attraverso una molteplicità di bandi, finanzia attività che si realizzano principalmente in contesti sfidanti e periferici, spesso caratterizzati da forte diversità culturale. Recentemente (febbraio 2022) anche con un bando (“Vicini di scuola 2022”) che finanzia esplicitamente il contrasto dei fenomeni di segregazione scolastica. Anche grazie a questa spinta si stanno creando e rafforzando le relazioni tra la scuola e gli altri attori dell’ecosistema locale e si sta diffondendo un approccio partecipativo, cooperativo, solidale che si rifà all’art. 118 della Costituzione e che considera l’educazione di bambini e ragazzi una responsabilità collettiva della società locale. Ora che si intravede una via di uscita alla fase peggiore della pandemia, la sfida è quella di fare sì che queste sperimentazioni non si riducano a strumento emergenziale ma diventino una *policy* ordinaria in particolare nei contesti che sono maggiormente bisognosi di coesione sociale e più carenti di opportunità.

All’interno della prima edizione della Scuola itinerante del progetto CapaCityMetro-Italia (cfr. cap. 8) abbiamo costruito un percorso su questi

temi focalizzando l'attenzione su alcune scuole delle città di Venezia, Padova e Treviso situate in quartieri con alto tasso di residenti di origine straniera. L'abbiamo fatto coinvolgendo diversi attori del territorio (insegnanti e dirigenti scolastici, operatori del Terzo Settore, ricercatori) in un percorso di ascolto, confronto e formazione. In particolare attraverso: a) un workshop di co-progettazione incentrato sulle sfide e le opportunità del lavorare in un quartiere ad alta concentrazione di immigrati; b) una tre giorni di laboratorio che ha visto il coinvolgimento oltre che di operatori anche di un numero elevato di esperti accademici e non, a partire dalla problematizzazione di alcune 'buone pratiche' precedentemente individuate.

Con questo capitolo intendiamo presentare il tema del rapporto tra scuola e città focalizzando l'attenzione su quattro aspetti principali di questo campo di ricerca e di sperimentazione: a) il ruolo della scuola come attore territoriale che entra con le proprie attività negli spazi extra-scolastici del quartiere; b) la scuola come presidio pubblico che, specularmente, apre i propri spazi agli altri soggetti territoriali; c) la scuola che ripensa i propri tradizionali spazi di apprendimento, sia interni che quelli di soglia e transizione con il quartiere; d) la necessità di evitare determinismi spaziali e quindi di accompagnare le trasformazioni spaziali e territoriali con una messa in discussione dei tradizionali modelli pedagogico-didattici.

La scuola come attore territoriale

Tradizionalmente le scuole hanno operato come luoghi introversi, come isole tendenzialmente separate dal resto del territorio in cui sono inserite; generalmente si rileva una scarsissima consapevolezza da parte degli insegnanti sull'importanza del quartiere in cui è collocata la scuola e nel quale spesso vivono i propri alunni, sia in termini di sfide che per quanto attiene alle risorse che questo offre. Negli ultimi anni si stanno, al contrario, moltiplicando i progetti che spingono a rompere il "sacro" confine tra scuola e città e a superare l'idea del quartiere come fondale inerte. L'esperienza della Scuola Cadorna nel quartiere San Siro di Milano, così come quelle del progetto "La mia scuola è differente" a Torino, Milano e Padova o l'alleanza educativa informale Kalsamare che opera a Palermo, nei quartieri Kalsa e Sperone, ci suggeriscono che possono essere proprio le scuole in quartieri ad alta concentrazione di immigrati a mostrare inaspettate capacità di innovazione e progettualità che, tuttavia, richiedono di essere sostenute e accompagnate. Come sottolineato da Cognetti (2012, p. 140) "l'assunto di fondo è che attraverso una centratura sul territorio e le sue reti e su

forme di relazione positiva tra persone all'interno dell'ambito scolastico, si possa generare quel capitale sociale che può essere una risorsa per situazioni di disagio e vulnerabilità, ma anche per un territorio più "normale", costituito da una "classe media" che rifiuta oggi questo tipo di scuola, ma che vi potrebbe trovare un ambiente relazionale e di prossimità di notevole rilievo per la qualità della vita quotidiana". Rompere il confine tra scuola e quartiere, significa in primis far conoscere agli studenti il quartiere stesso, portarli a mappare il territorio circostante, cercando di scoprirne le risorse al di là di un'immagine spesso stereotipata e stigmatizzante.

Rimettere al centro il rapporto tra scuola e territorio significa anche mettere in discussione modalità e spazi di apprendimento. L'estrema difficoltà durante la pandemia nel dare continuità alla tradizionale didattica in presenza e la sperimentazione forzata della didattica a distanza ha contribuito fortemente a favorire questa presa di consapevolezza. Si sono così moltiplicate esperienze che hanno cercato di individuare spazi diversi da quelli tradizionali degli istituti scolastici, sia al chiuso (es. biblioteche, musei, cinema, sedi di associazioni) che all'aperto (es. piazze, orti botanici, fattorie didattiche) con l'obiettivo di farli diventare luoghi educativi in cui costruire sistematicamente una parte dell'attività di apprendimento. Su questo filone va segnalato, per esempio, il progetto *Scuola sconfinata* portato avanti dalla Fondazione Giangiacomo Feltrinelli e dal movimento "E tu da che parte stai?"¹ che opera per contrastare le povertà culturali ed economiche. Ma tante sono le iniziative in corso di grande interesse. Come quella del Comune di Reggio Emilia che ha condotto un vero e proprio lavoro di mappatura di possibili spazi a disposizione, coinvolgendo insieme tecnici dell'ufficio comunale, pedagogisti, educatori, insegnanti e Dirigenti scolastici. Come sottolineato dall'Assessora all'Educazione e Conoscenza Raffaella Curioni (2021, p. 34) la regola che si sono dati "è stata di cercare non solo spazi disponibili, come per esempio spazi commerciali vuoti, ma provare a capire quali potevano essere luoghi 'di senso', pubblici o privati", concentrandosi in particolare su "alcune tipologie di spazi: le parrocchie, i centri sociali, i luoghi della cultura, gli spazi utilizzati per mostre ed esposizioni, anche gli agriturismi perché tutte le linee guida parlavano di *outdoor education* e quindi gli spazi vicino alla natura potevano essere interessanti"; e, in particolare, cercando di individuare "spazi logisticamente vicini al plesso di appartenenza perché immaginare uno spostamento di bambini e di classi dall'altra parte della città non sarebbe stato opportuno".

1. Movimento che riunisce docenti, pedagogisti, medici, psicologi, sociologi, dirigenti scolastici, architetti, educatori impegnati nella ricerca in ambito educativo e nel dare centralità alle relazioni fra scuola e città.

Da menzionare anche l'esperienza dell'Istituto Comprensivo *Pertini* di Torino che ha dato vita al "momento del quartiere", cioè un'uscita post-pranzo alla ricerca di occasioni di apprendimento nel quartiere (es. dal fruttivendolo per studiare l'alimentazione, al piccolo artigiano per apprendere un mestiere, alla lapide del partigiano per riflessioni sulla storia contemporanea) tutte contraddistinte dall'esigenza di apprendere attraverso l'esperienza in situazione, attraverso l'osservazione diretta e attiva nella vita quotidiana. Questi processi si rifanno più o meno esplicitamente agli insegnamenti di Colin Ward (2018, pp. 9-10) che sosteneva che "potenzialmente ogni angolo della città è un'aula scolastica, ogni strada uno spazio di incontro e di sperimentazione di relazioni vitali, ogni contesto urbano o rurale è un luogo di apprendimento, ogni occasione è propizia a stimolare l'autonomia e la partecipazione diretta alla vita sociale". Riconoscere l'intima relazione fra apprendimento ed esperienza, significa anche riportare gli studenti nelle vere aule in senso etimologico, dalla parola greca *aulé* che sta a significare spazi aperti e ariosi. Su quest'aspetto particolarmente interessante è il lavoro condotto dalla Rete "Scuole all'aperto", alleanza tra genitori, insegnanti, educatori ambientali, ricercatori e docenti universitari italiani ed europei che dal 2016 promuove la didattica *open air*.

La scuola come spazio pubblico di quartiere

La scuola è un luogo democratico per eccellenza: tutte le mattine apre le proprie porte, accoglie e "costringe" a stare insieme; in molti contesti essa rappresenta il più importante presidio pubblico e civile sul territorio. Però, generalmente, le scuole e le proprie attrezzature e spazi sono destinati solo a specifici gruppi di età della popolazione e solo per una piccola parte della giornata, della settimana e dell'anno (mentre per il resto del tempo sono chiusi e inaccessibili). Una scuola capace di uscire dal suo ghetto e di superare la sua natura introversa, autosufficiente e protetta dall'esterno, è anche una scuola che è più facilmente pronta a diventare uno spazio significativo non solo per i propri studenti ma anche per l'intero quartiere in cui è inserita. Anche su questo fronte negli ultimi anni non mancano esperienze di grande interesse: si pensi a Roma al lavoro svolto dall'Associazione Genitori Scuola "Di Donato" nel quartiere Esquilino, a quello dell'Associazione Genitori ANITA nel quartiere San Giovanni o alla "Rete romana delle Scuole Aperte Partecipate" o a Milano alla rete Scuole Aperte 2.0. Anche in questo caso, il riconoscimento del valore concretamente pubblico degli spazi e delle attrezzature scolastiche appare particolarmente rilevante proprio nei contesti spesso sotto-standard (urbanistici) e con pochi spazi

collettivi realmente fruibili. Come ci ricorda Cognetti (2012, p. 139), infatti, aprire gli spazi della scuola al quartiere costituisce “un’opportunità per la scuola per farsi conoscere e per attrarre iscritti, e al tempo stesso per sviluppare ulteriormente il suo ruolo di ‘presidio di socialità e cultura diffusa’ per i territori di cui fa parte”.

In questi processi, spesso è fondamentale il ruolo dei genitori degli studenti che sono i primi abitanti del quartiere potenzialmente interessati e che potrebbero innescare un circolo virtuoso e inclusivo: un maggior coinvolgimento attivo dei genitori, sia italiani che di origine migrante, può favorire una maggiore inclusione degli studenti e viceversa. L’idea di fondo di questi processi è che l’integrazione sia un processo che si verifica nel momento in cui le persone sono nella condizione di avere e progettare occasioni di incontro e condivisione, di vivere insieme esperienze e perciò costruire memorie condivise. Su questo Fabio Rocco (2021), referente per la città di Padova del progetto *La mia scuola è differente*, sottolinea come la partecipazione delle famiglie sia “una delle cose più complicate perché i processi educativi per molte famiglie di origine migrante sono qualcosa di completamente diverso da quello che intendiamo noi ovvero c’è un meccanismo di forte delega alla scuola; per questo abbiamo cercato di costruire dei meccanismi di coinvolgimento che portassero anche le famiglie a scuola in momenti dedicati e che vedessero anche loro protagonisti; l’ultimo è stato l’estate scorsa quando alla fine dell’anno abbiamo fatto alcune serate di cinema all’aperto nel giardino della scuola; i genitori hanno contribuito sostanzialmente alla costruzione e organizzazione delle serate”.

Ripensare gli spazi scolastici

La pandemia ha fortemente accelerato anche il ripensamento degli spazi scolastici. Ma la consapevolezza dell’importanza dei luoghi nei quali avvengono le esperienze educative non inizia certo “grazie” all’attuale fase pandemica ma ha sempre fatto parte delle riflessioni in ambito pedagogico. Dewey per esempio considerava l’ambiente scolastico come strumento pedagogico di stimolo e di attivazione per suscitare interesse, attivare passioni e desideri (Dewey, 2004); ma anche le scuole montessoriane hanno messo lo spazio fortemente al centro dei propri interessi, così come la grande tradizione delle scuole dell’infanzia di Reggio Emilia (“Reggio Children approach”) che considera lo spazio come terzo educatore.

Chi ha riflettuto sugli spazi di apprendimento ha da sempre criticato gli ambienti utilizzati “normalmente” per educare bambini e ragazzi: sia

la conformazione dei banchi, che quella delle aule e degli interi edifici scolastici. Tutti noi diamo, infatti, per scontato che imparare a scuola significhi stare “a sedere composti”, con il proprio corpo bloccato nel proprio banco, immobili per ore ad ascoltare uno o più docenti che dalle loro cattedre trasmettono sapere. I banchi in cui si trascorre gran parte del tempo dedicato all'apprendimento a scuola, sono infatti pensati per controllare e disciplinare i corpi degli studenti. Le stesse aule sono state generalmente costruite in modo da essere monofunzionali, impersonali e anonime. Il risultato è quello di generare un'atmosfera tendenzialmente fredda, grigia, triste, fatta di colori opachi, fortemente disabilitante per i nostri sensi, per i nostri corpi e, ovviamente, anche per le nostre menti. Questi ambienti di apprendimento fintamente neutrali veicolano un'antropologia di fondo fortemente riduzionista: è come se si desse per scontato che la formazione non fosse influenzata (sia positivamente che negativamente) dalla condizione (di benessere o di fastidio) dei corpi. Anzi, è come se si considerasse il corpo come un ostacolo e la mente razionale come esclusivo strumento di apprendimento. Questa dicotomia corpo/mente è a dir poco superata da tutti gli studi cognitivi degli ultimi decenni ma continua ad ispirare potentemente le nostre vite quotidiane e i nostri spazi di apprendimento. Se questo è ancora oggi il quadro che prevale in un gran numero di scuole, per fortuna non mancano percorsi più o meno istituzionali che, partendo da queste critiche, hanno dato vita a esperienze estremamente significative che investono fortemente sulla ricerca e costruzione consapevole di spazi di apprendimento abilitanti. Progetti che per esempio hanno portato a ripensare le aule ma anche a valorizzare spazi tradizionalmente invisibili e sottoutilizzati delle scuole, come alcuni spazi interni (es. giardini, cortili, aule vuote, corridoi) e alcuni spazi di transizione tra la scuola e la città, come l'ingresso, il marciapiede, la strada antistante l'edificio scolastico, gli attraversamenti. Gli spazi di soglia, infatti, che sino a poco tempo fa erano gestiti secondo una mera logica di vigilanza, ora stanno iniziando ad essere parte di progetti di ripensamento degli spazi di apprendimento. Come ricorda l'Assessora Curioni (2021, p. 38): “Chi l'ha detto che uno spazio di accesso alle scuole è solo un atrio? Perché non può diventare anche un luogo dove ragazzi e genitori si incontrano? Questo è successo alla scuola Galilei [di Reggio Emilia], dove, anche per rispondere alle esigenze di ampliamento degli spazi didattici, gli architetti e pedagogisti della Fondazione Reggio Children hanno trasformato con un progetto meraviglioso uno spazio che prima era utilizzato solo di passaggio in uno spazio educativo”.

Per fare ciò serve abbattere un po' di confini, riconoscere e valorizzare spazi. E servono istituzioni che abilitano questi processi com'è il caso

dell'Area Servizi Scolastici ed educativi del Comune di Milano che ha promosso un bando per sostenere l'innovazione degli ambienti educativi delle scuole, vincolando l'erogazione di risorse alla predisposizione di una proposta educativa pensata in quegli spazi; o alla Dirigenza della Sezione Istruzione e Università della Regione Puglia che da anni si muove per incentivare i comuni a rafforzare il patrimonio di edilizia scolastica in termini di spazio come terzo educatore.

Cambiare cornici didattiche: la centralità degli studenti e delle relazioni

Ovviamente non si tratta di cadere in un mero determinismo spaziale e limitarsi “semplicemente” a modificare gli ambienti di apprendimento perché questi non possono generare automaticamente un nuovo tipo di scuola; è necessario accompagnare la trasformazione degli spazi in senso abilitante e della scuola in attore territoriale mettendo in discussione anche le tradizionali cornici didattiche. In particolare, servono cornici didattiche che diano centralità alle relazioni tra studenti e insegnanti e a quelle fra studenti, oltre che alle relazioni tra scuola e territorio. Una scuola fondata sulle collaborazioni, in cui non si apprenda da soli o l'uno in competizione con l'altro, ma attraverso la creazione quotidiana di una comunità plurale di apprendimento. Per costruire cornici didattiche fondate sulla centralità delle relazioni, non si può non far riferimento alla pedagogia attiva che da decenni spinge per recuperare il senso etimologico della parola “educare” che deriva dal latino educere (da *ex*, “fuori”, più *ducere*, “condurre”), cioè tirar fuori, le energie e le abilità di tutti gli attori della scuola, *in primis* degli studenti. Una pedagogia che si rifiuta di infantilizzare gli studenti e, che invece, vuole riconoscerli come soggetti attivi e mira ad accrescerne le loro responsabilità. D'altra parte, basta un po' di buon senso per riconoscere che si apprende più velocemente e, soprattutto, in maniera più profonda e duratura, quando si è ascoltati, riconosciuti, coinvolti; quando si osservano gli altri e si interagisce con loro; quando si può sbagliare, sperimentare, senza il timore di essere costantemente valutati e classificati. E tutto questo è possibile solo se si costruisce una relazione quotidiana forte e di reciproca fiducia. Non a caso, come ha recentemente sottolineato Franco Lorenzoni (2021), uno degli insegnanti che in questi anni si è dimostrato più capace su questo fronte, anche in condizioni spaziali estreme come quelle della didattica a distanza “le docenti e i docenti che sono riusciti a stare più vicini ai loro allievi nonostante la distanza, non sono stati quelli più esperti in piattaforme digitali, ma coloro che già praticavano una didattica attiva e che, nella relazione

educativa, erano in grado di ascoltare ragazze e ragazzi, dando voce ai loro sentimenti e ragionamenti senza giudicarli, mettendoli piuttosto in relazione viva con gli oggetti culturali”.

Mettere al centro gli studenti e favorire l'esplorazione attiva da parte dello studente non si deve però tramutare in un superficiale elogio dello spontaneismo e in una rinuncia ad educare. Non c'è infatti una presunta natura autentica o pura dello studente da preservare ma, al contrario, c'è un grande percorso di apprendimento e crescita che va sostenuto, guidato e accompagnato. Come ci ricorda tra gli altri Philippe Meirieu (2018), gli studenti manifestano interessi diversi e hanno una spontaneità creativa diversa a seconda del loro ambiente sociale e culturale di origine; un atteggiamento di rinuncia educativa rischia proprio di confermare, e quindi approfondire, le disuguaglianze di partenza tra gli studenti. Questa consapevolezza, come ricordato sopra, a volte manca in alcune sperimentazioni di didattica attiva e laboratoriale, non a caso accusate di assumere la forma di comunità elettive, caratterizzate da una tendenziale omogeneità culturale ed economica. Ma gran parte delle metodologie e delle pedagogie che ispirano questi percorsi sono pensate per abilitare, per dare potere e agency, “sono nate proprio nel corso di esperienze educative con (e con l'obiettivo di fare scuola ai) figli dei poveri, degli operai, dei contadini, degli oppressi” (Belletti e Perrotta, 2015) e si prestano dunque per essere centrali anche nei contesti sfidanti ad alta concentrazione di migranti.

Costruire il cambiamento

In conclusione il capitolo ha mostrato chiaramente il portato innovativo e trasformativo dei processi che stanno supportando il ruolo della scuola come attore territoriale, spingendola verso la costruzione di solide alleanze educative e la messa in discussione e il rafforzamento dei propri spazi di apprendimento. Il lavoro ha, inoltre, analizzato, in particolare, come questi processi possano contribuire, tra le altre cose, ad affrontare sfide sociali fondamentali come quella della crescente segregazione scolastica e quella ad essa intrecciata della povertà educativa.

Per promuovere e supportare questi fondamentali processi di cambiamento della scuola e delle relazioni tra scuola e territorio, serve anzitutto sensibilizzare sempre di più coloro che operano nella scuola, spingendoli a sperimentare e a mettere insieme esperienze e riflessioni. Ma serve anche un grande sforzo di governance che favorisca e metta a sistema la collaborazione tra i vari soggetti che lavorano per e con le scuole. Un sistema di governance integrata che dovrebbe dotarsi di cabine di regia regionali con

funzioni di indirizzo e orientamento e tavoli di coordinamento a livello comunale con il compito di promuovere e accompagnare progetti e percorsi di co-progettazione. Di nuovo non mancano pratiche interessanti come il lavoro di coordinamento dell'Ufficio scolastico regionale in Lombardia, quello a livello comunale del Comune di Reggio Emilia e del Comune di Bergamo o l'esperienza torinese di ITER, l'Istituzione Torinese per un'Educazione Responsabile che dal 2004 gestisce le attività educative e culturali promosse dalla città e che si sta trasformando in una vera e propria struttura di governance locale, intersettoriale e trasversale all'interno della pubblica amministrazione piemontese.

Serve, inoltre, favorire il rafforzamento delle reti tra scuole per contrastare le tendenze competitive e rimettere al centro i territori e le reti locali, spingendo così le energie delle scuole verso la co-progettazione e il reperimento di fondi, lo scambio, il rafforzamento, la contaminazione di pratiche e progetti. E per fare questo occorre un cambio di paradigma nelle procedure e negli strumenti di erogazione delle risorse finanziarie, passando dal bando competitivo ai percorsi di co-programmazione e co-progettazione, in modo da trasformare ciò che oggi è ancora straordinario, in ordinario.

Serve, inoltre, connettere il mondo della scuola con gli esperti di spazio (es. architetti, urbanisti, pianificatori) e gli esperti di educazione e di sociale (es. sociologi, antropologi, pedagogisti) del mondo accademico e non solo. E, infine, ma certamente non meno importante, in questi processi è necessario riconoscere il protagonismo degli attori della scuola e, in particolare, degli studenti che devono avere voce e potere, devono cioè essere co-progettisti, attori e co-costruttori di questo percorso di rigenerazione dei loro spazi e territori di apprendimento.

10. *Coprogettare il diritto alla salute dei migranti in Puglia: verso nuove relazioni fra prospettiva top-down e bottom-up*

di Laura Grassini e Valeria Monno

Il diritto alla salute dei migranti tra problemi ricorrenti e repertori innovativi

L'affermazione del diritto alla salute, un diritto inviolabile che spetta alla persona in quanto tale a prescindere dalla sua condizione di cittadinanza, rappresenta uno dei fattori cruciali su cui intervenire per garantire la piena inclusione a scala urbana e territoriale dei migranti. Nonostante questa consapevolezza, nella gran parte dei Paesi europei, seppure con le dovute differenze, permangono ancora molte difficoltà affinché questo diritto possa essere effettivamente ed efficacemente garantito a tutti i migranti (Lebano *et al.*, 2020; Spencer e Hughes, 2015). L'Italia, anch'essa attraversata da differenze regionali, non fa eccezione. Nella maggior parte dei casi, e anche a causa della mutevolezza dei flussi migratori, le difficoltà non sono sempre di semplice risoluzione anche perché esse dipendono dall'intreccio di molteplici fattori di diversa natura e scala.

A livello concettuale, tra gli altri citiamo la persistenza di un'idea di integrazione intesa come inserimento del migrante nella cultura locale piuttosto che come processo basato sulla reciprocità tra migrante e comunità insediata (Van Praag, 2021) e un'idea di salute generalmente associata alla malattia e alla sua cura piuttosto che come “a state of complete physical, social and mental well-being” (WHO, 1946).

A livello operativo molti problemi sono poi conseguenza del progressivo indebolimento del welfare e della sanità pubblica, quest'ultima sempre meno diffusa sul territorio e sempre più basata su modelli di offerta dei servizi a carattere privatistico, quantitativo e prestazionale. In particolare, la deriva efficientista del sistema sanitario (Galera, 2020), che comporta un coinvolgimento sempre più importante di attori non-statali in gran parte

necessario alla pubblica amministrazione per esternalizzare i costi della migrazione, non favorisce l'integrazione tra ambiti di *policy* differenti, ma, al contrario, aggrava fenomeni di frammentazione del sistema dell'accoglienza e di quello sanitario aggiungendo incertezze sull'erogazione dei relativi servizi. Questo sistema, ormai inadeguato a rispondere ai bisogni delle popolazioni locali e, soprattutto, di quelle più fragili, non riesce a confrontarsi con le esigenze delle popolazioni migranti le cui vulnerabilità sono molto più variegata e complesse, oltre che condizionate dal quadro mutevole e dinamico delle migrazioni, delle leggi che governano i flussi migratori e dallo status giuridico dei singoli soggetti migranti.

A rendere più complesso il contesto in cui si opera vi sono poi fattori contestuali che dipendono dalla politica dei governi locali, dalle risorse disponibili, dalla distribuzione dei poteri, dalle forme di organizzazione delle relazioni tra attori, dalla natura volontaristica o di terzo settore delle associazioni coinvolte, dall'adesione di queste ultime a certi valori piuttosto che altri e al loro livello di radicamento sul territorio e, non ultimo, dalla eventuale presenza di conflitti sociali più o meno latenti presenti nel territorio. In questo contesto mutevole e incerto, ciò che si rileva è il persistere di risposte settoriali in sistemi sociali e sanitari debolmente sensibili alle differenze culturali.

Per ovviare a queste difficoltà, gli attori statali e non statali coinvolti nel garantire il diritto alla salute dei migranti hanno cercato di rispondere, in primis, al bisogno di ampliare l'accessibilità culturale e geografica ai servizi sociali e sanitari. Allo stesso tempo, però, questi attori, hanno avviato molteplici esperienze e sperimentazioni puntuali o diffuse agendo singolarmente e/o in cooperazione per affrontare e rispondere nella quotidianità ai tanti bisogni irrisolti ed emergenti di un'utenza vulnerabile anche dal punto di vista dei diritti di cittadinanza. Attraverso lo svolgimento di attività ordinarie e sperimentali, strutture pubbliche e del terzo settore hanno così costruito un ampio repertorio di pratiche innovative. Tuttavia, il relativo patrimonio di conoscenze, esperienze e soluzioni non riesce a istituzionalizzarsi e a produrre pratiche che siano in grado di cancellare o mitigare le carenze dell'offerta di servizi per la salute dei migranti, lasciando così irrisolti anche tanti problemi ormai ben noti.

Traendo spunto dalle attività svolte nell'ambito della ricerca CapacityMetro-Italia svolta dal gruppo di ricerca di Bari, in questo lavoro avanziamo l'idea che la mancata o lenta innovazione delle risposte volte ad affermare il diritto alla salute dei migranti dipenda anche dalla mancanza di un dialogo adeguato tra enti pubblici e terzo settore in cui quest'ultimo attore possa essere coinvolto non solo nell'erogazione dei servizi ma nella loro stessa riprogettazione o ridefinizione.

Il caso pugliese

Il diritto alla salute, tutelato da vari trattati internazionali a cominciare dalla Carta di Ottawa (WHO, 1986), trova fondamento, in Italia, nella Carta Costituzionale, che lo annovera tra i diritti fondamentali dell'individuo. Esso ha un nucleo irriducibile, costituzionalmente tutelato come ambito inviolabile della dignità umana indipendentemente da qualunque altra condizione o stato, e richiede per questo la rimozione delle situazioni che possano costituirne pregiudizio¹. Tale diritto deve, perciò, essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso e il soggiorno nello Stato, come più volte ribadito anche dalla Corte Costituzionale (Bascherini e Ciervo, 2012).

In un periodo di crescente presenza di migranti nel nostro Paese, e in cui è aumentata, rispetto al passato, la quota parte di essi esclusa dalla possibilità di richiedere un regolare permesso di soggiorno a causa del progressivo inasprimento delle politiche in materia di sicurezza e immigrazione, appare essenziale riflettere, da un lato, sulle forme concrete attraverso cui sono state disciplinate le modalità di esercizio di tale diritto; d'altro canto su come realmente le comunità immigrate hanno oggi accesso all'assistenza sanitaria nei vari contesti locali.

Tale valutazione non può, tuttavia, che avere un focus regionale. Il Testo Unico per l'Immigrazione (D.Lgs. 286/1998, d'ora in poi TUIM), infatti, ha definito un'articolata suddivisione delle competenze in materia di immigrazione tra il livello Statale, Regionale e degli Enti Locali. Mentre allo Stato sono state attribuite le competenze per le politiche "di immigrazione" – rivolte, quindi, a disciplinare le condizioni di ingresso e di soggiorno per gli immigrati –, è invece alle Regioni, a titolo esclusivo o concorrente, che sono state attribuite le competenze in materia di politiche "per gli immigrati"² (Bascherini e Ciervo, 2012; Caponio, 2004). Tra queste ci sono, evidentemente, anche quelle finalizzate a garantire l'accesso all'assistenza sanitaria.

Questa tematica, peraltro, è ulteriormente differenziata su base regionale in ragione delle specifiche competenze, in materia di assistenza

1. Sul punto si veda l'art. 3 della Costituzione, dove si riconosce pari dignità sociale a tutti i cittadini, ritenuti uguali davanti alla legge, senza distinzioni di etnia, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

2. All'art. 3, co. 5, del TUIM si legge: "Nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri 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, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana".

sanitaria, attribuite alle Regioni (Di Nicola e Pavesi, 2012). Nel caso degli immigrati, è tuttavia lo stesso TUIM che definisce la cornice di riferimento all'interno della quale le Regioni possono operare nell'ambito della loro autonomia. Esso distingue chiaramente le modalità di accesso da garantire ai servizi sanitari in funzione dello status degli immigrati. Mentre prevede, da un lato, una sostanziale equiparazione tra i cittadini italiani e gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia e/o i minori stranieri non accompagnati, disponendo per essi l'iscrizione (obbligatoria e, solo in casi residuali, volontaria) al Servizio Sanitario Nazionale (art. 34), la situazione è molto più articolata per i cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno. Per essi, infatti, l'art. 35 del TUIM prevede che vengano assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, solo le cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia e infortunio, e che vengano estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. Per non ostacolare l'accesso alle cure, esso ha, inoltre, vietato la possibilità che le strutture sanitarie possano segnalare alle autorità di polizia la presenza di stranieri non in regola, salvo i casi di obbligo di referto; divieto rimasto valido nonostante il tentativo di stralcio proposto dal c.d. "pacchetto sicurezza" (Geraci e El Hamad, 2011).

Nell'esercizio della duplice autonomia regionale in materia di sanità e di politiche per l'immigrazione, le modalità organizzative definite dalle Regioni per garantire l'accesso alle cure da parte degli immigrati possono variare anche notevolmente, soprattutto in riferimento a quanto previsto per gli stranieri privi di regolare permesso di soggiorno. L'autonomia locale potrebbe, infatti, permettere di attuare politiche nazionali non sempre adeguate al fenomeno migratorio perché troppo schiacciate su un approccio "ideologico-sicuritario" (Geraci *et al.*, 2010). Se, infatti, l'irregolarità della presenza degli immigrati sul territorio nazionale non deve costituire un ostacolo per la tutela del loro diritto alla salute, eventuali interventi delle Regioni nella fornitura di garanzie che superino le tutele minime previste dalla norma statale non possono configurarsi come lesivi delle prerogative dello Stato in materia di sicurezza e di ordine pubblico, operando all'interno del perimetro delle competenze a tali enti attribuite³.

3. Ciò è stato più volte ribadito dalla Corte Costituzionale (Corsi, 2019). Con riferimento al caso Pugliese, si veda la sentenza (n. 299 del 22/10/2010) sul ricorso di incostituzionalità della norma regionale presentato dal Governo Italiano alla Corte Costituzionale, che ha confermato l'impianto della legge e tutte le previsioni relative al settore della sanità (Spedicati, 2019).

All'interno del diversificato panorama regionale, spicca il caso della Regione Puglia, definita come regione “*migrant friendly*” con “politiche di eccellenza”⁴ in materia di assistenza sanitaria all'interno della ricerca comparativa condotta dall'area sanitaria della Caritas romana per conto del Ministero della Salute, con il coordinamento dell'Istituto superiore di Sanità⁵ (Geraci *et al.*, 2010). Analogamente, la Puglia è elencata tra le pratiche locali più promettenti per il diritto alla salute dei migranti dall'Ufficio Regionale Europeo per i diritti umani delle Nazioni Unite (UN, 2019).

Tali valutazioni sono fondate principalmente sull'apprezzamento della LR 32/2009 “Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia”, in cui la Regione Puglia ha definito una serie di disposizioni che assicurano modalità di accesso alle cure ben al di là delle garanzie minime previste dalla normativa statale, specie per quanto riguarda gli immigrati irregolari. Per questa categoria di persone la legge regionale ha, infatti, previsto, a differenza della maggior parte delle altre regioni (Delvino e Spencer, 2014), oltre alla possibilità di ottenere le cure essenziali e continuative erogate dalle ASL, dalla rete dei consultori familiari e degli ambulatori pubblici territoriali e ospedalieri, anche la possibilità di scegliere, al pari dei cittadini italiani, il medico di fiducia, o il pediatra di libera scelta. Per essi ha, inoltre, previsto anche la possibilità di ricevere assistenza farmaceutica e per l'interruzione volontaria della gravidanza, di accedere a visite ginecologiche, a percorsi riabilitativi, a strutture per la prevenzione e per il trattamento della tossicodipendenza, nonché a percorsi per il trattamento di problemi mentali.

Tali previsioni, di per sé innovative nel panorama nazionale, acquistano ulteriore forza dalla loro inclusione all'interno di una legge che affronta in maniera organica la tutela di tutti i diritti fondamentali degli immigrati, con l'obiettivo di garantire la loro piena integrazione nel tessuto socio-culturale regionale. A tal fine, la LR 32/2009, infatti, introduce una serie di altre innovazioni come la previsione di una consulta regionale per l'integrazione degli immigrati, con funzioni propositive in ambito di programmazione e di legislazione, e di un osservatorio regionale sull'immigrazione e il diritto d'asilo, con funzioni di monitoraggio

4. Tale valutazione si è basata su una comparazione tra sette variabili di tipo qualitativo, successivamente sintetizzate in un unico macro-indicatore di impatto delle politiche sanitarie locali. Il macro-indicatore sintetico è stato classificato in sei classi da “minimo” a “eccellente”.

5. Gli stessi autori, tuttavia, avvertono come la ricerca abbia analizzato solo gli atti ufficiali e non le prassi concrete, cosa che, si riconosce, potrebbe comportare anche significative differenze nella capacità reale degli immigrati di godere dei propri diritti. Tale pericolo è, in realtà, molto concreto e sarà proprio l'oggetto dell'analisi di questo capitolo.

sui flussi migratori, oltre che di uno strumento di intervento strategico di settore come il piano regionale delle politiche per le migrazioni, da redigere attraverso un ampio percorso di partecipazione con la cittadinanza, i sindaci e gli amministratori locali, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, le associazioni e gli enti che svolgono attività particolarmente significative nel settore dell'immigrazione sul territorio regionale.

Se, tuttavia, l'impianto complessivo della legge regionale pugliese e le sue specifiche previsioni hanno ottenuto, come si diceva, unanimi plausi a livello internazionale, l'incremento e il mutamento dei flussi migratori (e del quadro normativo di riferimento) verificatosi negli anni ha reso poi difficilmente attuabile un'attività di pianificazione socio-sanitaria mirata a garantire il diritto alla salute dei migranti. Questa ha dovuto lasciare il posto a attività emergenziali per garantire l'offerta di servizi nei centri sanitari e di accoglienza. Proprio partendo da queste difficoltà, tuttavia, e grazie alle riflessioni suscitate da alcuni progetti innovativi di fornitura di servizi di cura ai migranti in cui è stata coinvolta la Regione⁶, sono state realizzate alcune importanti attività di dialogo fra sanità pubblica, medicina di base e terzo settore. Nell'ambito di queste attività l'AReSS (Agenzia Regionale per la Salute e il Sociale Puglia) ha sviluppato e avviato la sperimentazione di un nuovo modello integrato di presa in carico psico-socio-sanitaria. Questo, come si vedrà in seguito, è stato oggetto di co-progettazione anche nell'ambito della seconda edizione della Scuola Itinerante (cfr. Marconi e Cancellieri, questo volume e cap. 8), dedicata al tema "Salute e migranti: bisogni, integrazione dei servizi e territorio" svoltasi online dal 25 al 27 febbraio 2021, organizzata nell'ambito del progetto CapaCityMetro-Italia dal gruppo di ricerca di Bari in risposta alla diffusa consapevolezza, tra gli attori coinvolti, della particolare problematicità dell'accesso reale dei migranti all'assistenza sanitaria⁷.

6. In particolare, sono stati avviati alcuni progetti sperimentali tra cui il progetto Prevenzione 4.0, finanziato dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 (Regione Puglia in partenariato con AReSS Puglia, Università degli Studi Bari e NOVA ONLUS Consorzio di Cooperative Sociali), finalizzato a migliorare la qualità dei programmi e dei servizi offerti dal Servizio Sanitario Nazionale ai richiedenti asilo e ai titolari di protezione internazionale presenti sul territorio pugliese.

7. La decisione di dedicare l'edizione barese della Scuola alla trattazione di questo tema è frutto di alcuni focus group con operatori e assistenti sociali impegnati in vari progetti di accoglienza e di assistenza con le comunità immigrate all'interno della città metropolitana di Bari, che hanno da subito evidenziato la particolare problematicità dell'accesso reale dei migranti all'assistenza sanitaria (www.unescochair-iuav.it/capacitymetro-italia/edizione-2-salute-e-migranti/).

In cerca di nuove sinergie tra top down e bottom up

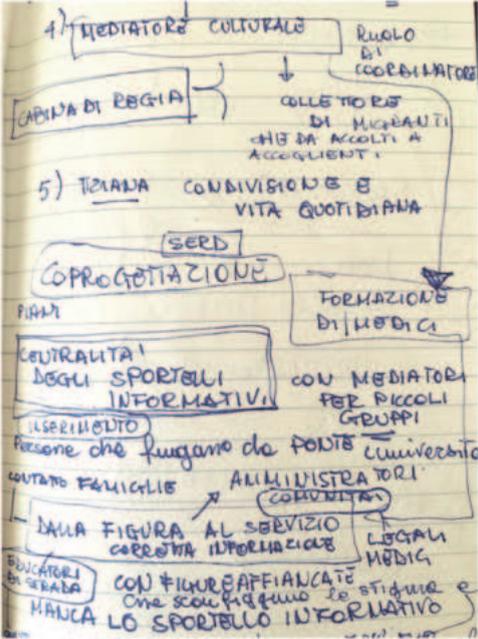
L'intensificarsi delle collaborazioni tra enti pubblici e terzo settore nella gestione delle migrazioni e, in particolare, nel campo del diritto alla salute dei migranti, è ormai una sfida da più parti considerata essenziale per sviluppare pratiche concrete innovative capaci di dare risposte ai bisogni reali dei migranti. Tuttavia, a questa consapevolezza non sempre corrisponde nella pratica un'efficace cooperazione tra gli attori. Se in parte ciò potrebbe attribuirsi a un uso distorto e strumentale della cooperazione (magari innescata con il solo obiettivo di far fronte a emergenze improvvise e accedere a finanziamenti) o al prevalere di velate forme di cooptazione, le difficoltà incontrate nell'andare oltre la produzione di risposte immediate e contingenti attraverso la cooperazione sono anche frutto di una tendenza a riprodurre in essa relazioni di potere asimmetriche, al mantenimento di posture di reciproca chiusura o mera tolleranza verso punti di vista e approcci differenti da parte degli attori coinvolti e da perimetrazioni rigide di ruoli e funzioni entro cui il terzo settore rimane spesso relegato a mero erogatore di servizi. Ciò non permette di valorizzare e istituzionalizzare le eventuali innovazioni, il repertorio di azioni innovative generate durante il processo di interazione e il grande bagaglio di conoscenza e esperienza di cui questa costellazione sempre più variegata di soggetti è portatrice e, soprattutto, di mettere al centro delle politiche la salute dei migranti.

Per ovviare a questa inefficacia di relazioni e rigidità di ruoli, una risposta ormai molto diffusa nella pratica e verso la quale si addensano non poche aspettative è quella della co-progettazione (Grigion, 2021). A questa risposta si fa sempre più spesso riferimento anche nel campo dei servizi per il diritto alla salute in quanto essa permette di accogliere e rispondere adeguatamente ai bisogni reali dei migranti mediante la loro diretta inclusione nei processi di progettazione delle politiche e dei servizi sociali e sanitari. Questa modalità di collaborazione, come altre, consiste nel coinvolgere tutti gli attori rilevanti – migranti, terzo settore, altri attori pubblici e non statali – al fine di giungere alla concreta individuazione e implementazione di soluzioni condivise. Però, rispetto ad altre forme di collaborazione, essa rappresenta una modalità di interazione in cui tutti gli attori interagiscono a partire dal riconoscimento della validità del sapere di cui ciascuno di essi è portatore, dalla loro disponibilità a decostruire, se necessario, i rispettivi “*policy scripts*” (Ingleby, 2019) e le modalità relazionali di cui si è promotori. Co-progettare comporta astenersi dall'esercitare un ruolo dominante nelle decisioni in modo tale che durante il processo si possano tessere visioni, azioni e sinergie costruttive tra culture, idee, risorse, competenze e professionalità diverse.

Per queste peculiarità la co-progettazione può offrire alle amministrazioni l'opportunità di restituire credibilità ai processi collaborativi da esse attivati (Grigion, 2021) oltre che dare agli attori non statali un'opportunità irrinunciabile per associare al ruolo di erogatori anche quello di progettisti di servizi e politiche.

Partendo dall'idea che un coinvolgimento finalizzato alla coprogettazione possa rappresentare un ambiente favorevole per innescare processi di innovazione, durante le attività svolte nell'ambito del progetto CapaCityMetro-Italia il gruppo di ricerca di Bari ha voluto spingersi oltre l'ascolto dei punti di vista dei singoli attori e, durante l'edizione della Scuola "Pratiche per territori inclusivi" dedicata al tema della salute dei migranti sopra menzionata, ha organizzato alcuni incontri interattivi orientati alla co-progettazione dei servizi socio-sanitari per i migranti. Ad essi hanno partecipato, tra i tanti attori presenti, i responsabili di associazioni e strutture per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti, i responsabili e collaboratori dell'ARESS, medici di base e molti operatori attivi sul fronte dell'integrazione sociale. Al cuore delle attività di coprogettazione vi era il modello di presa in carico elaborato da ARESS. Il percorso di co-progettazione, si è articolato in diverse sessioni parallele. In queste si è riflettuto

Fig. 10.1 - Appunti di coprogettazione



sulle criticità con cui ogni attore si è confrontato nella quotidianità e sulle visioni di cui ciascuno di essi è portatore con l'obiettivo di individuare criteri, risorse, approcci e azioni che potrebbero rispondere sempre meglio ai bisogni mutevoli dei migranti contribuendo così a valorizzare il carattere "*migrant friendly*" delle politiche per l'immigrazione regionali. La sessione conclusiva si è poi concentrata sulla discussione e ridefinizione del modello di presa in carico dei migranti elaborato da AReSS.

Le modalità di esercizio del diritto alla salute nelle pratiche reali

La vivace discussione che ha caratterizzato questi incontri ha restituito un quadro di grande complessità con riferimento alla situazione pugliese. In particolare, sono emersi alcuni elementi di forte criticità nell'applicazione della LR 32/2009, in primis la sua disomogenea attuazione all'interno del contesto regionale. Ciò a causa, da un lato, di alcune problematiche strutturali che impediscono una capillare azione di informazione e di sensibilizzazione delle comunità immigrate sui propri diritti – tra queste, la riduzione del numero degli sportelli per l'integrazione socio-sanitaria e culturale degli immigrati⁸, oggi ridotti ad uno per distretto. La centralizzazione di molte funzioni nei distretti socio-sanitari, infatti, rende difficile l'accesso alle informazioni, da parte dei migranti, sulle modalità attraverso cui possono accedere ai servizi, siano questi forniti dalla medicina territoriale o costituiscano prestazioni ambulatoriali o di consultori, con la conseguenza che molti di loro sono tutt'oggi largamente inconsapevoli dei propri diritti e incapaci di accedere alle strutture in grado di tutelarli. La specifica previsione della LR 32/2009, che attribuisce alla Regione, in collaborazione con le ASL e gli Enti Locali, la facoltà di promuovere interventi informativi rivolti agli stranieri presenti sul territorio regionale, finalizzati a facilitare l'accesso ai servizi sanitari e socio-sanitari e la loro fruizione, in favore di un'offerta attiva dei servizi, sembra essere stata largamente inattuata, a meno di casi sporadici legati a progettualità a termine mai istituzionalizzate⁹.

D'altro canto, la disomogeneità dell'attuazione della legge regionale nei vari contesti territoriali sembra strettamente legata anche alla diversa

8. Si veda sul punto quanto previsto dall'art. 108 del Regolamento Regionale n. 4/2007 "Legge Regionale 10 luglio 2006, n. 19 'Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini di Puglia'".

9. È questo il caso, ad esempio, del progetto Prevenzione 4.0 (Fami Salute 2014-2020).

sensibilità e formazione degli operatori del settore, spesso dovuta a eventi formativi non omogeneamente diffusi sul territorio regionale ma legati, anch'essi, a progettualità a termine. Lo stesso dicasi della presenza di figure professionali, di capitale importanza nella definizione di una corretta relazione di cura con il paziente immigrato, quali i mediatori culturali, al momento prevalentemente assenti ovunque tranne che in alcune realtà territoriali dove, nell'ambito di specifici progetti a regia regionale¹⁰, sono stati finanziati interventi di assunzione a termine di tali professionalità così come lo svolgimento di eventi formativi con approccio interculturale rivolti a tutto il personale sociosanitario e amministrativo. Nei contesti che non hanno beneficiato di tali progetti e che, in vario modo, sono rimasti marginali rispetto all'azione regionale, si riscontra, a detta degli intervistati, non solo una ridotta capacità del personale sanitario e socio-sanitario di relazionarsi al migrante con un approccio inter-culturale (Renna, 2020), ma anche una scarsa conoscenza del quadro normativo di riferimento, con potenziali effetti disastrosi sul piano della tutela dei diritti dei migranti. La sovente pretesa, ad esempio, di ricevere da coloro che sono irregolarmente presenti sul territorio documenti non previsti dalla legge, e non rilasciabili in assenza di permesso di soggiorno, quale presupposto per la fornitura di prestazioni sanitarie, rischia di compromettere in modo decisivo il diritto alla salute proprio dei gruppi più precari tra le comunità immigrate (AReSS, 2020).

Le sessioni di coprogettazione hanno evidenziato, inoltre, difficoltà di azione di alcuni organi previsti dalla LR 32/2009 che avrebbero dovuto avere un ruolo centrale nella promozione dell'integrazione dei migranti quale la consulta, istituita per la prima volta solo nel 2013. Scarsa è apparsa, inoltre, la capacità di coordinamento tra i diversi settori regionali nella definizione di politiche di settore e altrettanto limitata la capacità di costruzione di efficaci reti di comunicazione tra i vari soggetti diversamente impegnati nel favorire l'accesso dei migranti ai servizi sanitari: i referenti delle istituzioni regionali e locali, i referenti delle ASL e degli altri presidi sanitari territoriali, gli operatori del terzo settore. Debole è apparsa, inoltre, la capacità di costruire efficaci meccanismi di coordi-

10. Ad esempio, nell'ambito del progetto FARI (finanziato con fondi PON legalità 2014-2020) sono state previste azioni per la tutela della salute dei migranti, attraverso specifiche azioni di assistenza, consulenza, informazione e formazione, al fine di rafforzare le competenze degli operatori del sistema sanitario regionale. Ciò è avvenuto attraverso l'attivazione di un servizio annuale di mediazione linguistico-culturale presso tre delle sei ASL pugliesi fornito da 15 mediatori, un percorso di formazione dedicato agli operatori del settore socio-sanitario e la creazione di un'App multilingue utile alla fruizione dei servizi aziendali.

namento in grado di operare su più livelli, in tal modo garantendo sia l'uniformità di applicazione delle innovazioni sul territorio regionale che la capacità di intercettare specifiche esigenze e problematiche provenienti dai vari contesti locali.

Visioni a confronto

Come si è detto, nella prima fase del percorso di co-progettazione i singoli attori sono stati chiamati a descrivere le principali criticità da loro riscontrate nell'affermazione del diritto alla salute dei migranti. I loro racconti hanno sottolineato come la scarsa sensibilità dei servizi sociosanitari pugliesi verso la differenza culturale sia dovuta al perdurare della ridotta accessibilità ai servizi sanitari da parte di tutti i migranti (che, purtroppo, secondo alcuni riflette anche “uno strisciante razzismo delle norme”), alla limitata accessibilità spazio-temporale degli stessi (scarsa adattabilità degli orari e non disponibilità in luoghi prossimi a quelli del lavoro, come nel caso di chi è impiegato in attività stagionali), alla mancanza di adeguate strutture e modalità di informazione e comunicazione. Tutti i servizi, sia quelli sociali che sanitari, soffrono della penuria di personale adeguatamente preparato a confrontarsi con le differenze culturali. In particolare, si lamenta la scarsità di impiego di mediatori culturali. Inoltre, tante associazioni impegnate nell'accoglienza non riescono a garantire il diritto alla salute dei migranti a causa della frammentazione e mancata integrazione tra i servizi sociali e sanitari.

Per le associazioni, queste criticità non solo rivelano la mancanza di un impegno concreto in questa direzione da parte delle istituzioni, ma anche la presenza di problemi di carattere più generale che attengono la scarsa capacità di coordinamento e integrazione tra ambiti di *policy* diversi. Oltre ciò, le criticità segnalano l'assenza di un dialogo continuativo e costruttivo tra istituzioni e associazioni. La debole interazione tra questi attori su temi sostantivi si riverbera nell'approccio al diritto alla salute che comunque rimane o sociale o sanitario e nella parzialità delle risposte all'accesso ai servizi da parte dei migranti. L'approccio settoriale e *top down* rischia di produrre servizi ancora una volta insensibili ai bisogni dei migranti e di vanificare gli sforzi compiuti per ovviare ai problemi ormai ben noti. Ma le criticità dipendono anche dalla eccessiva frammentazione e dispersione del terzo settore, spesso riluttante a stabilire una forte collaborazione con gli enti pubblici e a costruire rete al proprio interno in modo da condividere dati, narrazioni, esperienze e approcci efficaci e/o innovativi sviluppati per risolvere i problemi dei migranti nella quotidianità.

L'esperienza accumulata dalle associazioni nel campo dei servizi sociali suggerisce che per superare le criticità esistenti nell'affermare il diritto alla salute dei migranti si dovrebbe agire su alcuni principi chiave e avvalersi di criteri e approcci più appropriati rispetto a quelli fin qui adottati.

Dal punto di vista dei principi, si avverte il bisogno di riferirsi a un'idea di integrazione dei migranti che valorizzi la reciprocità tra questi e la comunità insediata. Inoltre, sarebbe opportuno e necessario non perdere di vista il fatto che la salute del migrante non può limitarsi all'accesso al servizio sanitario. Ricordarsi che la salute è all'intersezione di molteplici fattori permetterebbe a tutti gli attori di riconsiderare il migrante non più come singola persona disconnessa dalla città e dalla comunità in cui vive, o solo come parte di un gruppo omogeneo di soggetti vulnerabili, ma come abitante della città e del territorio. Ciò significherebbe essere in grado di legare indissolubilmente le condizioni socio-ambientali a quelle sanitarie.

Il far riferimento alla salute dei migranti, in definitiva, significherebbe adottare un approccio olistico che permetta di inquadrare le soluzioni a livello sanitario considerandone l'intersezione con i molteplici fattori che incidono sulla salute. Per quanto utile, un approccio all'integrazione tra diversi settori di *policy* non riuscirebbe a legare indissolubilmente i servizi ai bisogni dei migranti e al territorio e a dare risposte adeguate ai problemi della salute dei migranti nella loro complessità. Invece, l'adozione di un approccio olistico darebbe l'opportunità di sperimentare effettivamente e sviluppare adeguati "modelli di interazione" tra attori piuttosto che di integrazione tra ambiti di *policy*. Forse si potrebbe cominciare a sperimentare un approccio olistico legando sanità e *housing* e, a partire da questa interazione sviluppare dei modelli di cura *ad hoc* con i migranti. Certamente, un modello olistico non potrebbe più evitare di coinvolgere i migranti nella progettazione ed erogazione dei servizi sanitari.

Affinché ciò accada le istituzioni coinvolte dovrebbero attenuare le proprie rigidità, rivedere i propri "*policy scripts*" (Ingleby, 2019), le proprie *routine* e procedure per diventare più flessibili, "empatiche", capaci di lavorare in rete con quel terzo settore che resiste alle ingiustizie territoriali che accompagnano le migrazioni e che, nella pratica, rappresenta la cassetta degli attrezzi di cui l'amministrazione pubblica può avvalersi per affrontarle. In sintesi, pensare al diritto alla salute dei migranti significa "avviare una rivoluzione culturale".

Rispetto a queste considerazioni, l'AReSS sostiene che, per effettuare il cambiamento di paradigma tracciato dalle associazioni, sia necessario "passare dalle persone" e, soprattutto, adattare l'esperienza da loro accumulata sul campo entro le procedure che già esistono nelle ASL – come per esempio il modello di presa in carico oggetto di co-progettazione nell'edi-

zione barese della Scuola Itinerante – con l’obiettivo di farla penetrare e stabilizzare nelle pratiche ordinarie. Per realizzare il cambiamento è necessario quindi cercare di immettere visioni e esperienze del terzo settore nelle procedure già previste dalle norme vigenti rafforzando il coordinamento tra attori piuttosto che l’integrazione tra politiche relative a settori diversi. Oltre ciò, importanti nell’esercizio del diritto alla salute per i migranti appaiono le seguenti azioni:

- cercare di contrastare le forme di “discriminazione istituzionale”, cioè quelle forme di esclusione dai diritti di cui gli operatori non si sentono responsabili in quanto ritengono che “non dipenda da loro”;
- lavorare per produrre e diffondere conoscenze sui diritti e, parimenti, sulle criticità dell’accesso ai servizi sanitari, per una eventuale prassi di contrasto rispetto ad un sistema di ingiustizia sociale;
- liberarsi dall’approccio prestazionale tipico dei servizi sociosanitari;
- lavorare per attuare un cambio di paradigma nell’organizzazione dei servizi, improntato alla logica della sussidiarietà e della rete, coinvolgendo differenti livelli istituzionali e tutti i differenti soggetti coinvolti nella fornitura dei servizi sociosanitari.

In merito a quest’ultimo punto è utile sottolineare che, per quanto le reti possano offrire un supporto molto importante, da sole non possono rappresentare una soluzione efficace.

Partendo da queste premesse si è quindi riflettuto sul modello di presa in carico dei migranti proposto da AReSS. Co-progettare questo modello ha rappresentato un’opportunità concreta di adattamento delle prospettive dei singoli attori verso l’allargamento del diritto alla salute dei migranti. L’esito più rilevante della revisione del modello è consistito nel cambiamento del significato di mediatore culturale previsto in esso. Dalla classica figura del mediatore si è passati all’idea di un servizio preposto sia alla comprensione delle intersezionalità alla base della malattia del migrante sia alla costruzione di possibilità di messa in rete di servizi competenti in diversi ambiti. Dunque, un passo in avanti verso una visione centrata sulla salute dei migranti che allarga lo sguardo cercando di costruire alleanze tra sanità e altri settori nella pratica.

Prospettive incerte: rivoluzione culturale o adattamento?

L’esperienza che abbiamo brevemente descritto mostra l’esistenza di un bisogno di interazione molto forte tra terzo settore ed enti pubblici. Malgrado ciò, la collaborazione tra questi attori rimane debole e ambigua,

spesso imbrigliata in “*policy scripts*” abbastanza rigidi. Se il terzo settore punta a sviluppare interventi innovativi con un approccio orientato alla cura e a giocare ruoli non solo limitati all'erogazione dei servizi ma allargati alla progettazione delle politiche dell'accoglienza, la pubblica amministrazione tende a collocare la propria attività in un ambito di buone pratiche da essa strutturate e a adattare a queste ultime le esperienze e le richieste di cambiamento che provengono dal basso.

Le associazioni sembrano consapevoli che il limitarsi all'adattamento nella progettazione di politiche e servizi per rispondere alla richiesta di diritto alla salute dei migranti ridurrà la carica trasformativa di nuove idee e *know-how* provenienti dal basso. Un inserimento di nuove idee opportunamente plasmato per essere adattato a pratiche predefinite dalle istituzioni rischia di generare una risposta nuovamente parziale e inadeguata che, a sua volta, rischia di riprodurre a scala urbana e territoriale micro-segregazioni sempre più diffuse e più difficilmente gestibili che contribuiscono ad aggravare forme di uso già ingiustamente discriminanti. Modelli di relazione basati sull'adattamento corrono il rischio, cioè, di far smarrire elementi significativi ed emancipativi delle interazioni tra gli attori e delle iniziative originarie (Drujff e Kaika, 2021). Viceversa, la prospettiva olistica delle associazioni sembra potersi e doversi perseguire inevitabilmente al di fuori delle buone pratiche, attraverso progetti sperimentali che realizzino il cambiamento mediante la contaminazione e sostituzione progressiva delle risposte parziali esistenti in un processo inevitabilmente lungo.

All'intersezione tra queste due prospettive emerge il nodo centrale delle relazioni tra salute, cura, giustizia sociale e territorio e, con esso, quello dell'integrazione. L'integrazione, che apparentemente non trova risposte convincenti nella richiesta di rafforzamento delle attività di coordinamento tra attori avanzata dai responsabili dell'AReSS e tantomeno nella prospettiva olistica tratteggiata da alcune associazioni, trova una particolare declinazione nella proposta di servizio di mediazione come attività anche mirata a tessere relazioni tra attori coinvolti in ambiti di servizio diversi.

La coprogettazione, pur non risolvendo alcune questioni sostantive fondamentali per poter garantire il diritto alla salute dei migranti, apre il confronto su di esse e con ciò crea nuove finestre di opportunità. Infatti, la co-progettazione certamente contribuisce ad arricchire la conoscenza sulle criticità esistenti, ma soprattutto aiuta a trasformare l'esperienza quotidiana e puntuale accumulata dalle amministrazioni e dal terzo settore in un patrimonio di conoscenza e esperienza che effettivamente potrebbe rappresentare un grimaldello utile a promuovere un cambiamento di paradigma non più dilazionabile.

11. *La negoziazione interculturale dell'infrastruttura urbana tra conflitti ed interdipendenze*

di *Roberta Pacelli*

L'edizione napoletana della Scuola Itinerante (cfr. Marconi e Cancellieri, questo volume, e cap. 8) ha approcciato la riflessione sulla città e le migrazioni con uno sguardo multifocale su alcune dimensioni delle interazioni tra l'infrastruttura urbana, percorsi migratori, vecchie e nuove popolazioni stanziali o parzialmente stanziali.

Questo processo di interazione, in alcuni suoi brani, può essere governato da fattive intenzionalità politiche interessate dal faro della città interculturale; in altri brani e per altri aspetti, invece, avviene nelle libere transazioni tra individui e gruppi che condividono – e talvolta confliggono per – lo spazio, le risorse e la quotidianità della città. In gioco, in queste interazioni, c'è la negoziazione della convivenza multiculturale intesa come accordo valoriale minimo e come patto sociale temporaneo tra le diverse popolazioni sull'accessibilità delle risorse e sulla spartizione del potere. Detto diversamente, è il prisma del riconoscimento, della distribuzione e della capacitazione dei diversi cittadini e gruppi ad essere in gioco come esito di queste interazioni.

Avendo sullo sfondo il *frame* appena esposto, il testo prosegue con un approfondimento sulle possibilità/difficoltà di governare, almeno in parte e come possibile, la trasformazione urbana multiculturale attraverso politiche urbane interculturali di sostegno alla negoziazione pacifica dell'infrastruttura immateriale e di aggiustamento dell'infrastruttura materiale per una più equa accessibilità delle risorse e delle possibilità di vita tra tutte le popolazioni. A tal fine, ci si avvarrà anche del contributo della discussione emersa nel corso delle cinque tappe dell'edizione napoletana della Scuola Itinerante per approfondire i temi della riconversione dei servizi ordinari al cittadino e degli spazi di interazione interculturale.

Prima di procedere in questa direzione, provando a non snaturare la mission della Scuola e dunque a rimanere saldamente ancorati ai risvolti

pratici ed alle possibilità di progettazione di politiche ed interventi, ci si soffermerà brevemente sui concetti di città/politica interculturale¹ e sulla nozione di infrastruttura urbana nei processi migratori e di inclusione dei cittadini con *background* migratorio.² È emerso infatti dalle giornate seminariali della Scuola³ che agli operatori dei servizi risulta sovente difficile nominare ciò che fanno ovvero si inquadrano con difficoltà le proprie pratiche di lavoro nell'ambito di una consapevolezza teorica e di intenzioni (orientativa). Questa difficoltà, dovuta in buona parte ai limiti del modello italiano di politiche per gli immigrati che ha tardato la definizione di un quadro culturale chiaro e avulso dagli umori dell'elettorato e dalla politicizzazione più bassa della questione migratoria (Barberis, 2009), è più sentita tra gli operatori più giovani del sud Italia che hanno avuto meno occasioni di confronto su come navigare nella città delle super-diversità.

Si propone dunque, un breve inquadramento della città interculturale come frame d'orientamento e coordinamento delle politiche e degli interventi per la città multiculturale. Nel prosieguo, si affermerà, la sensatezza di uno sguardo infrastrutturale alla città qualora si voglia appropinquare le questioni urbane da una prospettiva interculturale.

La città/la politica interculturale

Da un punto di vista descrittivo, la città interculturale è l'esito spontaneo delle interazioni tra le diverse popolazioni (ognuna con il proprio portato culturale) e tra queste e le istituzioni urbane. Diversamente che nella prospettiva multiculturale, sono riconosciuti gli aspetti dinamici, contestuali e conflittuali delle identità soggettuali e di gruppo. Le culture sono, dunque, osservate nelle loro dimensioni quotidiane e politiche.

1. Per approfondire il tema della città interculturale, si rimanda a: (White, 2018), (White, Emongo e Hasab, 2017), (Marconi e Ostanel, 2016), (Zapata-Barrero, 2015), (Wood, Landry, 2008). I *background documents* dell'*Intercultural City Programme* e le guide della *Rete città del Dialogo* si segnalano come testi a carattere più operativo.

2. Per approfondire su infrastruttura urbana e migrazioni si rimanda a: (Meeus, Arnaut e van Heur, 2019), (Lin *et al.*, 2017), (Burchardt, Höhne, 2015), (Xiang, Lindquist, 2014), (Blommaert, 2014), (Kleinman, 2013).

3. L'edizione napoletana della Scuola, dal titolo "Il lavoro sociale nei quartieri contesi. Usi e riusi tra conflitti ed interdipendenze", si è sviluppata in cinque tappe con i seguenti temi: il riuso dei beni urbani per la promozione dell'inclusione dei cittadini fragili, l'adattamento interculturale dei servizi territoriali al cittadino, la dimensione strategica delle politiche interculturali, le buone pratiche negli interventi di integrazione residenziale e nel lavoro sociale, gli strumenti digitali per la messa in rete degli operatori.

Rispetto agli obiettivi di questo testo, tuttavia, è la città interculturale come costruito normativo ad essere particolarmente interessante. Come ben espresso da Cremaschi e Fioretti (2016), la città delle diversità⁴ è costantemente messa in atto nell'insieme variegato di luoghi [qui, infrastrutture] in cui ed attraverso cui si svolgono le attività quotidiane; questo spazio banale può e deve essere oggetto di una politica interculturale efficace.

A partire da quest'assunto, definiamo città interculturale un modello politico-sociale ossia un *framework* teorico, procedurale ed operativo per la governance urbana in un tempo storico in cui il ruolo delle città nei processi migratori e nella lotta alle disuguaglianze e discriminazioni è sempre più rilevante. Detto diversamente, si tratta di assumere un vocabolario d'orientamento per organizzazioni ed istituzioni urbane che, in riferimento agli obiettivi di inclusione, faciliti la definizione di priorità di politiche, migliori le scelte progettuali rispetto agli obiettivi, incoraggi la collaborazione tra enti e l'immissione nei processi di *stakeholders* poco rappresentati, permetta una corretta valutazione dell'efficacia degli interventi.

Come *framework* teorico, la città interculturale va intesa come mediazione democratica proattiva al processo di negoziazione della convivenza di popolazioni urbane sempre più diverse. La negoziazione avviene in tutte le sfere della convivenza, da quelle più pratiche a quelle di senso per cui l'intervento è fattivamente rivolto non solo ai cittadini immigrati ma anche alla comunità ospite. Bisogna, dunque, pensare la città interculturale come supporto al processo di interazione trasformativa tra le parti che ha ad oggetto l'accesso e la rappresentatività dell'infrastruttura materiale ed immateriale e dunque il benessere e la capacità di partecipazione di ogni individuo e gruppo.

Come specificato da White (2018), vista l'entità delle poste in gioco appena descritte, bisogna pensare che la città interculturale sia più un dispositivo euristico che una effettiva possibile realizzazione della realtà sociale.

Da un punto di vista procedurale, la città interculturale adotta un approccio istituzionale inclusivo nei confronti dello sviluppo e della diversità e lo promuove tra le organizzazioni private e del privato sociale. Il termine inclusione differisce da quello di integrazione perché fa riferimento a politiche e non ad interventi contingenti ovvero sia è rivolto alla modifica dei contesti escludenti e non ad interventi di supporto a singoli individui. Le dinamiche inclusive avvengono, quindi, come ristrutturazioni complessive

4. Il lessico della città interculturale predilige il termine diversità rispetto a quello di differenza che ha connotazioni più propriamente politiche e che rimandano al conflitto egemonia-subalternità.

dei contesti qualora si verificano e vengano riconosciute discriminazioni nella partecipazione, nell'autodeterminazione, nell'accesso alle risorse ed alle opportunità di cittadini singoli o di gruppi. L'intervento messo in atto anche per un singolo, agendo sul contesto, va a beneficio della comunità presente e futura⁵.

Da un punto di vista operativo, procedendo per punti, la città interculturale: 1) riconosce il multiculturalismo ma non celebra le identità, favorisce il meticciamento culturale e lo promuove attraverso luoghi di interazione tra le diverse popolazioni. L'interazione può avvenire in spazi prosaici di incontro, in arene di discussione politica o culturale, in contesti costruiti a questo scopo da professionisti; 2) si rivolge a tutte le diversità (considerando gli aspetti di classe e di genere, le condizioni di disabilità, ecc.) in una prospettiva di riconoscimento delle discriminazioni e degli svantaggi che possono legarsi a ciascuna di esse presa singolarmente o in forma interrelata con altre; 3) riconosce l'importanza delle rappresentazioni e la fruibilità delle informazioni ai fini dell'effettiva accessibilità di enti ed istituzioni pubblici e privati e della costruzione dell'auto-riconoscimento come cittadino/a. Promuove dunque una comunicazione plurale ed esente da stereotipi; 4) riconosce gli aspetti materiali della negoziazione interculturale nella competizione per territori, risorse ed impieghi e pertanto incoraggia e promuove la rappresentanza politica pluralistica in istituzioni, arene deliberative, partenariati, progettazioni partecipate; 5) riconosce, come elemento operativo chiave per la sua realizzazione, una diffusa governance orizzontale associata a chiare e proattive intenzionalità politiche a livello delle istituzioni urbane.

L'infrastruttura urbana nei processi di integrazione e nelle politiche di inclusione

Le disuguaglianze che si generano nei processi di integrazione e gli interventi di inclusione possono essere concettualizzati con maggiore efficacia, se letti attraverso il focus sulle infrastrutture. Come descritto da Meeus, Arnaut e van Heur (2019, p. 15), “con la nozione di infrastruttura, si può immaginare che i migranti siano selettivamente incanalati nello spazio urbano”. Questo vuol dire, considerare gli elementi – materiali ed immateriali; istituzionali, culturali, politici, spaziali – che interagiscono con

5. Per questa definizione di inclusione, nei termini dell'operabilità procedurale del concetto piuttosto che con riferimento alle dimensioni in cui si declina a livello urbano si veda: Mc Andrew *et al.*, 2013.

le persone per selezionare, indirizzare, velocizzare, rallentare o impedire le aspirazioni e le carriere dei singoli ed i processi di interazione virtuosa tra la città e le nuove popolazioni. Detto in altri termini, bisogna considerare che i percorsi di territorializzazione individuali e delle comunità sono sempre mediati dai vincoli e dalle opportunità dell'infrastruttura urbana. Il set di risorse di mercato disponibili, l'accessibilità del welfare pubblico, la disponibilità di spazi di interazione, il corpus normativo che definisce gli stati di presenza, la rappresentatività della comunicazione istituzionale ed il grado di apertura culturale della comunità ospite sono decisivi nella definizione dei percorsi di vita dei migranti perché interagiscono con le capacità di *agency* e le auto-rappresentazioni delle comunità e degli individui come soggetti sia privati che pubblici.

Le interazioni con l'infrastruttura formano gli individui come soggetti governamentali ma influenzano anche le personalità perché interferiscono con i sensi del desiderio, di frustrazione e di orgoglio (Larkin, 2013) e con il sentirsi o meno realmente residenti di una città (Angelo e Hentschel, 2015).

Tutto quanto appena detto, tuttavia, non deve farci immaginare l'infrastruttura urbana come un set monolitico subito dai migranti ma piuttosto dobbiamo pensarla come un campo di interazione in cui entrano in gioco numerosi attori, pratiche, tecnologie, relazionalità e forme sociali formali e informali. La formazione dell'infrastruttura, dello spazio urbano, delle comunità e soggettività è sempre l'esito di un processo costante di negoziazione che avviene a seguito di conflitti, come risultato di campagne o proteste politiche, con la mediazione tecnico-politica di attori locali o come esito delle tattiche messe in atto dai migranti. Su quest'ultimo punto, si consideri il ruolo di quelle che Meeus, Arnaut, van Heur (2019) definiscono "infrastructuring practices" ovvero sia di quelle pratiche consolidate che, all'interno o oltre l'infrastruttura formale, servono a facilitare l'arrivo, l'integrazione e generalmente la vita dei migranti nelle città perché mettono in congiunzione la piattaforma esistente dell'offerta con le capacità e i bisogni dei singoli per tappare i buchi, ampliare la portata ed ottenere massimi ricavi dalle risorse disponibili. A questo riguardo, basta pensare al ruolo dell'infrastruttura socio-relazionale nei *setting* d'arrivo per orientare alla casa, al lavoro, alla regolarizzazione dello stato di presenza.

La costruzione e la modifica infrastrutturale riguardano la concettualizzazione della città plurale e l'assunzione di parametri di giustizia sociale (McFarlane e Rutherford, 2008). I processi di integrazione avvengono attraverso una moltitudine di "corridoi" (*ivi*) in parte interni, in parte esterni, per altra parte interagenti con la costellazione formale e visibile di norme, procedure, attrezzature che fanno capo alle politiche d'immigrazione e per

gli immigrati. Gli aggiustamenti infrastrutturali avvengono anche liberamente per mezzo degli effetti che l'azione protratta nel tempo hanno le “*infrastructuring practices*” ed in generale la quotidianità multiculturale. Tuttavia, la prospettiva della città interculturale è legata ad un approccio istituzionale proattivo; per cui, si tratta di capire come sia possibile intervenire fattivamente sulle varie dimensioni infrastrutturali urbane per migliorarne l'inclusività nei riguardi di tutti gli individui e tutte le popolazioni.

Nel prosieguo del testo si fa ritorno agli esiti dell'edizione napoletana della Scuola “Pratiche per Territori Inclusivi”. Con una riflessione particolare sui temi di due delle cinque tappe, si proveranno ad indagare alcune buone pratiche attraverso cui quest'approccio istituzionale proattivo può effettivamente declinarsi.

Servizi ordinari per città multiculturali

Una tappa dell'edizione napoletana della Scuola è stata dedicata al confronto sull'accessibilità ed inclusività dei servizi al cittadino per tutte le popolazioni urbane⁶. Nello specifico, ci si è domandati come sia possibile intervenire sull'infrastruttura pubblica per migliorarne, in un'ottica interculturale, le capacità relazionali.

L'adeguamento infrastrutturale richiede tempo e risorse che particolarmente le città del sud-Italia, con una storia di immigrazione più recente e meno capacità di spesa per il welfare urbano, faticano a mettere in campo. A questa sostanziale carenza, le comunità di migranti fanno fronte costruendo un'infrastruttura informale di servizi di mediazione e accompagnamento mentre gli enti erogatori rispondono con dosi di flessibilità e volontarismo degli operatori e, talvolta, con progettazioni dedicate anche molto positive ma vincolate alla precaria durata dei finanziamenti. Questo tipo di adeguamento risponde prontamente ad esigenze contingenti, lavorando attraverso interventi discrezionali e con un certo grado di informalità e socializzazione dei problemi e delle risorse (Barberis, 2010a). Nei migliori casi, dove il volontarismo degli operatori, la rete informale degli utenti ed il *policy network* sono sufficientemente sviluppati e coesi, a prevalere è la comunità di pratiche – ovvero sia l'infrastruttura socio-

6. La tappa si è svolta il 17 maggio 2021, gli ospiti esperti sono stati Giovanni Carlo Bruno (CNR-Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo) e Rosa Montesano (ASL Caserta) che, rispettivamente, hanno raccontato le esperienze dei progetti *SIRC – Servizi interculturali regione Campania* e *Demetra – Interventi a bassa soglia per la prevenzione e l'intercettazione dei rischi e dei danni sanitari nelle aree della vulnerabilità migrante*.

relazionale – piuttosto che l'applicazione di standard nelle prassi operative correnti. Tuttavia, questo modo di procedere, basato sulla “buona volontà impreparata”, sull’“intervento simpatetico” e solidaristico e sulle reti anche informali con “scarsa strutturazione delle competenze” e “debole istituzionalizzazione dei campi di *policy*” può portare ad un potenziale progressivo indebolimento della “forza di diritto della presa in carico” (*ivi*, pp. 57-58) e a favorire traiettorie di esclusione.

Come emerso nel corso del confronto con gli operatori e gli ospiti della giornata della Scuola, la mancata, scarsa, errata relazionalità con i servizi pubblici può essere, per i cittadini immigrati più vulnerabili, generativa di forme percepite e/o reali di esclusione con conseguenze complesse sulla tenuta complessiva della coesione sociale.

Per navigare in direzione della città interculturale, dunque, emerge la necessità di “passare da prototipi a politiche” ossia che ci sia soprattutto da parte dei grandi enti (es. ASL, INPS, Poste Italiane, ecc.) l’assunzione di responsabilità rispetto alla costruzione centralizzata di strategie di riconversione interculturale. Questa esigenza è manifestata con forza tanto dai dipendenti pubblici – che lamentano l’assenza di un adeguato framework culturale condiviso tra colleghi, quanto dagli operatori del terzo settore – che lamentano di dover interagire con uffici pubblici in assenza di competenze adeguate.

Partendo dalle due esperienze significative raccontateci dagli ospiti (cfr. nota 6) e grazie al contributo degli operatori partecipanti alla Scuola, possiamo abbozzare alcuni nodi chiave di quella che si è immaginata come progettazione sistemica portata avanti con forti intenzionalità e operatività di regia da parte delle dirigenze e di figure chiave degli enti.

Per punti, la riorganizzazione interculturale dei servizi: 1) riguarda la capacità relazionale degli stessi rispetto alla diversità che è connaturata all’utenza della città multiculturale e implica il ripensamento dei framework di lavoro, l’innovazione dei processi organizzativi e gestionali, l’adeguamento delle prestazioni; 2) passa necessariamente per l’intenzionalità e il lavoro di cooperazione di tutte le figure professionali impegnate nel servizio e ove possibile degli utenti; 3) essendo connessa alla capacità degli operatori di modificare i propri framework è fondamentale che si sviluppino un’adeguata comprensione dei fenomeni delle migrazioni; 4) è auspicabile che avvenga con il supporto delle competenze pratiche del terzo settore.

Rispetto ad alcuni dei punti appena elencati, il progetto di ricerca-azione SIRC (sviluppato in partenariato dall’istituto CNR-IRISS e dall’associazione di terzo settore CIDIS) ha condotto un’interessante sperimentazione di riprogettazione in chiave interculturale di un ufficio INPS nella città di Napoli mediante l’ausilio della metodologia del *service design*.

Quest'ultima punta a migliorare la qualità delle interazioni e quindi la fruibilità e l'efficacia del servizio. L'intervento si è declinato attraverso una fase di analisi delle dinamiche interattive frequenti (con la condivisione partecipata delle esperienze di operatori ed utenti mediante vignette e diari di bordo) ed una fase di riprogettazione di nuovi e più accoglienti funzionamenti. In termini di riprogettazione, si è lavorato sulla qualità delle interazioni e sulle dinamiche micro-comunicative (grazie al supporto dei mediatori ed operatori esperti di CIDIS che, sempre attraverso vignette, hanno proposto ad operatori ed utenti dinamiche comunicative non solo più efficaci per il buon funzionamento del servizio ma anche più rispettose di tutte le diversità) e, in secondo luogo, sull'accessibilità delle informazioni e la capacità di accoglienza degli spazi fisici dell'ufficio (mediante la progettazione di totem, materiale informativo e segnaletica multilingue).

Spazi generativi per cittadini fragili

In un'altra tappa, l'edizione napoletana della Scuola ha approfondito il tema degli spazi urbani che possono favorire o viceversa rendere meno probabile l'interazione inclusiva ed interculturale tra persone⁷. Più nel dettaglio, ci si è dedicati a ragionare sui beni urbani in una prospettiva pluralistica di produzione di valore (con riferimento all'aspetto del senso del convivere) e di valori (con riferimento al tema del benessere umano e territoriale). Se ne è discusso in una cornice in cui il ruolo delle amministrazioni locali non è considerato di mero recettore di iniziative ma, piuttosto, di effettivo promotore di una vasta governance orizzontale per la produzione di welfare e per il benessere e la partecipazione territoriali inclusivi.

Il tema è quello della possibilità/difficoltà di istituire delle infrastrutture fisiche dove la compresenza ordinaria tra persone e gruppi diversi e multiculturali sia data dall'accesso a servizi di vario tipo e l'inclusione sia promossa attraverso la compartecipazione al mantenimento infra-

7. La tappa si è svolta l'11 maggio 2021, gli ospiti chiamati ad intervenire sono stati Antonio Capece (Cooperativa Seme di Pace) e Giuditta Giunti (ANCI Toscana) che, rispettivamente, hanno raccontato le esperienze dei progetti di *Villa Fernandes* – Bene comune della Città di Portici – e del Progetto *Savoir Faire* a favore di progetti di inclusione economica, finanziaria e sociale dei cittadini in condizione di fragilità, anche con *background* migratorio, nell'ambito dei beni comuni della regione Toscana. Il tema è stato in parte trattato anche nel corso della tappa del 24 maggio 2021 dal titolo *Strategie e strumenti per la città interculturale* con ospiti Simone Pettoruso e Marta Bettinelli di ICEI – Rete città del Dialogo e Francesca Bottalico di Città di Bari (aderente alla Rete città del Dialogo).

strutturale; ossia, in cui sia favorita tanto l'interazione *prosaica* data dall'incontro estemporaneo (Amin, 2002) quanto quella di scopo per la negoziazione delle regole di gestione del luogo. Infrastrutture fisiche, dunque, che promuovano l'infrastrutturazione socio-relazionale inclusiva ed interculturale.

È evidente che la sfida è molto alta, in primo luogo perché si tratta di pensare la governance di questi luoghi affinché possano ospitare stabilmente servizi di welfare ordinario e specialistico (anche per i cittadini fragili e/o immigrati) ma siano anche sufficientemente flessibili negli spazi e nella gestione per promuovere contatti diretti ed informali e la negoziazione di alcuni utilizzi e significati tra le varie categorie di *users* ammesse. In secondo luogo, ciò che appare di particolare complessità è il tipo di progettazione che andrebbe sviluppata per favorire intenzionalmente l'interazione tra i diversi gruppi e persone che popolano gli spazi in un'ottica di partecipazione.

Riguardo ai servizi specialistici per gruppi di cittadini immigrati, si tratta di immaginare progettazioni molto complesse, capaci di innestare i servizi di accoglienza ed inclusione in una cornice fortemente relazionale. In questa prospettiva, la logica risarcitoria al diritto di accoglienza per cui il migrante deve farsi operoso per sgravarsi del peso del debito riscontrato con la società ospite va rifiutata con forza.

In definitiva, i beni comuni urbani possono essere pensati anche come luoghi dove l'erogazione di servizi di welfare ordinario e specialistico è interdipendente con la gestione della struttura e con la fruizione degli spazi per tutti gli utenti – anche quelli più sporadici o potenziali. In quest'ottica, come ben esplicitato dal testo della LR della Toscana n. 71 del 2020, si promuovono utilità materiali ed immateriali funzionali all'esercizio di diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale.

Rispetto a quanto detto fino ad ora, l'edizione napoletana della Scuola ha raccolto diverse esperienze significative per qualcheduno dei punti toccati.

Villa Fernandes – *bene comune* nella città di Portici (NA) è un caso virtuoso di rigenerazione di una struttura confiscata alla Camorra attraverso un finanziamento di Fondazione con il Sud erogato ad una rete fittissima di enti del terzo settore attivi localmente e a livello di città metropolitana in partenariato anche con l'amministrazione comunale. Di particolare interesse, in questo caso, è l'elevata varietà di attività e servizi offerti che rende la struttura quotidianamente attraversata e vissuta da molteplici diversità culturali e strutturali. Villa Fernandes è brulicante di attività messe in essere dai beneficiari del progetto SAI, dai membri dell'Unione Italiana

Ciechi ed Ipovedenti, dal gruppo di acquisto solidale, dalla comunità di persone in condizioni di disabilità, dal gruppo di madri e padri solidali, dagli studiosi del *Portici Science Cafè*, dai frequentatori del bar interno alla struttura.

È evidente, come esplicitato da Amin (2002), che la compresenza nello spazio e il *mixing* funzionale non comportano necessariamente l'interazione tra soggetti e gruppi portatori di diversità ed interessi anche contrapposti. Altrettanto evidente è che l'interazione non per forza avviene in forme inclusive per tutti i partecipanti e può facilmente produrre forme di *esclusione interna* (Young, 2002). Tuttavia, come riconosciuto dallo stesso Amin (*ivi*), la facilitazione di modi multipli di rappresentanza ed azione dei gruppi minoritari anche in una logica di connessione tra associazioni, gruppi informali e istituzioni locali è fondamentale per orientare, in prospettiva interculturale, la negoziazione dell'infrastruttura pubblica.

Come specificato, la città interculturale è essenzialmente promossa dalle istituzioni del governo urbano e dai grandi enti pubblici e privati. Su questo punto, si riporta l'esperienza significativa del "Protocollo d'intesa per la valorizzazione di beni comuni come strumento per la promozione della coesione sociale e della cittadinanza attiva tra Regione Toscana, Anci Toscana e Comuni" firmato nel 2021 a conclusione del progetto *FAMI Savoir-Faire* ma soprattutto a valle di una lunga storia regionale di riconoscimento e valorizzazione dell'economia civica e collaborativa⁸ e di promozione della piena inclusione sociale e della partecipazione civile dei cittadini immigrati⁹. Il Protocollo, promuove lo strumento del "Patto di Collaborazione" (introdotto dalla LR n. 71/2020) per la gestione dei processi di rigenerazione e per normare il *management* dei beni urbani che hanno tra gli obiettivi l'integrazione socio-economica e la partecipazione civica dei cittadini di Paesi terzi. Il Protocollo riconosce i beni comuni urbani come infrastrutture privilegiate per promuovere l'inclusione dei cittadini in condizione di fragilità anche con *background* migratorio e fornisce qualche linea guida per l'effettiva realizzazione di esperienze virtuose.

8. Avviata nel 2016 con l'esperienza di *Collabora Toscana* e terminata con la ratifica della LR n. 71 del 2020 – *Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale*.

9. Avviata nel 2017 con il progetto *#Accoglienza Toscana* che ha portato alla redazione del *Libro Bianco sulle Politiche di Accoglienza dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale o umanitaria* poi recepito da Regione Toscana.

La città interculturale come processo

“Le città interculturali sono un processo” (White, 2018, p. 47) pertanto si può avere un controllo intenzionale solo su una piccola parte delle dinamiche interattive che intercorrono e anche rispetto alle politiche messe in campo, non è possibile prevedere con certezza gli esiti in termini relazionali.

La città interculturale è un imperativo ecologico per orientare il governo della città multiculturale ma anche un dispositivo euristico per ideare e mettere in opera politiche inclusive. A suo fondamento c'è una nozione di giustizia sociale e di welfare che prescinde dal problema della cittadinanza e guarda in maniera ecologica al benessere delle comunità urbane. Il tema del riconoscimento culturale delle minoranze non è misconosciuto ma è innestato all'interno di un quadro che tiene insieme anche i fattori contestuali, strutturali ed istituzionali per poter individuare le modalità per cui la diversità diventa disuguaglianza nell'accesso alle risorse ed alla partecipazione democratica e, più generalmente, nelle possibilità di autodeterminazione dei soggetti.

Il termine risorse fa qui riferimento alla moltitudine di utilità materiali ed immateriali che sono funzionali all'esercizio di diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale (LR Toscana n. 71 del 2020). Per questa ragione, vista la difficoltà che può manifestarsi per individuare fattivamente dette utilità, si è fatto ricorso al paradigma infrastrutturale che si è ritenuto adeguato ad una più chiara lettura della città interculturale come framework per le politiche urbane. L'approccio infrastrutturale, infatti, è particolarmente efficace ad individuare fattivamente le componenti spaziali, normative e sociali che possono lavorare come *capacitori* o *inibitori* per particolari tipi di azioni o processi per particolari gruppi o tutti i cittadini. Allo stesso tempo considera centrale il tema della negoziazione anche informale; pertanto, non riduce i “gruppi sociali strutturali” (Young, 2002) alla condizione di passività ma viceversa ne considera gli aspetti di *agency* che possono portare alla produzione di *infrastructuring practicies* e a processi di innovazione sociale.

La città interculturale è un processo di continua negoziazione della città multiculturale. Detto processo avviene, in parte, nella quotidianità delle interazioni tra individui e gruppi che popolano la città ma può essere anche governato da chiare e fattive intenzionalità politiche. In questo secondo caso, possiamo intendere la città interculturale come necessario *urban policy paradigm* (Guidikova, 2018) che si declina in un mix di politiche e assetti istituzionali diversi a seconda delle tradizioni, delle capacità politiche e dei bisogni degli attori locali.

12. Guardare oltre. Sfide e servizi per l'integrazione al di fuori dei grandi centri urbani

di *Magda Bolzoni e Irene Ponzio*

L'attenzione della ricerca e delle politiche sui temi migratori si è finora concentrata principalmente sulle grandi città. Benché queste ultime continuino a esercitare un effetto attrattivo, come snodi fondamentali di servizi e opportunità, una quota rilevante di stranieri si trova a risiedere in comuni medio-piccoli, in contesti peri-urbani e rurali. I meccanismi osservati nei grandi agglomerati urbani, tuttavia, sono solo in parte applicabili a questi contesti. Questi ultimi presentano infatti caratteristiche e sfide parzialmente differenti e richiedono ragionamenti e interventi capaci di tenere conto di tale differenza. Ad esempio, i comuni rurali e peri-urbani possono difficilmente contare su fondi, figure e organizzazioni dedicate specificamente ai temi migratori e, laddove servizi dedicati siano presenti, spesso non sono distribuiti in maniera capillare ma appaiono piuttosto accentrati in alcune sedi, il cui accesso può essere difficile, specialmente per chi, come i migranti, non sempre dispone di mezzi di trasporto privati.

Nel contesto piemontese, la mappatura dei servizi dedicati a stranieri elaborata all'interno del progetto FAMI CapaCityMetro-Italia da IRES Piemonte e FIERI ha preso in considerazione l'intero territorio regionale (cfr. cap. 1), andando oltre la città metropolitana di Torino analizzata nel cap. 5 di questo volume.

Le informazioni che ci restituisce ci permettono di osservare le specificità di contesti peri-urbani e rurali, tema approfondito anche nel corso dell'edizione torinese della Scuola Itinerante "Pratiche per territori inclusivi" (cfr. Marconi e Cancellieri, questo volume e cap. 8). Partendo da quanto emerso durante il lavoro di raccolta e analisi dei dati, il capitolo intende mettere a tema la distribuzione territoriale dei servizi a livello regionale e identificare eventuali tratti distintivi dei comuni di dimensioni più piccole in termini di tipologia di servizi, target ed enti gestori.

Dimensioni dei comuni e politiche di integrazione: cosa sappiamo e cosa ci domandiamo

L'Italia, insieme alla Spagna e alla Germania, è uno degli stati europei con la proporzione più alta di stranieri insediati nei comuni di minori dimensioni (Barberis e Pavolini, 2014). Già in occasione del 15° Censimento della Popolazione realizzato nel 2011, il 45 per cento degli stranieri in Italia risiedeva in un comune sotto i 20.000 abitanti (Istat, 2011). Inoltre, i dati del Censimento permanente ci dicono che, tra il 2011 e il 2019, la presenza dei cittadini stranieri aumenta in tutte le classi di ampiezza dei comuni mentre gli italiani diminuiscono in tutte le classi di comuni, a eccezione di quella tra 50.000 e 100.000 abitanti (Istat, 2020).

Come negli altri Paesi (Lichter e Johnson, 2009), anche in Italia il trasferimento dei migranti stranieri verso i centri minori avviene sia per mobilità interna, a partire dalle grandi città, sia direttamente dall'estero, specialmente laddove si possa contare su catene migratorie consolidate. In generale, possiamo affermare che le principali ragioni per cui i migranti decidono di vivere nei comuni di dimensioni più piccole sono la presenza di reti sociali, i minori costi abitativi e le opportunità di lavoro (Balbo, 2015; Barberis e Pavolini, 2014). La dispersione sul territorio delle strutture di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati sancita nel luglio 2014 dall'“Intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati” è divenuto un ulteriore fattore di crescita della popolazione straniera nei comuni minori. Tuttavia, le evidenze empiriche sembrano suggerire che, al termine del periodo di accoglienza, solo una minoranza delle persone resti nelle aree in cui si trovano queste strutture, poiché reti sociali e considerazioni di natura economica inducono sovente a spostarsi altrove (Hatziprokopiou *et al.*, 2021; Roman *et al.*, 2021)¹.

In ogni caso queste dinamiche hanno rappresentato un input importante per gli studi sui processi di insediamento e integrazione dei migranti fuori dalle grandi città, che in Europa restano pochi e si sono perlopiù sviluppati in risposta alla redistribuzione di richiedenti asilo e rifugiati in queste aree da parte dei governi europei, a seguito dell'aumento degli arrivi tra il 2014 e il 2016 (Caponio, Donatiello e Ponso, 2021; Doomernik e

1. A tal proposito si vedano i risultati empirici di progetti Horizon2020 come TRAFIG (<https://trafig.eu/>) e Whole-COMM (<https://whole-comm.eu/>).

Glorius, 2016; Glorius *et al.*, 2019; Perlik *et al.*, 2019; Whyte *et al.*, 2019). Mentre negli Stati Uniti la letteratura sulle cosiddette “nuove destinazioni” è in espansione dall’inizio del secolo (Glick Schiller e Çağlar, 2009), nel vecchio continente le analisi che prescindono dalle recenti dinamiche connesse all’asilo sono in numero ridotto (Flamant, Fourot e Healy, 2020; Morén-Alegret e Solana, 2004). In particolare, in Italia si tratta di studi che afferiscono principalmente alla sociologia urbana (Balbo, 2015; Barberis e Marconi, 2020; Barberis e Pavolini, 2014), confermando come questo sia ancora un tema marginale nelle scienze sociali in genere e persino negli studi migratori.

Queste poche analisi hanno evidenziato una serie di peculiarità proprie dell’insediamento dei migranti nei comuni di piccole dimensioni, alcune delle quali possono suggerire domande di ricerca utili a guidare l’analisi dei dati raccolti tramite la mappatura di CapaCityMetro-Italia realizzata nella regione Piemonte.

Una prima questione riguarda la limitata entità delle risorse economiche e la minor gamma di professionalità e competenze spendibili sull’integrazione dei migranti, oltre che la ridotta articolazione interna delle amministrazioni locali, dove la pluridelega è la norma e uffici dedicati al tema sono alquanto rari (Balbo, 2015). Può dunque risultare difficile, quando non impossibile, leggere e rispondere a una crescente varietà di bisogni generata dall’aumento e dalla diversificazione della popolazione straniera in termini di età, condizione socio-economica, capitale umano e sociale e percorsi migratori (Barberis e Pavolini, 2014).

Un secondo elemento di interesse, connesso al precedente, riguarda la dimensione ridotta e la minor articolazione del terzo settore (Baglioni *et al.*, 2007; Kriesi e Baglioni, 2003; Marzorati, Semprebon e Bonizzoni, 2017; Semprebon, Bonizzoni e Marzorati, 2017). Allo stesso tempo, le poche risorse di cui anche le pubbliche amministrazioni sono dotate possono favorire la collaborazione con il pubblico per realizzare misure altrimenti insostenibili al di fuori di tale alleanza (Balbo, 2015; Marzorati, Semprebon e Bonizzoni, 2017).

Traducendo questi spunti in domande di ricerca possiamo porci tre interrogativi, uno di carattere più quantitativo e due di natura più qualitativa:

1. Il rapporto tra numero di servizi di integrazione e residenti stranieri è inferiore nei comuni di minori dimensioni?
2. Nei comuni di minori dimensioni, il privato sociale gioca un ruolo minore nella gestione dei servizi di integrazione?
3. Nei comuni di minori dimensioni, i servizi di integrazione mostrano caratteristiche differenti?

Su quest'ultimo, in particolare:

- a) Si osserva una minor incidenza dei servizi specializzati, ossia destinati a specifiche categorie di migranti?
- b) Si registra una minor incidenza di attività orientate all'integrazione di lungo periodo e una maggior incidenza dei servizi di base?

Le risposte a questi quesiti sono particolarmente rilevanti, non solo perché contribuiscono a colmare un vuoto nella letteratura, ma anche perché il livello locale ha assunto crescente rilievo su questi temi. Col tempo, infatti, il ruolo del governo centrale nella definizione delle politiche di integrazione dei migranti è diminuito e, per contro, è aumentato quello dei livelli di governo sottostanti. Ciò è avvenuto sia a causa di un generalizzato processo di scarico della gestione delle questioni connesse alle migrazioni dai governi centrali a quelli locali a partire dalla fine del secolo scorso (Guiraudon e Lahav, 2000), sia a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione italiana nel 2001 che ha trasformato le politiche sociali e, con esse, quelle di integrazione, in competenza esclusiva delle Regioni. Dal momento che queste ultime non hanno più alcun obbligo – e sovente non sono nemmeno interessate – a intervenire su una materia altamente politicizzata come le migrazioni, questo settore di *policy* si trova in un generale stato di abbandono, con i Comuni spesso e volentieri lasciati soli a gestire i processi di integrazione (Pastore e Ponzo, 2021). In questo quadro, la Legge Delrio (L. 56/2014), che ha riformato Province e Città Metropolitane, ha scardinato il livello istituzionale intermedio tra Regioni e Comuni, riducendo le possibilità di coordinamento sovra-comunale degli interventi di integrazione dei migranti e aumentando le possibilità di (in)azione autonoma delle amministrazioni locali in questo ambito, con conseguenze rilevanti specialmente in quelle regioni, come il Piemonte, dove le Province svolgevano un ruolo importante in termini di programmazione e distribuzione delle risorse regionali (Donatiello e Ponzo, 2017; Pastore e Ponzo, 2021; Ponzo, 2019).

Pertanto, come l'integrazione dei migranti venga gestita sui territori è tutt'altro che scontato o deducibile dalle normative nazionali e regionali. In questa prospettiva, i dati raccolti tramite la mappatura di CapaCityMetro-Italia, benché contraddistinti da alcuni limiti (cfr. cap. 1), rappresentano una fonte preziosa per comprendere come gli attori locali si stiano muovendo in questo settore e se i territori esterni alle città di maggiori dimensioni presentino dinamiche distintive.

I servizi di integrazione in Piemonte: quanto e come conta la dimensione del comune

I dati analizzati in questo capitolo sono stati costruiti sulla base delle scelte metodologiche già illustrate nel capitolo 5 relativo all'area metropolitana di Torino, a cui rimandiamo per ulteriori dettagli. Qui ci limitiamo a ricordare che abbiamo escluso i servizi il cui accesso non fosse diretto (es. SPRAR/SIPROIMI, CAS) o fosse altamente strutturato (es. scuole). Abbiamo inoltre privilegiato servizi erogati in maniera quanto più possibile stabile e continuativa, tralasciando quelli legati esclusivamente a progetti di breve durata e non rinnovabili. Va infine sottolineato che i dati si riferiscono ai punti di erogazione dei servizi, ciascuno dei quali è poi caratterizzato dalla propria peculiare composizione di attività, di cui daremo conto nel corso dell'analisi. L'ampiezza e rilevanza di tali attività non è stata misurata, pertanto nella nostra analisi un servizio con centinaia di utenti o particolarmente efficace nel rispondere alle domande della popolazione immigrata pesa tanto quanto un servizio che tratta poche decine di persone o produce risultati limitati.

Un'ulteriore scelta metodologica, questa volta legata all'elaborazione dei dati, riguarda l'unità territoriale di riferimento. Considerando il focus del capitolo, la dimensione dei comuni è stata posta al centro dell'analisi; in particolare, si è scelto di distinguere il territorio di ciascuna provincia tra capoluogo, comuni sopra i 20.000 abitanti e comuni sotto i 20.000 abitanti. La scelta di questa soglia rispecchia la definizione Istat di comuni medi e medio-piccoli². Sebbene la classificazione Istat sia molto più articolata, si è optato per una bipartizione (tripartizione distinguendo i capoluoghi di provincia) anche a seguito della necessità di creare categorie con una numerosità di casi sufficiente a permettere elaborazioni significative.

Prima di analizzare se e come l'ampiezza del comune possa incidere sulla numerosità e le caratteristiche dei servizi di integrazione, è utile inquadrare le differenze tra province, illustrate nella Tabella 1. Questi dati ci ricordano la peculiarità della regione Piemonte che, pur essendo molto estesa, vede la gran parte della popolazione concentrata nella città metropolitana di Torino (52%), mentre metà delle sue province non conta comuni sopra i 20.000 abitanti ad eccezione del capoluogo. Questo sbilanciamento si rispecchia nella distribuzione dei servizi di integrazione a livello regionale, quasi la metà dei quali erogati in provincia di Torino. Il Torinese risulta quindi scarsamente comparabile con province che raccolgono il 4-5% dei servizi regionali, come Asti, Biella, Vercelli e Vercelli. Per questa ragione, nell'analisi che segue la

2. Cfr. www.istat.it/it/files/2020/12/REPORT_CENSIPOP_2020.pdf.

provincia che ospita il capoluogo di regione sarà trattata solo marginalmente, rimandando al cap. 5 per un approfondimento in merito a questa realtà.

Un altro elemento interessante è che Torino e Cuneo, benché siano le province con il numero assoluto più elevato di servizi di integrazione, sono le uniche in cui la quota di servizi calcolata sul totale della regione è minore della quota di popolazione straniera ivi residente (Tab. 12.1). Si tratta peraltro delle due province piemontesi con la popolazione più elevata, italiana e straniera. Il caso torinese può essere probabilmente ricondotto a una crescita dei servizi di integrazione meno che proporzionale rispetto alla crescita dei residenti stranieri, dinamica frequente una volta che questi ultimi hanno superato una certa soglia. Il Cuneese potrebbe seguire un andamento simile. Ma in questo caso potrebbe contare anche e forse di più la forte presenza di lavoratori stagionali nell'area. Va infatti ricordato che la provincia di Cuneo ospita uno dei principali distretti ortofrutticoli italiani, quello del Saluzzese, che ogni anno richiama circa 12 mila lavoratori stagionali, per la quasi totalità immigrati, una parte dei quali trova sistemazione in accampamenti informali e soluzioni di fortuna. Ciò finisce per generare una certa resistenza da parte dei comuni di questa provincia, specialmente di dimensioni più piccole, ad attivare servizi che potrebbero attrarre questa popolazione sui loro territori (si vedano anche i dati sui servizi ogni 1.000 abitanti stranieri nella Tab. 12.1)³.

Tab 12.1 - Distribuzione servizi e residenti stranieri per provincia

Provincia	Servizi per provincia (% e va)	Residenti stranieri per provincia al 1° gennaio 2021 (% e va)
TO	47% (268)	51% (213.042)
AL	13% (73)	11% (46.369)
AT	5% (30)	6% (23.778)
BI	4% (22)	2% (9.652)
CN	13% (71)	15% (62.193)
NO	9% (49)	9% (38.218)
VB	4% (23)	2% (9.803)
VC	5% (30)	3% (14.224)
Totale regione	100% (566)	100% (417.279)

3. Tale timore è emerso da diverse interviste, focus group e colloqui condotti nell'ambito di alcuni progetti di FIERI, quali il progetto INTERREG *PlurAlps*, il progetto europeo Horizon2020 *Whole-COMM* e il progetto *Il lavoro migrante e stagionale nel settore agroalimentare in provincia di Cuneo*. Per maggiori informazioni su questi progetti si veda www.fieri.it/category/progetti-di-ricerca/.

Questo timore potrebbe aver concorso a rallentare la dinamica di crescita dei servizi di integrazione.

Passando dalla distribuzione regionale a quella provinciale, la Tab. 12.2 riporta la distinzione, per ogni provincia, tra capoluogo, comuni sopra i 20.000 abitanti (escluso il capoluogo) e comuni sotto i 20.000 abitanti. Un primo elemento di contesto, nondimeno estremamente interessante, è che, tranne che nelle province di Torino e Novara, i comuni sotto i 20.000 abitanti ospitano la quota più alta di residenti stranieri. Questo dato conferma la rilevanza delle nostre domande di ricerca che, lungi dall'indagare dinamiche marginali, guardano al cuore dei processi di insediamento e integrazione della popolazione straniera in Piemonte.

Comparando la distribuzione dei servizi di integrazione e quella della popolazione straniera a livello provinciale, emerge chiaramente come le aree che comprendono i comuni sotto i 20.000 abitanti siano contraddistinte da un rapporto sfavorevole tra quota di servizi di integrazione e quota di popolazione straniera, per cui il numero di servizi ogni mille residenti stranieri è basso se confrontato con quello delle altre categorie di comuni. In altri termini, la quota di servizi ivi presente sul totale provinciale è significativamente più bassa della quota di residenti stranieri, eccezion fatta per Novara e Verbania dove il rapporto appare più equilibrato. La risposta alla nostra domanda 1) pare dunque positiva. Nelle province in cui la distinzione tra capoluoghi e comuni sopra i 20.000 abitanti è possibile, è interessante notare come il rapporto appaia particolarmente favorevole non tanto nelle città capoluogo, quanto piuttosto nella categoria che copre i comuni sopra i 20.000 abitanti.

Lo svantaggio dei comuni più piccoli è probabilmente il risultato dell'interazione tra due dinamiche differenti: da una parte, questi comuni, come detto sopra, hanno una grande capacità attrattiva verso la popolazione straniera; dall'altra, dispongono di meno risorse umane, economiche e organizzative per avviare e gestire servizi di integrazione rispetto ai comuni di dimensioni più grandi.

È invece probabile che i capoluoghi di provincia tendano a mostrare un rapporto tra punti di erogazione dei servizi di integrazione e popolazione straniera meno favorevole dei comuni sopra i 20.000 abitanti a causa dello sviluppo di economie di scala, consentite non solo dal numero elevato di residenti stranieri, ma anche e soprattutto dalla loro concentrazione in uno spazio urbano circoscritto che rende i servizi facilmente raggiungibili e utilizzabili da una quota elevata di utenti, riducendo quindi i punti di erogazione dei servizi ogni mille residenti stranieri.

Tab. 12.2 - Servizi di integrazione e residenti stranieri per provincia e dimensione del comune (valori assoluti e percentuali)

Provincia e dimensione del comune	Numero servizi (va)	Popolazione straniera (va)	Servizi ogni 1.000 abitanti stranieri	Percentuale dei servizi sul totale provinciale (%)	Percentuale residenti stranieri sul totale provinciale (%)
TO Comune	132	128.238	1	49%	60%
TO+	85	34.398	2,5	32%	16%
TO-	51	50.406	1	19%	24%
Tot. TO	268	213.042	1,3	100%	100%
AL Comune	23	14.428	1,6	32%	31%
AL+	28	12.088	2,3	38%	26%
AL-	22	19.853	1,1	30%	43%
Tot. AL	73	46.369	1,6	100%	100%
AT Comune	16	9.269	1,7	53%	39%
AT-	14	14.509	1	47%	61%
Tot. AT	30	23.778	1,3	100%	100%
BI Comune	15	3.693	4,1	68%	38%
BI-	7	5.959	1,2	32%	62%
Tot. BI	22	9.652	2,3	100%	100%
CN Comune	15	6.415	2,3	21%	10%
CN+	37	15.633	2,4	52%	25%
CN-	19	40.145	0,5	27%	65%
Tot. CN	71	62.193	1,1	100%	100%
NO Comune	17	15.719	1,1	35%	41%
NO+	12	5.937	2	24%	16%
NO-	20	16.562	1,2	41%	43%
Tot. NO	49	38.218	1,3	100%	100%
VB Comune	7	2.623	2,7	30%	27%
VB-	16	7.180	2,2	70%	73%
Tot. VB	23	9.803	2,3	100%	100%
VC Comune	16	5.583	2,9	53%	39%
VC-	14	8.641	1,6	47%	61%
Tot. VC	30	14.224	2,1	100%	100%
Totale regione	566	417.279	1,4		

Nel passare dall'analisi del mero numero di servizi presenti all'analisi delle loro caratteristiche, abbiamo sommato i dati delle singole province, così da mantenere una numerosità sufficiente anche disaggregando i dati

per tipo di servizio; al contempo, abbiamo escluso la provincia di Torino che, presentando numeri molto superiori alle altre province, rischia di oscurare quanto accade al di fuori dei suoi confini.

Relativamente agli aspetti organizzativi, la risposta alla domanda 2) sembra essere negativa; anzi, la relazione tra dimensioni dei comuni e peso del privato sociale come soggetto erogatore appare contraria a quella ipotizzata. Nei comuni sotto i 20.000 abitanti, infatti, l'incidenza del privato sociale⁴ come erogatore dei servizi non è marginale, bensì pari al 62% e maggiore di quella registrata nei comuni più grandi, come mostra la Tab. 12.3. In particolare, con l'ampliarsi della dimensione dei comuni il peso del pubblico aumenta e quello del privato sociale diminuisce. È possibile che nei comuni minori le amministrazioni locali soffrano di limiti persino maggiori del privato sociale in termini di risorse economiche, professionalità e competenze spendibili sull'integrazione dei migranti e dunque la delega o la cooperazione con quest'ultimo assuma ancora più importanza che nei centri maggiori.

Tab. 12.3 - Servizi di integrazione per dimensione del comune ed erogatore (valori assoluti e percentuali)

Dimensione del comune	Pubblico (% e va)	Privato sociale (% e va)	Aziende private (% e va)	Totale servizi per area (% e va)
Capoluoghi di provincia	43% (47)	55% (60)	2% (2)	100% (109)
Comuni sopra i 20.000 abitanti (capoluoghi esclusi)	40% (31)	60%(46)	0% (0)	100% (77)
Comuni sotto i 20.000 abitanti	38% (43)	62%(69)	0% (0)	100% (112)
Totale regione senza CMT	41% (121)	58%(175)	1%(2)	100% (298)

Anche l'analisi delle caratteristiche dei servizi erogati fa emergere alcune peculiarità dei comuni di minori dimensioni. In particolare, la Tab. 12.4 sembra suggerire che la risposta alla domanda 3a) sia positiva, poiché

4. Se non diversamente indicato, nelle pagine che seguono, con "pubblico" si fa riferimento a enti pubblici ed organizzazioni di secondo livello a dominanza pubblica, mentre con "privato sociale" si indicano enti del terzo settore, organizzazioni di secondo livello con forme giuridiche riconducibile al terzo settore (anche se a composizione mista pubblico-privata), sindacati, fondazioni operative ed enti religiosi.

nei comuni più piccoli si osserva una bassa incidenza di servizi destinati a specifiche categorie di migranti (es. donne, minori, vittime di tratta, ecc.). La limitata entità di risorse su cui possono contare i comuni minori e la difficoltà a raggiungere una soglia significativa di utenti appartenenti a determinati sottogruppi possono ostacolare l'avvio di servizi specializzati, rivolti a target specifici.

Nuovamente, poi, i comuni sopra i 20.000 abitanti mostrano una situazione più favorevole dei capoluoghi di provincia, ossia una maggior incidenza di servizi destinati a specifiche categorie di migranti. È presumibile che le ragioni siano le medesime individuate in precedenza, per cui una popolazione straniera dispersa sul territorio tende a far aumentare i punti di erogazione dei servizi mentre una più concentrata, come nei capoluoghi di provincia, ne diminuisce il numero.

Tab. 12.4 - Servizi di integrazione per dimensione del comune e tipo di target (valori assoluti e percentuali)

Dimensione del comune	Servizi per tutti (% e va)	Servizi destinati a un target specifico (% e va)	Totale servizi (% e va)
Capoluoghi di provincia	83% (91)	17% (18)	100% (109)
Comuni sopra i 20.000 abitanti (capoluoghi esclusi)	78% (60)	22% (17)	100% (77)
Comuni sotto i 20.000 abitanti	84% (94)	16% (18)	100% (112)
Totale regione senza CMT	82% (245)	18% (53)	100% (298)

Infine, per rispondere alla domanda 3b) abbiamo raggruppato i servizi rilevati in due categorie: servizi che erogano attività di base (anti-violenza/anti-tratta, contrasto alla povertà, corsi di lingua italiana L2, prima/seconda accoglienza; informazioni/documenti, assistenza legale, mediazione linguistica e culturale, salute) e servizi che erogano attività orientate all'integrazione di lungo periodo (anti-discriminazione/sensibilizzazione, accesso alla casa, accesso al lavoro, supporto scolastico, promozione socializzazione e intercultura).

Tab 12.5 - Servizi di integrazione per dimensione del comune e tipo di servizio (valori assoluti e percentuali)

Dimensione comune	Servizi con attività di base e di lungo periodo (% e va)	Servizi con solo attività di base (% e va)	Servizi con solo attività di integrazione di lungo periodo (% e va)	Totale servizi area (% e va)
Capoluoghi di provincia	27% (29)	53% (58)	20% (22)	100% (109)
Comuni sopra i 20.000 abitanti (capoluoghi esclusi)	26% (20)	60% (46)	14% (11)	100% (77)
Comuni sotto i 20.000 abitanti	28% (31)	60% (67)	12% (14)	100% (112)
Totale regione senza CMT	27% (80)	57% (171)	16% (47)	100% (298)

Esaminando la Tab. 12.5, la risposta alla domanda 3b), che chiedeva se nei comuni di dimensioni più piccole si osservasse una minor incidenza di attività orientate all'integrazione di lungo periodo e una maggior incidenza di attività di base, pare trovare una risposta positiva. Tuttavia, le differenze si riscontrano soprattutto tra i capoluoghi di provincia e gli altri comuni: i primi mostrano una maggiore incidenza di servizi che erogano solo attività di integrazione di lungo periodo e una minore incidenza di servizi che erogano solo attività di base. L'incidenza dei servizi che erogano entrambe le attività non mostra invece differenze significative tra le tre categorie di comuni. È possibile che solo i comuni più grandi abbiano le risorse economiche, organizzative e umane per erogare servizi altamente specializzati orientati in maniera specifica all'integrazione di lungo periodo.

Uno sguardo al futuro

Utilizzando il dataset creato per la mappatura georeferenziata dei servizi di CapaCityMetro-Italia, ci siamo chieste se i comuni di minori dimensioni si distinguessero per presenza e tipologia dei servizi di integrazione, oltre che per le caratteristiche dell'ente erogatore. Con l'analisi di questi elementi abbiamo voluto contribuire ad arricchire la conoscenza sulle misure di integrazione sviluppate al di fuori delle grandi città, tanto più rilevante nel caso del Piemonte, indagato in questo capitolo, dove,

escludendo il territorio della città metropolitana di Torino, il 55% della popolazione straniera vive in comuni sotto i 20.000 abitanti (incluso la città metropolitana di Torino la quota è del 39%).

Quel che ne emerge è un quadro non scontato. I comuni sotto i 20.000 abitanti attraggono una quota estremamente rilevante di popolazione straniera ma hanno difficoltà a sviluppare servizi per favorirne l'integrazione, mostrando un numero di servizi ogni mille residenti stranieri più basso rispetto ai comuni di dimensioni maggiori.

L'analisi delle caratteristiche organizzative dei servizi di integrazione, poi, ha evidenziato come il peso del privato sociale come ente erogatore aumenti con il diminuire della dimensione dei comuni, mentre il pubblico si comporti in maniera opposta. È probabile che nei comuni più piccoli il pubblico, dotato di risorse umane e organizzative scarse, abbia difficoltà a gestire direttamente questi servizi e quindi deleghi più sovente al privato sociale.

Le dimensioni dei comuni contano anche quando si guarda al tipo di servizi presenti. Servizi specializzati destinati a particolari categorie di migranti sono meno frequenti nei comuni più piccoli. Allo stesso modo, servizi esclusivamente orientati all'integrazione di lungo periodo mostrano un'incidenza minore, benché in questo caso scarti significativi si registrino solo rispetto ai capoluoghi di provincia, mentre i comuni sopra e sotto i 20.000 abitanti si comportano in modo simile.

I dati di cui disponiamo fanno emergere una situazione di affanno nei piccoli comuni, dove la forte attrattività esercitata nei confronti della popolazione straniera non si accompagna a una crescita proporzionale dei servizi di integrazione e a una loro maggiore articolazione. Ulteriori indagini sarebbero necessarie per approfondire questi aspetti, la cui comprensione è particolarmente importante nell'attuale contingenza, contraddistinta dagli ingenti investimenti del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza). Si tratta infatti di un'occasione unica per strutturare al meglio le politiche locali di integrazione e connetterle con le più ampie strategie di welfare, sviluppo locale e rilancio dei comuni più piccoli, incluse le aree interne, ma che rischia invece di andare sprecata a causa di una conoscenza ancora piuttosto povera delle dinamiche che interessano questi territori.

13. Verso un accesso “ordinario”: limiti e prospettive delle soluzioni abitative post-accoglienza

di Martina Bovo, Benedetta Marani, Stefania Sabatinelli
e Anna Tagliaferri

L’abitare è stato definito un “pilastro debole” (Torgersen, 1987) di molti sistemi di welfare nazionali, in particolare nell’Europa Mediterranea. La definizione rimanda alla scarsità di politiche abitative strutturali e continuative e alla loro marginalità rispetto ad altre misure di protezione sociale (Allen *et al.* 2004). L’Italia è caso paradigmatico di questo modello. La debolezza delle politiche abitative italiane rinvia a questioni sistemiche, quali l’elevata quota di famiglie che vivono in abitazioni di proprietà, fiscalmente agevolata, la scarsa offerta abitativa in affitto a canoni sostenibili, la discontinuità delle misure di sostegno alla locazione e il progressivo disinvestimento nel già scarso patrimonio di edilizia residenziale pubblica, ancor più a seguito del processo di regionalizzazione e aziendalizzazione della gestione della casa pubblica avviato negli anni Novanta (Pavolini e Deriu, 2015). Si osserva, inoltre, la difficoltà ad adattare le pur scarse misure esistenti ai cambiamenti socio-economici che, negli ultimi decenni e con un’accelerazione dalla fine degli anni Duemila, hanno ridefinito le forme della domanda e del disagio abitativi.

In un tale quadro, accedere a e mantenere l’abitazione è arduo per molti. Dopo la recessione iniziata nel 2008, le difficoltà abitative si sono estese a fasce di popolazione che prima ne erano esenti. Il nesso casa-lavoro è diventato sempre più problematico, a causa della crescente disoccupazione, precarizzazione dei contratti di lavoro e impoverimento dei salari. Sebbene alcune istituzioni locali abbiano sperimentato nuove soluzioni in questa direzione – da annoverarsi nell’ambito del cosiddetto *Affordable Housing* (Leishman e Rowley, 2012) – queste rappresentano ancora una risorsa scarsa e, per alcune categorie sociali economicamente o socialmente vulnerabili, difficilmente accessibile. Tra queste, le persone con *background* migratorio a basso reddito condividono, dunque, condizioni di difficile ac-

cesso all'abitare con i nativi con reddito basso e/o discontinuo. In particolare, la situazione di richiedenti asilo e rifugiati al momento dell'uscita dai progetti di accoglienza esprime queste difficoltà in maniera molto evidente. Oltre che il fondamentale valore d'uso (un tetto sopra la testa), per queste persone avere accesso alla casa rappresenta spesso un passo fondamentale nel percorso post-accoglienza per molte ragioni, dalla richiesta di asilo, per la quale spesso viene richiesta una domiciliazione, all'iscrizione anagrafica necessaria per la richiesta della carta di identità, al requisito della residenza, necessario per accedere a servizi e sostegni, fino alla richiesta del ricongiungimento familiare. Alle difficili condizioni di accesso alla casa legate al reddito, però, per rifugiati e richiedenti asilo in uscita da progetti di accoglienza si sommano ulteriori ostacoli: una minore dotazione di capitale informativo e sociale; barriere normative specifiche; scarsa fiducia da parte dei proprietari; elementi di vera e propria discriminazione.

Il contributo propone una riflessione sulle soluzioni abitative post-accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, e lo fa inquadrando il tema entro una cornice più ampia: quella delle difficili condizioni di accesso alla risorsa della casa, condivise da molti, stranieri e non. È necessario, infatti, iscrivere le difficoltà specifiche di alcuni gruppi di popolazione entro le difficoltà più generalizzate di molti, ma anche immaginare che le soluzioni per i primi possano essere pensate in termini di ordinarietà, oltre progetti specifici, categoriali e temporanei, di accoglienza. I paragrafi seguenti avanzano delle riflessioni sulla possibile ordinarietà dell'accesso alla casa, da intendersi sia come naturale passaggio dai progetti di accoglienza a soluzioni abitative più "stabili", sia come un tentativo generalizzato di abbassare la soglia di accesso all'abitazione, quale risorsa centrale dei processi di inclusione sociale. Tali riflessioni sono l'esito dei risultati delle azioni di ricerca svolte nel quadro del progetto CapaCityMetro-Italia nel contesto della città metropolitana milanese (per una descrizione delle azioni di ricerca, cfr. cap. 3). A valle di una serie di workshop preparatori, il tema è stato approfondito nel corso dell'edizione milanese della Scuola Itinerante (cfr. Marconi e Cancellieri, questo volume, e cap. 8), in tre giornate di lavoro. La Scuola ha coinvolto un gruppo di operatrici e operatori, oltre che ricercatrici e ricercatori, che hanno riportato le proprie esperienze e discusso traiettorie future; nella seconda delle tre giornate, in un formato aperto, sono state presentate riflessioni ed esperienze nazionali ed internazionali sul tema dell'accesso alla casa, per rifugiati e richiedenti asilo. Desideriamo ringraziare in particolare tutti i nostri intervistati e i partecipanti ai *workshop* partecipativi, che ci hanno fornito numerose e preziose informazioni sui percorsi post-accoglienza e con i quali abbiamo potuto mettere alla prova il lavoro di sintesi che qui proponiamo.

L'accesso alla casa in uscita da progetti di accoglienza

Il concetto di casa è denso di accezioni, valori e significati, che spaziano da quelli più materiali – il cosiddetto “tetto sopra la testa” – a quelli più culturali e simbolici. Con particolare riferimento alle popolazioni migranti, la casa è un bisogno e un veicolo d'accesso ad un sistema di servizi territoriali, base per la costruzione di relazioni sociali e la partecipazione alla vita collettiva, luogo di identificazione e sedimentazione di valori e aspettative, e anche di riproposizione della cultura di origine (Boccagni, 2017). I bisogni sociali e abitativi delle persone in uscita da progetti di accoglienza si scontrano con le stringenti condizioni di accesso a soluzioni abitative autonome, legate alle sopracitate questioni sistemiche e al difficile *matching* con la complessità e specificità dei loro profili. Per rifugiati e richiedenti asilo il momento dell'uscita da progetti di accoglienza, il passaggio alla maggiore età, il cambiamento di una normativa, costituiscono cesure nette tra una condizione di diritto al sostegno, che comprende anche una soluzione residenziale, e una condizione formale di autonomia cui il più delle volte non corrisponde una reale indipendenza. Si evidenzia, cioè, un *gap*, uno “scalino” sostanziale tra il percorso di accoglienza e l'accesso alle possibili soluzioni abitative autonome, che in molti casi è assai difficile superare.

Negli ultimi dieci anni, a partire dalla cosiddetta Emergenza Nord Africa e poi con il nuovo incremento di arrivi fra il 2014 e il 2016, in Italia si è registrato un fortissimo aumento delle richieste di asilo: da 17.352 nel 2012 ad un massimo di 130.180 nel 2017 (MDF, 2018 su dati del Ministero dell'Interno). L'accentuarsi di politiche securitarie di gestione dei flussi migratori ha di fatto reso l'asilo una delle poche vie legali di accesso al paese e uno strumento centrale delle politiche di immigrazione (Tosi, 2017).

La normativa italiana sull'asilo recepisce e declina al livello nazionale le direttive dell'Unione Europea. L'accoglienza è suddivisa in tre fasi, alle quali corrispondono i diversi *step* di ottenimento di uno status legale e diverse strutture. Ad una fase di prima assistenza e identificazione, segue quella di cosiddetta “prima accoglienza”, in grandi centri regionali e provinciali, e infine una “seconda accoglienza”, originariamente pensata entro strutture più piccole e diffuse nei territori comunali, oggi note come Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI). Solo in quest'ultima fase è introdotto il tema dell'integrazione e dell'accompagnamento all'autonomia, seppure con un distinguo fra richiedenti asilo che ricevono assistenza materiale, sanitaria e linguistica, e titolari di protezione, a cui sono rivolti servizi di orientamento e integrazione più ampi. Nel 2015 (D.Lgs. 142/2015), il governo ha aggiunto un canale “extra-ordinario” di accoglienza, che

avrebbe dovuto integrare i precedenti, attraverso dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) assegnati e gestiti con procedure accelerate e requisiti meno stringenti. Di fatto da allora i CAS hanno coperto sempre più della metà dell'offerta dell'accoglienza, a condizioni spesso inadeguate¹.

A partire dal 2018, con l'introduzione dei Decreti Sicurezza, si è assistito ad un forte cambio di marcia. Da un sistema unico con un tentativo di continuità e progressione, si è passati ad un sistema frammentato con forti discontinuità. Da un lato avviene una forte delegittimazione dei richiedenti asilo, con un'erogazione di servizi minimi nel tempo di attesa della risposta all'istanza di protezione e la seconda accoglienza solo per chi ha già un titolo di soggiorno. Dall'altro, in questi anni è cresciuto quantitativamente un modello di accoglienza in centri grandi e sempre più separati dai contesti della convivenza sociale. Nel 2020 (DL 130/2020), queste modifiche sono state parzialmente emendate ed è stato introdotto il citato sistema SAI, che si riavvicina ai precedenti. Il DL 130/2020 affronta il tema del 'supporto a percorsi di integrazione'² e nomina il Piano nazionale integrazione dei titolari di protezione, che però non trova effettive forme attuative e nel quale, comunque, il tema dell'abitare è assente.

Più in generale, in questo percorso, gli obiettivi dell'autonomia e dell'integrazione, seppur presenti al livello teorico, di fatto sono limitati ad un campo di azione molto stretto, nel tempo e nello spazio della seconda accoglienza nei SAI. Da un lato, la durata troppo breve della permanenza nelle strutture del SAI impedisce spesso il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla normativa quali basi per una futura integrazione sociale e abitativa, come l'apprendimento della lingua italiana, la formazione o l'inserimento lavorativo. Dall'altro, le persone che effettivamente riescono a beneficiare di questi servizi sono solo una parte di quelle ospitate. L'emergenza sanitaria ha ulteriormente complicato questo quadro, riducendo sensibilmente le opportunità di inserimento lavorativo, rallentando l'operatività di una serie di servizi di accompagnamento e frenando la ricerca autonoma da parte dei richiedenti asilo e rifugiati a causa delle restrizioni, di fatto rendendo ancora più difficile conciliare i tempi dell'accoglienza con quelli dell'individuazione di soluzioni abitative economicamente accessibili.

1. Il totale delle presenze nei centri (hotspot, centri di accoglienza e SPRAR) era 56.314 nel 2014, ha raggiunto un picco di 183.681 nel 2017 e poi visto un calo fino a 79.938 nel 2020 (dati del Ministero dell'Interno).

2. Si legge all'articolo 5, comma 1: "Per i beneficiari di misure di accoglienza nel Sistema di accoglienza e integrazione [...], alla scadenza del periodo di accoglienza previsto dalle norme sul funzionamento del medesimo Sistema, sono avviati ulteriori percorsi di integrazione, a cura delle Amministrazioni competenti e nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente nei rispettivi bilanci".

A fronte di questa situazione, all'uscita dall'accoglienza si delineano una serie di soluzioni abitative, con diversi gradi di autonomia e difficoltà di accesso.

In primo luogo, gli operatori dei servizi sociali e gli enti gestori delle strutture di accoglienza cercano di proporre soluzioni abitative post-accoglienza. Questi progetti costituiscono una *safety net*, una rete di sicurezza. Nel caso di soggetti con particolari vulnerabilità, si può prevedere l'inserimento in progetti abitativi temporanei che forniscano un supporto adeguato in base alle situazioni specifiche (ad es. Comunità, Case Famiglia, ecc.), previa presa in carico dell'individuo o del nucleo familiare. Nel caso di individui e nuclei con relativa autonomia, tuttavia, queste soluzioni rischiano di riproporre i limiti dell'accoglienza, in termini di temporaneità e scarsi margini di indipendenza, senza di fatto consentire agli utenti di superare gli ostacoli che incontrano nell'accesso a sistemazioni più stabili e ordinarie. Queste possono realizzarsi nell'edilizia residenziale pubblica (ERP), nell'housing sociale, o nel mercato privato.

Pur presentando condizioni vantaggiose in termini di *affordability*, l'ERP rappresenta una risorsa scarsa e con difficili criteri di accesso per profili come quelli di rifugiati e richiedenti asilo, le cui condizioni anagrafiche e reddituali in uscita dall'accoglienza non corrispondono ai requisiti formali richiesti dalle normative regionali. Questi, infatti, non sempre presentano i requisiti legali e burocratici propedeutici all'accesso e raramente possono dimostrare una presenza pluriennale sul territorio nazionale³.

Diverso è il ruolo dell'housing sociale che, pur limitato quantitativamente, ha condizioni di accesso meno stringenti e può offrire condizioni di risparmio che possono poi consentire di superare lo scoglio verso il mercato libero. Si tratta di soluzioni abitative temporanee (di durata variabile, in genere medio-lunga) che consentono di sperimentare forme di autonomia pur mantenendo alcuni servizi di supporto (ad es. la presenza di un educatore sociale, corsi di educazione finanziaria, ecc.) e prevedendo la partecipazione ad attività comunitarie in forma volontaria. Le modalità di gestione differiscono in base alla proprietà dell'immobile e alla natura dell'ente. Gli alloggi sono generalmente messi a disposizione da cooperative sociali, cooperative edificatrici, fondi immobiliari o società di gestione del risparmio, a prezzi calmierati rispetto ai canoni di mercato e modulati sulla base delle caratteristiche reddituali del singolo o del nucleo. Le abitazioni pos-

3. In Lombardia, solo a marzo 2020 la Corte Costituzionale (sentenza n. 44) dichiara l'illegittimità costituzionale (art. 22 co. 1 lett. b) della LR n. 16/2016 nella parte in cui richiede, quale requisito per accedere agli alloggi di edilizia popolare, la residenza anagrafica o lo svolgimento di attività lavorativa in regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda.

sono essere di nuova costruzione o ottenute tramite donazioni, affidamenti di beni confiscati alla criminalità organizzata o interventi di riattamento di patrimonio ERP. In questo caso può trattarsi di alloggi temporaneamente esclusi dalle assegnazioni, entro specifiche partnership pubblico-private (Bricocoli *et al.*, 2021), o perché “sotto-soglia”, ovvero alloggi divenuti troppo piccoli rispetto a quanto previsto da interventi normativi successivi alla loro costruzione, ma che mantengono requisiti di agibilità e possono essere concessi in gestione a privati o enti non profit. Nonostante i progetti di housing sociale abbiano conosciuto una certa diffusione nel panorama italiano, la domanda di alloggi a canoni calmierati accomuna diversi profili di bisogno (ad es. famiglie sfrattate, giovani single, coppie e famiglie che non riescono ad accedere al mercato libero, migranti, anziani soli, ecc.) e non riesce ad essere coperta da un’offerta che rimane quantitativamente circoscritta, oltre che selettiva sulla base di criteri diversi da quelli pubblici che, tuttavia, possono rivelarsi non meno escludenti (Bricocoli e Cucca, 2016).

Il numero più ampio di alloggi disponibili è, però, nel mercato libero dell’acquisto e, ancor di più per i profili di cui qui ci occupiamo, dell’affitto. Anche qui, l’accesso è subordinato al possesso di requisiti, sebbene non formalizzati. Il requisito più importante e più richiesto è un contratto di lavoro regolare che garantisca continuità e un certo livello di reddito, consentendo così di sostenere i costi di transazione iniziali (assicurazioni, caparre, anticipi) e i costi abitativi nel tempo, senza incorrere in morosità. La condizione occupazionale è necessaria ma spesso non sufficiente per le persone con *background* migratorio. Si aggiunge sovente l’esigenza di ottenere sostegno e mediazione da parte dei soggetti, pubblici o del privato sociale, deputati all’accoglienza e/o che si occupano di orientamento abitativo. Un supporto nel reperimento delle garanzie necessarie per stipulare un contratto di affitto e nell’intermediazione tra proprietari e cittadini migranti può essere fornito dalle Agenzie per la Locazione. Diffusesi nei contesti metropolitani nello scorso decennio per facilitare l’erogazione delle risorse statali a sostegno dell’affitto e della morosità incolpevole a seguito delle crisi economiche del 2008 e 2011, le agenzie hanno assunto un ruolo sempre più rilevante nella ricerca di immobili sfitti da reimmettere sul mercato, attraverso la fornitura di garanzie e tutele sia nei confronti dei proprietari sia degli inquilini. Il grado di consolidamento delle agenzie sul territorio è piuttosto variabile. Tuttavia, sembra che queste istituzioni faticino a reperire soluzioni abitative per i cittadini stranieri, anche in presenza di adeguate condizioni economiche, a causa di forti atteggiamenti di sfiducia, quando non di vera e propria discriminazione, da parte di molti proprietari. Alcuni profili risultano poi ancor più problematici, come le persone sole, che non possono contare sulla condivisione di risorse con conviventi, e le donne

sole con figli, la cui condizione occupazionale è strettamente connessa alla possibilità di accedere a soluzioni di conciliazione famiglia-lavoro.

Spesso, dunque, nessuna di queste strade risulta percorribile, così che ad oggi la risposta più frequente ai bisogni abitativi delle persone migranti in uscita dall'accoglienza è costituita da soluzioni informali, spesso attraverso la mobilitazione delle reti primarie o secondarie, in genere di connazionali, che possono essere di stampo solidale o, non di rado, speculativo. Le modalità con cui vengono gestite la registrazione degli inquilini e la convivenza all'interno dell'alloggio condiviso possono variare, con implicazioni significative rispetto alla possibilità di richiedere la residenza e, di conseguenza, di accedere ad alcuni servizi pubblici. In generale, il titolare del contratto di locazione mantiene formalmente una posizione di maggior potere nei confronti degli altri coinquilini con cui condivide l'appartamento. Ci sono casi in cui la vita nell'alloggio viene condotta in modo trasparente e da pari, con la suddivisione delle spese e la compilazione del modello per la residenza per tutti gli inquilini. Talvolta, però, ad offrire un posto letto sono soggetti che effettuano una vera e propria azione predatoria, approfittando della posizione di debolezza di chi ha difficoltà a trovare casa e talvolta impiegando il ricavato dell'affitto in operazioni non tracciabili. Gli ospiti di queste sistemazioni illecite sfuggono ai servizi e sono così privati della possibilità di regolarizzare la propria permanenza sul territorio. Spesso, in questi casi, la qualità della soluzione abitativa è scarsa per sovraffollamento, condizioni igienico-sanitarie, accessibilità fisica, mancanza di contratto e dunque di tutele. Vi sono poi forme intermedie, dove la presenza degli inquilini non è dichiarata nel contratto d'affitto non per finalità speculative, ma per evitare che vengano meno per l'intestatario alcune significative opportunità, come ad esempio il ricongiungimento familiare.

Per chi non può contare nemmeno su questo tipo di canale, l'*homelessness* diviene un rischio concreto, con le sole opzioni rappresentate da dormitori o rifugi di fortuna.

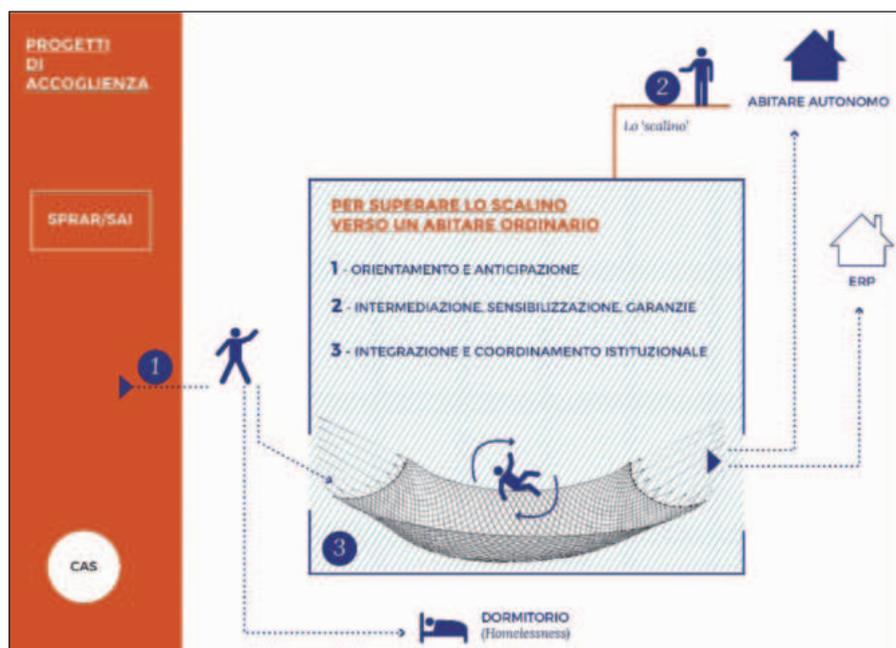
Entro questo quadro di soluzioni abitative è possibile, dunque, delineare alcune questioni centrali che emergono trasversalmente e che caratterizzano lo "scalino" fra l'accoglienza e un abitare autonomo e ordinario. In questa lettura, è importante tenere presente il legame fra la condizione abitativa, quella lavorativa e quella dello *status* giuridico delle persone in uscita dall'accoglienza. In primo luogo, già a partire dai progetti di accoglienza si registra una forte carenza di capitale sociale e informativo, che si traduce in una difficoltà di orientamento rispetto all'offerta abitativa e una più ampia difficoltà nell'affrontare le barriere burocratiche in assenza di una mediazione. Dal punto di vista dell'occupabilità, nel periodo dell'accoglienza i richiedenti asilo possono lavorare dopo 60 giorni dalla formalizzazione della

domanda d'asilo, ma in generale è raro che siano adeguatamente formati e orientati al mercato del lavoro. Inoltre, i servizi di cura pubblici sono scarsi e riservati ai genitori (già) occupati (Sabatinelli, 2016). L'assenza di uno *status* definito (o la sua troppo recente acquisizione), la mancanza di capitale economico e sociale, il lavoro che, quando c'è, è povero e precario e la difficile conciliazione famiglia-lavoro si saldano, delineando profili per i quali le diverse soluzioni abitative passate in rassegna risultano inaccessibili.

Superare lo “scalino”

Alla luce della scarsità di risorse abitative economicamente accessibili e dei vincoli connessi all'accesso alla casa per persone in uscita da progetti di accoglienza, si propongono di seguito alcune possibili direzioni di lavoro per rafforzare il sistema di servizi abitativi post-accoglienza, ovvero per costruire le condizioni perché sia possibile superare lo “scalino”, come illustrato sinteticamente nella Fig. 13.1.

Fig. 13.1 - Soluzioni abitative nel percorso post-accoglienza e strategie verso l'abitare “ordinario”



Fonte: elaborazione delle autrici sulla base di Peverini e Tagliaferri (2021) e degli esiti dell'edizione milanese della Scuola Itinerante su migrazioni e spazi urbani del progetto CapaCityMetro-Italia

Un primo tema emerso riguarda la necessità di *anticipare la costruzione di un percorso abitativo autonomo già entro il periodo di accoglienza*. A fronte della mancanza di autonomia e di preparazione al mercato del lavoro e della casa, emerge chiaramente la necessità di un rafforzamento delle azioni di orientamento abitativo e lavorativo (cfr. cap. 14) nello spazio e nel tempo della seconda accoglienza, o nei tasselli immediatamente successivi. In direzione contraria a quanto proposto dai Decreti Sicurezza, orientamento e accompagnamento al lavoro e all'abitare dovrebbero essere introdotti quanto prima nel sistema di accoglienza, attraverso attività di potenziamento delle competenze professionali e di connessione al sistema dei servizi esistenti, ed essere chiaramente finalizzati alla costruzione di condizioni di autonomia, facendo leva su meccanismi come la graduale compartecipazione ad alcune spese, in ottica di responsabilizzazione, e i piani di accantonamento, per poter affrontare le richieste di anticipi e caparre.

Un secondo tema è legato all'inadeguatezza dell'offerta, soprattutto in termini di condizioni e garanzie richieste per l'accesso; in questo senso, è necessario *abbassare la soglia dell'offerta abitativa*, attraverso linee di azione diverse. Una prima linea di azione riguarda il rafforzamento dell'intermediazione fra proprietari e locatari da parte degli enti pubblici, delle Agenzie per la Locazione o dei soggetti del Terzo Settore.

L'intermediazione è importante, in primo luogo in termini di informazione e pubblicizzazione degli strumenti disponibili, non sempre di immediata comprensione. In secondo luogo, è possibile promuovere contratti triangolari, entro cui offrire diversi livelli di garanzia sia ai proprietari, in termini di protezione dalle mancate entrate in caso di morosità, sia ai locatari, in termini di accessibilità e continuità dei contratti e di possibilità di ricorrere a sostegni in caso di morosità incolpevole (Bricocoli, Sabatinelli, Savoldi, 2016). L'intermediazione è, infatti, importante anche relativamente alla rinegoziazione delle condizioni in caso di sopravvenuti cambiamenti lavorativi, reddituali, ecc., che possono rendere difficile la solvibilità. Al fine di prevenire lo scivolamento in situazioni di povertà abitativa è cruciale saper orientare a, o attivare rapidamente strumenti che esistono sul territorio, come il programma di micro-credito di Fondazione Welfare Ambrosiano rivolto a lavoratori o residenti nella città metropolitana di Milano in situazione di temporanea difficoltà economica⁴. A determinate condizioni, poi, le stesse Agenzie per la Locazione o i soggetti del Terzo Settore possono essere essi stessi titolari dei contratti di locazione per alloggi da destinare a individui e nuclei in fase di costruzione dell'autonomia.

4. www.fwamilano.org/servizi/credito-solidale-sociale.

Questo permetterebbe di abbassare le soglie di accesso e canone, rendendo il servizio accessibile anche a nuclei e individui più vulnerabili e a minor reddito (Peverini e Tagliaferri, 2021). Tuttavia, le risorse che gli enti possono dedicare a queste formule rimangono in genere limitate. Una seconda linea di azione per incentivare l'offerta abitativa riguarda la possibilità di ripensare le attuali forme di contratti di affitto disponibili, le quali risultano spesso troppo rigide e poco adatte alle frequenti situazioni di coabitazione, poiché pensate per nuclei familiari. Inoltre, risulta importante estendere la conoscenza dello strumento del canone concordato per incrementare il numero di alloggi disponibili a costi inferiori a quelli del libero mercato. In questo senso, sarebbe opportuno coinvolgere le agenzie immobiliari private, affinché rendano noti ai proprietari gli incentivi e le garanzie che questo tipo di contratto offre loro. Infine, è importante che sia affrontato in maniera sostanziale il tema della diffidenza e della discriminazione rispetto ad affittuari con *background* migratorio. In questo senso sono centrali azioni di sensibilizzazione e incentivazione verso i piccoli proprietari per superare la mancanza di fiducia e per contrastare la concorrenza degli affitti brevi legati al turismo. È importante che la sensibilizzazione avvenga in particolare nei territori dove si trovano le strutture di accoglienza, al fine di scardinare la stigmatizzazione che accompagna gli utenti di SAI o CAS. Alcuni Comuni stanno lavorando in questa direzione e hanno coinvolto le associazioni e le cooperative del territorio e i beneficiari dell'accoglienza per avviare percorsi di conoscenza reciproca. È fondamentale che in queste iniziative siano coinvolte anche le comunità straniere, e in particolare i proprietari di immobili, anche al fine di contrastare mercati abitativi sommersi.

Infine, emerge un terzo tema, legato alla necessità di garantire una maggiore continuità alla filiera di interventi che compongono il percorso verso un più ordinario accesso alla casa dopo l'accoglienza. Questo può avvenire attraverso una condivisione sistematica degli apprendimenti acquisiti ma anche attraverso un più sostanziale coordinamento istituzionale trasversale ai campi di *policy*, agli attori e agli interventi nominati. Si tratta della possibilità di *costruire una visione d'insieme delle soluzioni abitative potenzialmente disponibili* e degli attori deputati al loro reperimento e gestione, delle misure di supporto e mediazione, dei finanziamenti e dei programmi attivi o in via di attivazione. Il superamento del cosiddetto "scalino" e la garanzia di una continuità nel percorso post-accoglienza necessitano, infatti, di un dialogo proattivo tra soggetti pubblici e privati e dell'integrazione di diverse politiche e competenze. Proprio qui, a nostro avviso, si gioca l'*ordinarietà* che dà il titolo a questo capitolo: nell'interpretazione della fragilità come una componente temporanea che accomuna di-

versi percorsi e profili individuali, da affrontare con metodi e strategie non solo emergenziali e targhettizzate. Parallelamente, è importante consolidare la diversificazione dell'offerta abitativa per rispondere alla complessità e alla varietà dei bisogni. Appare, infatti, necessario garantire un ventaglio di proposte, diverse per durata, condizioni di accesso e di permanenza, supportate da misure di accompagnamento. L'efficacia di queste soluzioni, in ogni caso, rimane fortemente legata alla presenza di una visione di insieme delle risorse e degli attori che le gestiscono, e ad un'integrazione fra le diverse politiche che contribuiscono al raggiungimento dell'autonomia.

Verso un accesso ordinario e una gestione multi-livello

Il capitolo ha affrontato il tema dell'accesso alla casa da parte di persone con *background* migratorio, in particolare rifugiati e richiedenti asilo in uscita da progetti di accoglienza. Lo ha fatto sottolineando l'importanza di trattare questo tema in termini di *ordinarietà*: da un lato iscrivendo le difficoltà specifiche di questi soggetti entro una più ampia scarsità della risorsa casa nel contesto nazionale e dall'altro provando a immaginare direzioni di lavoro verso un accesso ordinario alla casa, anche da parte di richiedenti e rifugiati. A fronte di un sistema di accoglienza che lascia pochissimo spazio e tempo a percorsi di inclusione e di orientamento abitativo e lavorativo, e dell'insufficiente autonomia delle persone in uscita dall'accoglienza, si sono passate in rassegna le soluzioni abitative esistenti, sottolineandone limiti specifici e trasversali. Richiamiamo in particolare la scarsità e indisponibilità dell'ERP, la limitata offerta di housing sociale, l'inaccessibilità del mercato libero, i rischi insiti nelle soluzioni informali e in quelle che propongono un prolungamento dell'accoglienza in una logica ancora assistenziale, fino alle condizioni di *homelessness*. A partire dalle difficoltà che emergono trasversalmente a queste soluzioni, si sono individuate alcune direzioni di lavoro per il superamento dello "scalino" che separa l'accoglienza dall'abitare ordinario (Fig. 13.1): il rafforzamento delle capacità di orientamento e delle competenze delle persone in uscita da progetti di accoglienza, attraverso l'anticipazione e il potenziamento delle azioni di orientamento abitativo e lavorativo; l'abbassamento della soglia di accesso a soluzioni abitative autonome, attraverso il rafforzamento dell'intermediazione; il ripensamento dei contratti di locazione; la sensibilizzazione dei piccoli proprietari nel mercato privato. Infine, la ricomposizione dell'offerta abitativa attraverso un confronto più efficace fra i diversi attori coinvolti, che chiama in causa il modello di *governance* multi-livello in essere.

Nell'insieme, i limiti e le direzioni di lavoro delineati fanno emergere la necessità di un coinvolgimento di livelli istituzionali sovra-locali. Molte questioni, infatti, non possono essere affrontate efficacemente dai singoli attori dei servizi abitativi, di accoglienza e più in generale per i migranti, sul territorio. In primo luogo, un tema trasversale riguarda la necessità di una maggiore integrazione fra le politiche, nei diversi campi – quello sociale, dell'accoglienza, abitativo e lavorativo. Questa questione concerne l'esperienza migratoria nel suo complesso, che è caratterizzata da una forte multidimensionalità. Per rifugiati e richiedenti asilo, come abbiamo accennato, il nesso casa-lavoro, insieme alla condizione giuridica, è inscindibile. Spesso invece questi ambiti vengono gestiti in maniera distinta e questo crea difficoltà enormi sia alle persone migranti sia agli operatori, che localmente lavorano sui percorsi di autonomia. In secondo luogo, si delinea il bisogno di ripensare la configurazione della *governance* delle politiche per l'abitare e per l'accoglienza, consentendo la realizzazione di percorsi verso l'autonomia che non siano limitati entro i confini amministrativi dei singoli comuni, come anche una gestione sovracomunale (auspicabilmente d'ambito, cfr. cap. 3) di risorse fondamentali quali le Agenzie per l'Abitare. Questo consentirebbe agli operatori, ma anche ai soggetti stessi, di trovare entro un territorio più ampio – e non delimitato da confini amministrativi – le risorse che meglio corrispondono ai propri profili e bisogni.

Il coordinamento sovra-comunale si rende necessario anche per massimizzare il potenziale di innovazione che ogni Comune, ogni ente attivo nel post-accoglienza, ogni partenariato legato a un progetto, ogni operatore realizzano ripartendo ogni volta da zero, o quasi. L'ordinarietà dell'accesso all'abitare si gioca, cioè, anche nella costruzione di condizioni per l'istituzionalizzazione di soluzioni e strumenti che si sono dimostrati efficaci, liberando risorse per quegli aspetti che richiedono davvero approcci innovativi, personalizzati *e/o place-based*.

14. *L'accesso all'abitare delle persone migranti: formazione al lavoro e orientamento abitativo*

di *Nausicaa Pezzoni e Stefania Sabatinelli*

Nel quadro delle politiche sociali e abitative che oggi contribuiscono a delineare le condizioni di residenzialità, sia stabile che temporanea, dei migranti, questo capitolo propone una riflessione su possibili politiche integrate di accesso al lavoro e alla casa a partire da un percorso innovativo sperimentato nel territorio della città metropolitana di Milano nell'ambito del progetto CapaCityMetro-Italia.

Tale "azione innovativa sperimentale" (cfr. Marconi e Cancellieri, questo volume) sull'abitare si è sviluppata in un progetto volto all'inclusione abitativa e lavorativa di persone con *background* migratorio attraverso due interventi: un percorso di formazione in campo edile con il coinvolgimento dei partecipanti in progetti di recupero del patrimonio residenziale, nella prospettiva di un loro inserimento lavorativo; un percorso di orientamento alle soluzioni abitative, alle risorse disponibili e alle condizioni necessarie per accedervi. I due interventi sono stati realizzati in collaborazione con due cooperative sociali attive da molto tempo in questo campo nell'area metropolitana milanese e di concerto con attori istituzionali territoriali impegnati nell'accompagnamento verso l'autonomia dei giovani con *background* migratorio.

Il contributo presenta la genesi, il processo di realizzazione e gli esiti di questo progetto che, attraverso un lavoro di accompagnamento all'autonomia, intende porre il complesso percorso di accesso alla casa e alla città delle popolazioni migranti al di fuori della logica emergenziale verso cui le politiche dell'accoglienza tuttora convergono: un progetto a favore di prospettive alternative di integrazione e accoglienza che non prescindano dalla complessità sia della domanda abitativa dei migranti sia delle condizioni sociali ed economiche della società in cui essa si manifesta.

Nel restituire il percorso di ideazione, gli aspetti organizzativi e le criticità emerse nelle diverse fasi di attuazione del progetto, vengono discussi

i possibili risvolti di un approccio alle politiche di inclusione, e in particolare a quelle abitative, che vede il ruolo attivo dei migranti a fondamento di un percorso di effettiva costruzione di cittadinanza.

Welfare abitativo e accesso alla casa¹

Il tema del welfare abitativo e dell'accesso alla casa ha rappresentato il fulcro delle riflessioni sviluppate nel progetto CapaCityMetro-Italia dall'unità di ricerca milanese, composta dal Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASTU) del Politecnico di Milano e da Città metropolitana di Milano (CMM), e ha costituito il nucleo intorno a cui sviluppare un progetto sperimentale rivolto a residenti con *background* migratorio.

Con questa focalizzazione tematica, le diverse attività sono state orientate ad approfondire la questione dell'abitare quale declinazione della domanda di città e dei processi di inclusione socio-spaziale delle popolazioni immigrate. In particolare, l'edizione milanese di "Pratiche per territori inclusivi: la prima Scuola Itinerante su Migrazioni e Spazi Urbani in Italia"² (cfr. cap. 8 e cap. 13) ha promosso un dibattito sui bisogni abitativi degli immigrati, sulle sfide e sulle prospettive di lavoro nel passaggio dalla prima accoglienza a un abitare più stabile, attraverso un confronto con studiosi, operatori e protagonisti di alcune delle esperienze italiane più significative dal punto di vista dell'inclusione abitativa. L'azione innovativa sperimentale, programmata quale contributo specifico del gruppo di lavoro milanese di CapaCityMetro-Italia, si è a sua volta incentrata sull'abitare come nodo primario intorno a cui far convergere un percorso di integrazione sul territorio metropolitano.

Intraprendere un percorso sperimentale sull'abitare rivolto a cittadini stranieri ha significato, innanzitutto, interrogarsi sulle premesse etico-culturali entro cui tale percorso potesse delinarsi. Premesse che sono state da subito individuate in una tematizzazione del percorso abitativo dei migranti quale cardine di un processo unitario di acquisizione di autonomia da parte degli stessi – futuri – abitanti. La questione dell'accesso alla casa è stata cioè inquadrata nella prospettiva di una più generale costruzione delle condizioni per l'accessibilità – alla casa, al lavoro, all'assunzione di un ruolo

1. Il testo è stato elaborato in comune, tuttavia i paragrafi 1 e 2 sono da attribuire a N. Pezzoni, il paragrafo 3 a S. Sabatinelli. La premessa e il paragrafo 4 sono stati redatti da entrambe le autrici.

2. Intitolata "Welfare abitativo e integrazione. Oltre l'accoglienza, verso un accesso ordinario alla casa?", quella milanese (25-27 marzo 2021) è stata la terza edizione della Scuola Itinerante su migrazioni e spazi urbani in Italia.

sociale – quale presupposto di autonomia su cui necessariamente fondare ogni processo di integrazione.

Si è seguita dunque l'ipotesi che l'accoglienza si possa costruire soltanto creando le condizioni “ambientali” per l'integrazione nel vivere, nell'avere una casa e nel lavorare e che non si generi una reale integrazione se questa non rende possibile l'autonomia dei migranti (Brambilla *et al.*, 2020), prerogativa di libertà e di autodeterminazione all'interno del mondo sociale, culturale e politico di cui si trovano a far parte.

Seguendo questa ipotesi, si è proceduto nella prospettiva di apportare un contributo tanto a favore di un superamento di percorsi d'inclusione in cui i migranti sono, almeno nei modi di trattamento predisposti dalle istituzioni, oggetti di cura *passivi* e senza voce (Mellino, 2019), quanto nella direzione di incoraggiare lo sviluppo da parte dei migranti stessi di capacità di interazione con il contesto, con una proposta che contempi e faccia leva sul loro apporto nella costruzione della società di approdo.

Tale proposta si relaziona strettamente con alcune esperienze recenti sul territorio milanese. Tre in particolare sono quelle cui si fa riferimento per un programma di accesso all'abitare che si integri con le istanze del contesto sociale e culturale in cui si inserisce. La prima consiste in un percorso intrapreso dalla Città metropolitana di Milano nell'ambito delle programmazioni straordinarie avviate con i Bandi Periferie; la seconda riguarda un progetto di inclusione abitativa realizzato a Milano dalla cooperativa Architettura delle Convivenze con minori stranieri non accompagnati; la terza si riferisce alle esperienze pregresse in materia di orientamento abitativo. Si tratta di esperienze che pongono il tema dell'accesso alla casa delle persone migranti al centro di un più generale programma di integrazione e al contempo di riqualificazione del contesto socio-spaziale in cui esse si trovano ad abitare.

La prima traiettoria si riferisce al programma “Welfare metropolitano e rigenerazione urbana. Superare le emergenze e costruire nuovi spazi di coesione e di accoglienza” di Città metropolitana di Milano e finanziato dal Bando Periferie 2016 (ex DPCM 25/05/2016). Un programma tuttora in corso, volto a costruire un sistema di servizi per l'accoglienza attraverso la riqualificazione di spazi sottoutilizzati o abbandonati, con progetti – materiali e immateriali – che sappiano rispondere alla domanda abitativa di fasce deboli della popolazione e al contempo alla necessità di luoghi per attività culturali e aggregative volte a sostenere l'inclusione sociale (Città metropolitana di Milano, 2016). In questo quadro, il tema del welfare abitativo rappresenta nel territorio milanese una prospettiva di implementazione di un programma che sceglie il tema dell'inclusione quale chiave interpretativa sia della questione “periferie” che dell'idea stessa di

riqualificazione, misurandosi con i diversi aspetti in cui si manifesta la domanda di città nei contesti marginali: non solo quello ambientale e infrastrutturale, ma anche quello dell'inclusione abitativa e della promozione culturale e sociale (Pezzoni, 2017).

Lavorare sull'accesso alla casa delle persone migranti consente inoltre di sperimentare, in continuità con gli interventi programmati nella cornice di "Welfare metropolitano e rigenerazione urbana", ulteriori progettualità rivolte in particolare a una fascia della popolazione metropolitana in costante incremento. Dal punto di vista delle specifiche soluzioni di welfare introdotte, l'azione innovativa realizzata nell'ambito di CapaCityMetro-Italia si propone infatti quale progetto pilota, nel campo dell'accesso alla casa, in un'ottica di trasferibilità sui territori metropolitani. Dal punto di vista del più generale processo di integrazione che il percorso sull'abitare intende innescare, essa declina nell'ambito delle strategie di accesso alla casa quell'approccio integrato, all'interno del più ampio programma di interventi di riqualificazione ambientale e sociale, che il programma "Welfare metropolitano e rigenerazione urbana" aveva inaugurato. Ne prospetta altresì una concreta attuazione sul piano del superamento delle emergenze e della costruzione di condizioni di coesione e di accoglienza a fondamento della sua stessa ideazione.

La seconda recente esperienza con cui si relaziona il percorso di formazione al lavoro e orientamento abitativo di seguito descritto è costituita da "Case Oltre-la-soglia", un progetto di accoglienza per minori stranieri non accompagnati realizzato fra il 2017 e il 2020 in 15 appartamenti di un quartiere popolare di Milano. Classificati "sotto soglia", sono stati recuperati da uno stato di abbandono e inagibilità attraverso un intervento architettonico e culturale che ha visto la partecipazione dei giovani migranti nel processo costruttivo, in un progetto artistico-architettonico che ha portato all'inserimento di grandi opere artistiche entro la struttura di ogni alloggio (Pezzoni, 2018; Riboni, 2018; Scardi, 2018).

Nell'ideare l'azione innovativa di accesso all'abitare per le persone migranti, questa esperienza ha rappresentato un riferimento rispetto ad alcuni fattori che ne hanno caratterizzato il processo: l'aver attuato un metodo di formazione sul campo per i giovani migranti che, dopo aver appreso da artigiani e professionisti del settore i rudimenti del lavoro edile, sono stati inseriti nelle loro imprese; l'aver introdotto un gesto artistico che ha posto l'elemento culturale a fondamento del luogo dell'abitare; l'aver coinvolto diversi soggetti in grado di condividere le responsabilità nell'ottica di facilitare il percorso dei migranti nell'accesso alle molteplici componenti dell'abitare.

Una terza traiettoria che ha nutrito l'azione innovativa deriva dalle esperienze pregresse e in essere nel territorio metropolitano milanese in

materia di orientamento abitativo. In particolare, l'osservazione che tali esperienze fossero per lo più ad accesso individuale e avessero approcci e contenuti destinati a un pubblico generico ha suggerito di sviluppare metodi e materiali specificamente tagliati per utenti con *background* migratorio, anche al fine di mettere a fuoco specifici nodi e barriere e di orientare a soluzioni realmente accessibili.

Sia alla scala metropolitana sia alla scala della singola soluzione abitativa, l'azione innovativa sull'abitare ha dunque raccolto alcune delle sfide che sul territorio milanese avevano introdotto un approccio all'accoglienza fondato su una logica di rete, attraverso politiche integrate e multilivello in grado di stabilire connessioni e di creare sinergie fra diversi attori del processo. Coinvolgendo una pluralità di soggetti che potessero strutturarsi in una dimensione *multiagency* (De Luca, 2021), il progetto ha promosso infatti una visione unitaria in cui l'accesso alla casa fosse inserito in un più complesso sistema di servizi al fine di favorire un'apertura alle differenti opportunità offerte dal territorio.

A partire dalle premesse descritte, si è individuato nel nesso casa-lavoro un nodo fondamentale per l'autonomia individuale, tanto più delicato per quei profili che presentano condizioni di fragilità e rischi di discriminazione. In questo senso, i giovani con *background* migratorio privi di formazione professionale o nell'impossibilità di vedere riconosciuti i propri titoli di studio si trovano in condizione di particolare difficoltà. Questo è tanto più vero per i giovani MSNA o neomaggiorenni che sono stati ospitati in strutture di accoglienza, tipicamente comunità, e che debbono rapidamente raggiungere condizioni di autonomia lavorativa e abitativa poiché al compimento dei 18 anni o, al più tardi, dei 21 anni per coloro che hanno ottenuto il prosieguo amministrativo, il diritto all'accoglienza e all'accompagnamento viene repentinamente meno. Condizioni simili si verificano nel momento in cui si acquisisce uno status per il quale non è più previsto sostegno o se la domanda di protezione riceve un diniego.

Più nello specifico, l'obiettivo dell'azione è stato implementare un accompagnamento formativo e lavorativo e, al contempo, favorire l'inclusione abitativa attraverso un percorso di orientamento abitativo. Con le risorse disponibili è stato possibile realizzare una proposta di formazione per 15 persone e una proposta di orientamento abitativo per 30 persone.

Nei prossimi due paragrafi verranno illustrati i due segmenti del progetto, a partire dalle relazioni stese al termine delle attività da chi le ha coordinate e implementate, nonché dai confronti che le autrici hanno avuto con loro lungo tutto il progetto e a valle della sua conclusione.

La casa come luogo di formazione e di lavoro

“Costruire-Pensare-Abitare” è il titolo del corso di formazione in campo edile realizzato da *Architettura delle Convivenze*³, cooperativa sociale di tipo A e B che dal 2008 promuove strategie di inclusione abitativa delle fasce deboli della popolazione mediante progetti articolati su tre livelli di intervento: architettonico, artistico-scientifico e costruttivo, pensati come ampi processi di relazione di cui i destinatari sono parte⁴.

Obiettivi, struttura e metodi

Nell’ottica di inserire il modulo formativo entro un percorso più ampio di accompagnamento all’autonomia, è stato fondamentale avviare un confronto con enti territoriali attivi nell’accompagnamento di soggetti svantaggiati, insieme ai quali selezionare le persone interessate al corso. Si sono individuati due enti, uno attivo sul territorio del Comune di Milano – CELAV, Centro di Mediazione al Lavoro del Comune di Milano – e uno nell’hinterland – SERCOP, Azienda speciale dei Comuni del Rhodense per i servizi alla persona – allo scopo di agire a scala metropolitana e di non insistere solo sul comune capoluogo, che già concentra molte risorse.

A partire da un colloquio conoscitivo tra i candidati, gli operatori di Architettura delle Convivenze, CELAV e SERCOP, e gli educatori di riferimento, la selezione ha avuto l’obiettivo di costituire un gruppo diversificato per provenienza geografica, profili individuali ed esperienze precedenti in ambito edile, oltre che di verificare l’interesse dei futuri allievi e la loro conoscenza della lingua italiana.

Il gruppo classe ha compreso 9 persone di sesso maschile provenienti da Egitto (6), Nigeria (1), Togo (1), Pakistan (1), di cui due maggiorenni e sette che avrebbero compiuto il diciottesimo anno di età entro il 2021. Accolti in diverse strutture sul territorio dei comuni di Milano, Rho e Arese, soltanto due vivevano nella stessa struttura di accoglienza.

La formazione ha avuto una durata complessiva di 150 ore ed è stata strutturata in una parte teorica e una pratica, fra le quali è stato inserito il modulo sulla sicurezza, di 16 ore.

3. Si ringraziano in particolare Simona Riboni e Raffaella Grossi.

4. Gli interventi architettonici e urbani di Architettura delle Convivenze, realizzati in auto-recupero da parte dei futuri abitanti o altri individui in difficoltà segnalati dai servizi sociali, sono arricchiti dalle opere d’arte e di scienza di Paolo Ferrari, inserite nella struttura architettonica quali segni catalizzatori volti a favorire la vita affettiva e intellettuale di chi vi abita.

Il corso si è svolto nella sala teatro del Centro Studi Assenza di Milano. Questa ambientazione è stata scelta per la sua specifica valenza dal punto di vista dell'innovazione culturale e sociale: è la sede di un'associazione scientifico-culturale attiva nella formazione in diversi campi, dalla medicina alla psicologia e psichiatria, dalla filosofia al teatro, dalla letteratura alla musica all'architettura. Un luogo aperto alla città con manifestazioni artistiche, concerti e spettacoli teatrali, dove da alcuni anni ha sede la cooperativa Architettura delle Convivenze. L'aver realizzato il corso in questo contesto ha significato introdurre i partecipanti a un apprendimento che si inserisse nei processi di elaborazione culturale in atto sul territorio, in una relazione diretta con progetti e percorsi di studio relativi alle diverse istanze della contemporaneità.

Il corso teorico, con lezioni quotidiane di quattro ore, aveva l'obiettivo di trasmettere l'arte del costruire dall'inizio fino alla consegna di un cantiere: a partire dall'apprendimento della terminologia specifica nell'ambito dell'architettura e dell'edilizia, ha visto il progressivo coinvolgimento di muratori, elettricisti e idraulici nella spiegazione delle tecniche per la realizzazione di ogni impianto.

Una lezione di approfondimento tenuta da un'operatrice culturale ha introdotto la relazione tra arte e architettura attraverso esempi di opere pittoriche e architettoniche presenti sul territorio: mettendo in relazione le nozioni acquisite nel corso con un piano formale ed estetico più ampio, si è posta l'attenzione sugli elementi legati all'arte e alla cultura quali dispositivi capaci di veicolare strumenti di conoscenza seppur apparentemente slegati da una funzionalità diretta.

L'intervento di un consulente del lavoro ha infine consentito di discutere di diritti e doveri dei lavoratori, approfondendo l'importanza di discriminare un impiego regolare da un lavoro in nero, e fornendo un orientamento di base su questioni cardine come i contratti di lavoro tipo, gli orari di lavoro, la richiesta di permessi.

Parallelamente alla formazione teorica, si sono svolti sopralluoghi in cantieri dove erano impegnati lavoratori provenienti da un percorso di vita simile a quello dei partecipanti: un'esperienza che ha permesso agli allievi di intravedere un futuro possibile.

A conclusione del corso teorico, si è svolto il corso sulla sicurezza rischio alto in cantiere dal titolo "Dalla scuola a un lavoro sicuro", articolato in una "formazione generale dei lavoratori", e in una "formazione specifica dei lavoratori ad alto rischio", articolata in 3 moduli riguardanti l'organizzazione del cantiere, la sicurezza in cantiere, la salute e l'igiene comprensive di protocollo Covid-19.

Fig. 14.1 - La sala teatro del Centro Studi Assenza di Milano dove si sono svolte le lezioni teoriche



Fonte: fotografia di Simona Riboni della cooperativa Architettura delle Convivenze

Il corso pratico, di tre settimane, prevedeva una giornata lavorativa di 6 ore la prima settimana, 7 ore la seconda e 8 ore la terza, in modo da abituare gradualmente i partecipanti ai ritmi di lavoro. Il cantiere ha interessato un appartamento di proprietà del Comune in via Appennini 197 a Milano, poi incluso in un bando per l'assegnazione di alloggi in locazione a canone concordato.

La formazione pratica ha riguardato tutte le fasi di ristrutturazione con le rispettive lavorazioni, dalle demolizioni e smaltimento dei materiali al montaggio del cartongesso, dalla verniciatura alla realizzazione degli impianti.

La consegna dell'appartamento ristrutturato ha costituito l'occasione per i partecipanti di descrivere ogni singola lavorazione al committente, rappresentato dalla presidente di Architettura delle Convivenze e da un referente del gruppo di ricerca: un momento significativo sia dal punto di vista del processo di apprendimento mostrato con orgoglio da ogni allievo davanti all'esito del proprio lavoro, sia dal punto di vista della relazione instaurata tra i giovani e i formatori, che nella conduzione quotidiana del cantiere hanno accompagnato ciascun ragazzo al riconoscimento e allo sviluppo della propria specifica attitudine verso una determinata attività.

A conclusione di tutto il percorso formativo, un esame orale sui temi affrontati durante il corso teorico e la consegna degli attestati di frequenza

hanno visto la partecipazione di docenti, educatori di riferimento e tutori volontari, che hanno così potuto condividere con gli allievi la valutazione del percorso, le difficoltà incontrate e gli apprendimenti acquisiti.

Lo spazio e l'orizzonte culturale in cui i giovani sono stati ospitati nelle fasi teoriche del corso è stato veicolato anche attraverso la particolare forma degli attestati: un diploma dipinto da Paolo Ferrari con il segno de "l'infinito aperto" – uno dei segni precipui dell'arte "in-assenza" che compaiono nelle diverse installazioni sul territorio metropolitano milanese – attraverso cui i giovani possano sentirsi partecipi di un più ampio progetto nel contesto che stanno iniziando a conoscere e ad abitare.

Efficacia ed innovatività

Dal punto di vista dell'efficacia, il percorso condotto da Architettura delle Convivenze ha evidenziato aspetti positivi su tre livelli.

1. Una formazione commisurata alla condizione dei giovani migranti

Il corso si inserisce in una fase molto delicata per i giovani con *background* migratorio, specie se MSNA o neomaggiorenni: la loro transizione dall'accoglienza all'autonomia. Nella quasi totale assenza di istruzione dei partecipanti, e tra le difficoltà derivanti dalla mancanza di una lingua comune, viene strutturato in modo che sia possibile trasmettere delle conoscenze: per accedervi non sono richiesti requisiti che è arduo conseguire all'arrivo in Italia, come il diploma di terza media richiesto da altri corsi. È quindi un programma formativo che rispetta il breve tempo a disposizione e offre al contempo concrete possibilità per l'inserimento lavorativo, fondamentale al raggiungimento dell'autonomia.

2. Lo sviluppo di specifiche competenze

Viene definito un progetto specifico in grado di far emergere abilità e inclinazioni di ciascun giovane allievo. Attraverso un quotidiano lavoro di coordinamento da parte dell'equipe di cantiere e degli educatori, gli allievi vengono inoltre educati a garantire una presenza costante, una continuità lavorativa, e la condivisione del lavoro con il gruppo classe. La dispensa con le parole da imparare a memoria e i principali video didattici costituisce un ulteriore strumento attraverso cui consolidare autonomamente gli apprendimenti del corso.

Al termine della formazione, il confronto con gli enti territoriali di accompagnamento all'autonomia consente di mettere a fuoco il percorso e l'ambito lavorativo migliore per ogni partecipante.

3. Un processo di inserimento lavorativo al termine del percorso

Individuata l'impresa più adatta ad ogni allievo, al termine del corso quattro partecipanti hanno intrapreso un tirocinio presso imprese edili e tre

presso imprese non edili; un partecipante ha scelto di iniziare un corso in ambito sanitario mentre un altro non ha concluso il corso, avendo ricevuto un'offerta di lavoro da parte di conoscenti.

Sono emerse tuttavia alcune criticità. La scarsa comunicazione con le strutture ospitanti ha comportato che spesso gli educatori non fossero consapevoli della situazione di ogni ragazzo, sottovalutando l'importanza di una frequenza costante al corso. È inoltre emersa la necessità di una maggior collaborazione fra Architettura delle Convivenze e gli enti territoriali di accompagnamento all'autonomia, al fine di individuare in modo più mirato le imprese in cui attivare i tirocini, anche nell'ottica di prevenire l'inserimento dei giovani in circuiti di lavoro illegale.

D'altro canto, un elemento interessante e inedito dei corsi “Costruire-Pensare-Abitare” e “Dalla scuola a un lavoro sicuro” è l'inquadramento di formazione e orientamento lavorativo in un più ampio orizzonte di riferimenti architettonici e artistici, in modo da proporre ai giovani migranti, nuovi abitanti di un contesto urbano, sociale, economico completamente da esplorare, un sistema ricco di elementi culturali quale premessa per l'apprendimento di regole e metodi di lavoro specifici di un campo tecnico come quello edile.

L'orientamento abitativo: strumenti per cercare casa

Obiettivi, struttura e metodi

Il percorso di orientamento abitativo è stato realizzato, a partire da riflessioni condivise, da *La Cordata*⁵, cooperativa sociale che da circa dieci anni gestisce servizi di orientamento alla casa e *matching* abitativo attraverso Agenzie dell'Abitare nel milanese. In particolare, si è inteso fornire un sostegno in termini di accesso alle e decodificazione delle informazioni relative alle soluzioni abitative disponibili, con particolare riferimento a quelle specificamente dedicate ai residenti con *background* migratorio e con un'attenzione alle concrete situazioni individuali. Si è andata così delineando l'ipotesi di un percorso di orientamento organizzato per piccoli gruppi e seguito da un'attività di *follow-up* individualizzato. Ciò anche al fine di massimizzare l'utilizzo delle risorse disponibili. L'organizzazione in gruppi della fase di formazione avrebbe infatti consentito di raggiungere un maggior numero di destinatari. L'ampiezza del gruppo avrebbe, tuttavia, potuto ridurre l'efficacia in termini di comprensione da parte dei parteci-

5. Si ringraziano in particolare Valeria Inguaggiato, Rebecca Del Barga e Giada Mascherin.

panti, data la possibile scarsa conoscenza di base di modalità organizzative e fattispecie contrattuali, e anche l'eventuale padronanza solo parziale della lingua italiana. L'articolazione in piccoli gruppi è emersa come la giusta misura per raggiungere un buon numero di destinatari senza sacrificare l'attenzione ai singoli e consentendo al tempo stesso dinamiche di confronto e reciprocità.

Il percorso è stato ampiamente pubblicizzato, a partire da luglio 2021, attraverso e-mail a realtà attive nella città metropolitana di Milano e diffusione su molteplici canali social, con rilancio a settembre. In fase di iscrizione sono state raccolte alcune informazioni sui potenziali partecipanti (status abitativo e lavorativo, livello di conoscenza dell'italiano). È stato così possibile organizzare i gruppi e tenere conto di esigenze specifiche, come per esempio la necessità di affiancare all'orario mattutino e pomeridiano anche una finestra serale, per accogliere molte domande da lavoratori.

Le attività sono state dunque strutturate in cinque gruppi da sei persone. Per ogni gruppo si sono tenuti due incontri di tre ore ciascuno, svolti a distanza di due settimane, presso uno spazio de La Cordata a Milano. Gli incontri sono stati strutturati alternando attività interattive con brevi momenti di lezione frontale. A supporto della comprensione, all'inizio del corso sono state consegnate ai partecipanti dispense cartacee con i materiali preparati *ad hoc* per il corso: slide e glossario con i termini utili sul tema casa. Il supporto cartaceo è stato scelto per fornire ai corsisti del materiale che rimanesse nel tempo, utile soprattutto a chi non dovesse affrontare la ricerca di una casa nell'immediato (ad esempio perché ancora inseriti in progetti di accoglienza con data di uscita non prossima). Particolare attenzione è stata posta nell'organizzazione, anche grafica, dei materiali, con il ricorso a un linguaggio semplice e a parole chiave per facilitare la comprensione e memorizzazione di nuovi vocaboli.

Agli incontri di gruppo è seguito l'invito ad un momento individuale di riepilogo e di orientamento abitativo personalizzato. Il *follow-up* individuale si è svolto in presenza o da remoto ed è stato strutturato in modo diverso in funzione del profilo dei partecipanti.

Un primo profilo concerne i partecipanti inseriti in percorsi di accoglienza, che vivono presso strutture appartenenti a tale circuito e che si differenziano per data di conclusione del percorso e condizione occupazionale. Per chi prevedeva un'uscita non prossima, l'orientamento è stato un passaggio propedeutico sulla consapevolezza delle risorse necessarie per il mantenimento di un alloggio; alcuni sono stati indirizzati a realtà che si occupano di orientamento e formazione lavorativa. Chi prevedeva un'uscita imminente dalle strutture aveva in genere già tentato la ricerca di un alloggio. Si sono dunque approfonditi i canali fin lì utilizzati e i bandi

di housing sociale aperti, e li si è supportati nella ricerca sulle piattaforme proposte durante il corso. Nella maggior parte dei casi si è presentata la possibilità di condivisione dell'alloggio con conoscenti, con il vantaggio di mettere insieme le risorse disponibili e abbattere i costi. Nel caso di giovani utenti, si sono rilanciate le iniziative attive entro il progetto di abitare collaborativo “Milano 2035”⁶.

Un secondo profilo riguarda i partecipanti esterni ai circuiti di accoglienza, in Italia con permesso di soggiorno per motivi familiari o lavorativi, che avevano già sperimentato una serie di contesti abitativi e di modalità di ricerca casa. Alcuni, da più tempo in Italia e con minori a carico, pur con una situazione lavorativa pressoché stabile, hanno lamentato l'erosione di gran parte del reddito per il pagamento dell'affitto. Con loro il rimando è stato al canone concordato, ai progetti di housing sociale, ai canali di informazione sui futuri bandi, e alle opportunità fornite dall'associarsi a una delle cooperative edificatrici attive nella realizzazione di abitazioni a basso costo nel milanese, al fine di accedere alle liste d'attesa per abitazioni in locazione o a riscatto. Per coloro che, avendo una situazione economica stabile e consistente, si sono dimostrati interessati all'acquisto, si sono approfonditi appunto l'affitto con patto di futura vendita ma anche le aste di immobili di proprietà pubblica.

Efficacia ed innovatività

Oltre all'interesse e apprezzamento espressi dai partecipanti, si rilevano *feedback* positivi su due livelli. In primo luogo, la proposta ha avuto un notevole riscontro da parte di soggetti del Terzo Settore impegnati nei servizi di accoglienza per migranti. Il numero di richieste di iscrizione è stato superiore al numero di posti disponibili e si è dovuto stilare una “lista d'attesa”. Diversi enti hanno inoltre espresso interesse per eventuali nuove edizioni del percorso. La proposta ha, dunque, incontrato un bisogno – quello dell'orientamento abitativo per questo target specifico – che sul territorio è significativo. In secondo luogo, interesse è stato espresso da parte e per conto di persone che svolgono attività di volontariato a sostegno dei cittadini con *background* migratorio, come i tutori volontari di MSNA. Questo ha reso evidente una esigenza di formazione specifica in questa materia non solo direttamente destinata ai cittadini stranieri, ma anche al livello di quei ruoli di intermediazione e accompagnamento che danno un contributo fondamentale alla realizzazione dei percorsi di integrazione.

6. Realizzato da un'articolata rete di attori territoriali, è rivolto a giovani in cerca di autonomia abitativa nell'area metropolitana milanese.

D'altro canto, sono emerse alcune criticità. Il carico di lavoro organizzativo è stato superiore a quanto preliminarmente stimato, soprattutto nella gestione iniziale delle conferme e delle rinunce e nella costituzione dei gruppi. Alcuni iscritti hanno sottovalutato l'importanza di essere presenti ad entrambi gli incontri, anche forse in relazione alla gratuità e all'assenza di obbligo di frequenza; altri hanno rinunciato perché non in possesso di Green Pass.

In termini di innovazione, vi sono almeno tre elementi da rilevare:

- la proposta è inedita. Se nel campo dell'orientamento al lavoro sono già state realizzate esperienze di questo tipo ed esistono sia sportelli di orientamento sia opportunità formative, in campo abitativo l'offerta è molto limitata;
- la formula – anch'essa inedita – per piccoli gruppi con follow-up individualizzato si è rivelata utile a raggiungere numeri più ampi, mantenendo al contempo un'attenzione personalizzata. Il confronto tra pari ha, inoltre, facilitato la partecipazione e il confronto, il riconoscimento di condizioni analoghe di svantaggio, e la possibilità di mettere in comune le risorse disponibili;
- gli appuntamenti si sono svolti presso il “Lab Barona”, uno spazio del progetto “Milano 2035”, all'interno del progetto di housing sociale del Villaggio Barona. Il *Repair Cafè*, nello specifico, è un luogo dove è

Fig. 14.2 - Estratto dai materiali per i partecipanti al corso di orientamento abitativo



Fonte: elaborazione a cura di R. Del Barga, V. Inguaggiato, G. Mascherin de La Cordata s.c.s.

possibile scambiare arredi e suppellettili e imparare a ripararli e adattarli (alcuni partecipanti hanno potuto beneficiarne sin da subito), attività che pure contribuiscono a ridurre i costi dell'abitare. I partecipanti hanno quindi conosciuto da vicino un progetto di housing sociale e realtà dell'associazionismo, del commercio di vicinato e del Terzo Settore che possono rappresentare utili riferimenti per il loro percorso di vita.

Disseminazione, replicabilità e coordinamento territoriale

L'azione innovativa sull'abitare ha consentito di sviluppare riflessioni condivise dai partner dell'unità milanese e dai referenti degli enti con cui è stata realizzata, a partire dagli esiti, dalle criticità e dalle potenzialità rilevate.

L'ipotesi che ha improntato il corso di formazione e l'orientamento abitativo è che accoglienza, integrazione e autonomia siano fattori inscindibili per un accesso alla casa davvero rispondente alla domanda abitativa dei migranti. Si è formulata dunque una proposta che, da un lato, offrisse precise informazioni e competenze per poter accedere al mercato della casa e del lavoro, dall'altro introducesse un apprendimento volto a formare maggiori strumenti di decodifica degli elementi formali/costruttivi e quindi culturali, necessari a costruire il complesso processo di integrazione. Tale proposta si relaziona con l'approccio intersettoriale al tema del welfare inaugurato sulle periferie metropolitane milanesi, e si colloca nel solco di quelle pratiche di innovazione sociale che stanno riqualificando diversi contesti urbani con politiche che incidono sulla vita delle persone, sul concetto largo dell'abitare, sul lavoro (Erbani, 2021) come elementi intrinsecamente legati al disegno di territori inclusivi.

Sul piano del processo di apprendimento innescato con l'azione innovativa, il progetto descritto indica alcune piste di lavoro e al tempo stesso apre numerose domande rispetto al significato che tale esperienza può assumere nel percorso di ri-progettazione di sé che interessa ogni migrante (Pezzoni, 2020). In che modo l'acquisizione di competenze pratiche per la ricerca di una casa e di un lavoro può incidere sulla possibilità di intraprendere un percorso di ridefinizione e di ricostruzione delle proprie progettualità (Brambilla *et al.*, 2020) in base ai desideri e alle aspirazioni che hanno mosso il progetto migratorio? Un percorso fondato su comunità di apprendimento (Hooks, 2020) come quelle sperimentate, può facilitare il riconoscimento delle proprie competenze, e aprire alla possibilità di considerare nuove condizioni di relazione con il contesto? Può, un tale percorso

verso l'autonomia, rappresentare anche la conquista di consapevolezza rispetto a un nuovo ruolo possibile nella società d'approdo?

Sul piano della realizzazione, sono emersi alcuni elementi cruciali per la replicabilità degli interventi. Su entrambi i segmenti si è evidenziata l'importanza della selezione e costituzione dei gruppi di partecipanti, e di aspetti sia organizzativi in fase di progettazione, sia di conduzione del lavoro di rete. Si è, infatti, messa in luce la fondamentale esigenza di raccordo tra gli attori del territorio e tra le varie figure che, con ruoli diversi, contribuiscono alla costruzione di condizioni di autonomia per le persone con *background* migratorio e con cui è imprescindibile condividere obiettivi e approcci. La diversità dei profili intercettati si riflette, peraltro, in una diversa costellazione degli attori coinvolti, e nel fatto che l'esperienza formativa assume un significato diverso a seconda del tipo di percorso che il singolo sta seguendo e della fase del percorso in cui si trova.

Infine, il carattere sovracomunale che si è inteso dare all'azione innovativa deriva sia dall'intento di implementare il programma di welfare metropolitano avviato sul territorio milanese, sia dal riconoscimento di bisogni e risorse che travalicano i confini amministrativi (cfr. cap. 13). Tanto la replicabilità degli interventi pilota e la disseminazione dei loro apprendimenti, nella direzione della loro istituzionalizzazione, quanto la messa a sistema e in valore delle risorse disponibili e attivabili, con il superamento della loro polverizzazione, interrogano la possibilità che livelli istituzionali superiori, e in particolare quello metropolitano, assumano un efficace ruolo di coordinamento territoriale.

15. *Il Forum: una comunità virtuale per condividere saperi e pratiche*

di *Roberta Valetti e Silvia Genetti*

Il Forum di Piemonte Immigrazione

Il Forum ideato e gestito da IRES Piemonte è ospitato all'interno del portale dell'Osservatorio regionale sull'Immigrazione e sul Diritto d'Asilo¹. All'interno di questo spazio di apprendimento cooperativo, i partecipanti possono condividere informazioni, materiali, buone prassi, richiedere la consulenza di esperti e ottenere in breve tempo risposte a quesiti specifici in tema di immigrazione.

Si tratta di uno spazio ad accesso riservato: gli iscritti possono entrare all'interno del forum solo se registrati. Il filtro nell'accesso è dovuto all'esigenza di poter monitorare gli appartenenti alla comunità virtuale, che si propone di raccogliere operatori del pubblico e del privato sociale attivi in Piemonte che si relazionano con persone con *background* migratorio e che abbiano seguito un percorso formativo promosso da IRES.

L'intero Forum è moderato da IRES e dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), a cui si aggiungono all'interno delle varie sezioni tematiche mediatori interculturali, psicologi, antropologi, operatori degli Enti Antitrattra piemontesi, istituzioni quali Prefettura, Centri per l'Impiego, ASL, INPS. Conta oltre 2.600 iscritti (aprile 2022), di cui la maggior parte (43%) è attiva nella provincia di Torino: dalla sua istituzione nel 2011 fino al 2018 il Forum infatti era attivo solo su questo territorio, mentre a partire da quell'anno con il progetto VeSTA è stato esteso alle altre province della regione².

1. www.piemonteimmigrazione.it/forum.

2. Ad aprile 2022 il Forum conta 2.613 iscritti, ripartiti tra le province di Torino (1.128), Alessandria (252), Cuneo (202), Novara (109), Vercelli (105), Biella (78), Asti (53) e Verbania (36).

Il Forum è suddiviso in 22 sezioni, che raccolgono quelli che nel tempo sono emersi come i temi più rilevanti³ connessi a questioni burocratiche e amministrative legate al fenomeno migratorio e in 12 sezioni riservate, che riuniscono gruppi di utenti specifici (ad esempio i tutori di Minori Stranieri Non Accompagnati – MSNA, docenti dei Centri Provinciali per l’Istruzione di Adulti – CPIA, operatori attivi nell’inserimento lavorativo di migranti e gli addetti alla ricerca e selezione del personale all’interno di imprese e aziende).

Dal 2011 a oggi sono state aperte oltre 1.000 discussioni e pubblicati quasi 2.600 post⁴. “Bacheca” è tra le sezioni più utilizzate⁵, dove si possono segnalare incontri, convegni, presentazioni di libri e diffondere occasioni formative sul tema. Altre sezioni molto attive sono “Minori” e “Permessi di soggiorno”, seguite da “Lavoro” e “Richiedenti protezione internazionale”: l’andamento nell’utilizzo delle sezioni varia a seconda del momento storico e dell’avvicinarsi delle modifiche normative sul tema immigrazione. Una costante che si può rilevare è il forte utilizzo della categoria riservata ai tutori volontari di MSNA⁶, unitamente alla sezione “Minori”, che conta quasi un terzo dei post pubblicati⁷: questa sproporzione può essere dovuta al fatto che i tutori non svolgono questo ruolo a fini lavorativi ma si trovano ad affrontare questioni molto complesse su cui necessitano di maggiori informazioni rispetto agli operatori e di consulenza approfondita da parte di esperti⁸.

Il Forum attualmente riunisce una comunità molto variegata, che ha in comune la necessità di rispondere a richieste complesse di cui sono portatori i cittadini con *background* migratorio nei loro percorsi di inse-

3. Abitare, Accoglienza Ucraina, Anagrafe, Bacheca, Cittadinanza, Discriminazione, Emergenza COVID-19, Espulsioni e rimpatri, Giustizia, Istruzione e formazione, Lavoro, Minori, Permessi di soggiorno, Previdenza, Procedimento ed esecuzione penale, Regolarizzazione 2020, Richiedenti e titolari di protezione internazionale, Ricongiungimenti familiari, Riconoscimento titoli e competenze, Salute, Sfruttamento sessuale e lavorativo, Trattenimenti e CPR.

4. Ad aprile 2022 si registrano 1.046 discussioni e 2.574 post.

5. 175 discussioni per un totale di 265 post.

6. Alla sezione riservata sono iscritti 415 tutori nominati dal Tribunale, che vengono contestualmente invitati dalla Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza ad iscriversi al Forum.

7. Il 31% dei post del Forum è stato pubblicato nella sezione “Minori” (370 post) e “Tutori di MSNA” (425).

8. Il report di ricerca “*Minori stranieri non accompagnati: analisi dei quesiti posti nel Forum Piemonte Immigrazione 2018-2019*” elaborato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Torino mostra come tra le questioni più dibattute emergono temi complessi come l’accertamento dell’età, la possibilità di spostamento da parte del minore, il prosieguo amministrativo e le conseguenze burocratiche e giuridiche legate al raggiungimento della maggiore età.

rimento socio-economico. Il successo di questo strumento è frutto di un percorso durato dieci anni, a partire da una piccola comunità di mediatori interculturali che operavano nel torinese passando a coprire l'intera regione Piemonte, per arrivare oggi ad essere promosso come buona pratica da estendere ad altri territori.

Una risposta a quali esigenze?

La comunità di pratiche e il Forum sono nati dall'esigenza di affiancare ai percorsi di formazione giuridica su temi legati ai fenomeni migratori la possibilità di avere uno spazio di confronto tra operatori, professionisti e referenti istituzionali per poter condividere prassi operative, ricevere aggiornamento su questioni normative in costante modifica e poter avere consulenza su casi specifici. Gli operatori e, in particolare, i mediatori interculturali, si trovavano a dover far riferimento ad una rete informale per poter fornire le giuste indicazioni ai beneficiari dei servizi in cui lavoravano senza riuscire ad avere un luogo (fisico o virtuale) in cui reperire le informazioni corrette.

Con il progetto Mediato, finanziato da Compagnia di San Paolo e promosso da IRES e ASGI in collaborazione con il Comitato Collaborazione Medica (CCM) e l'Associazione Multietnica Mediatori Interculturali (AM-MI), nel 2011 si è scelto di affiancare ad attività di formazione in aula la costruzione di una comunità di pratiche per consentire, inizialmente ai soli mediatori interculturali, di scambiare esperienze e soluzioni adottate nel lavoro quotidiano all'interno dei servizi, di porre domande agli altri mediatori, di formulare quesiti di carattere giuridico ad avvocati e referenti istituzionali. La partecipazione alla comunità di pratiche era ed è tutt'ora vincolata alla frequentazione di percorsi formativi, con l'obiettivo di uniformare il livello di competenza sulla normativa legata ai temi dell'immigrazione e del diritto d'asilo tra gli operatori dei servizi del territorio. La scelta iniziale è stata quella di partire da un gruppo di 60 mediatori interculturali operanti all'interno di diversi servizi pubblici e del privato sociale della provincia di Torino. I mediatori interculturali risultavano i soggetti ideali per dar vita ad una comunità di pratiche: da un lato perché si tratta di professionisti fondamentali nel facilitare l'inserimento sociale ed economico delle persone straniere, configurandosi spesso come i massimi esperti di alcune tematiche e lavorando da anni in più ambiti sul territorio e presso diversi servizi pubblici; dall'altro perché il gruppo di mediatori interculturali era una comunità di persone con un medesimo profilo professionale, stesse esigenze di formazione e consulenza, in relazione attraverso rapporti informali.

Un percorso lungo dieci anni: sfide da affrontare e indicazioni pratiche

Chi coinvolgere nella comunità di pratiche?

Le finalità della comunità di pratiche sono state di valorizzare e capitalizzare le conoscenze e i saperi maturati dai mediatori, superando la parcellizzazione delle informazioni e garantendone un'adeguata circolazione e condivisione; di accrescere le competenze di ciascun membro e di creare una rete di collaborazione tra pari e con le istituzioni.

La comunità di pratiche creata aveva l'obiettivo di produrre conoscenza organizzata e di qualità. Il primo passo è stato quello di organizzare momenti di incontro in presenza con la finalità di rendere la rete dei mediatori "ufficiale", per far sì che il gruppo iniziasse a percepirsi come una comunità professionale coesa. Il secondo passo è stato di individuare i bisogni a cui la comunità doveva rispondere, darsi una modalità di interazione e di collaborazione, identificare uno spazio permanente di incontro e coinvolgere altre figure professionali e referenti istituzionali per poter passare dal confronto *peer to peer* ad una validazione delle informazioni scambiate.

Lo spazio di confronto e consulenza è stato individuato in un forum virtuale di facile utilizzo dove trasferire la comunità di pratiche. Il coinvolgimento degli avvocati dell'ASGI in quanto consulenti giuridici è stato un passaggio automatico per garantire continuità ai percorsi formativi proposti, mentre l'individuazione delle istituzioni da coinvolgere ha seguito in primis la rete dei rapporti istituzionali già attivi con l'IRES per poi ampliarsi grazie alla presentazione del Forum agli enti e alle amministrazioni pubbliche. Alle istituzioni è stata richiesta un'adesione formale e l'individuazione di un referente che offrisse consulenza sulle prassi da seguire e la soluzione ad eventuali problematiche.

Il ruolo di IRES come soggetto promotore e realizzatore dell'iniziativa ha garantito un riconoscimento sia da parte delle istituzioni che dei professionisti coinvolti nella comunità e nel corso del tempo si è rivelato fondamentale per assicurare continuità e una costante implementazione.

Dall'analisi del percorso sono emerse alcune indicazioni operative che riportiamo in sintesi al termine di ogni tematica affrontata per favorire un trasferimento dell'esperienza in altri contesti.

Indicazioni pratiche

- Partire da gruppi ristretti omogenei professionalmente e territorialmente formati da persone che lavorano insieme ma che usano strumenti poco efficaci per lo scambio e la condivisione.
- Affidare l'attività di supervisione e moderazione ad un ente terzo.
- Individuare esigenze e obiettivi della comunità di pratiche.

- Identificare figure professionali, riconosciute come autorevoli sul territorio, in grado di offrire consulenza adeguata.
- Attivare collaborazioni con e tra le istituzioni, proponendo la comunità di pratiche come uno strumento che può facilitare e rendere maggiormente efficace il lavoro degli operatori.

Su quali temi?

La comunità di pratiche nasce intorno a specifiche tematiche e al proprio interno sviluppa fenomeni di solidarietà organizzativa verso i problemi, si basa sul *know-how* portato dai suoi membri e su particolari esigenze di conoscenza. I partecipanti sono uniti dalla percezione di aver ciascuno la necessità di imparare quello che gli altri sanno, siano essi pari o esperti e professionisti. Nel caso piemontese i temi portati all'interno del gruppo si sono concentrati su questioni legate alla normativa sull'immigrazione e sul diritto d'asilo. Una normativa articolata, in continuo mutamento, che tocca ambiti trasversali di diritto amministrativo, civile, penale, del lavoro, con fonti eterogenee e diverse istituzioni coinvolte, che necessita di aggiornamento puntuale e che spesso si presta a differenti interpretazioni.

La scelta delle tematiche che vengono affrontate dalla comunità ne influenza la struttura e la modalità di funzionamento. Se il gruppo di partenza fosse stato composto da altre figure professionali probabilmente le esigenze portate, le modalità di interazione e lo strumento utilizzato avrebbero avuto una configurazione diversa. Concentrarsi su questioni giuridico-amministrative attraverso la risoluzione di casi pratici ha fatto sì che i partecipanti ne riconoscessero immediatamente l'utilità e che il Forum si configurasse come uno strumento di supporto nello svolgimento del loro lavoro quotidiano. Poter disporre di uno spazio che garantisce entro 48 ore una risposta validata da professionisti e istituzioni è stato ciò che ha determinato il successo dell'iniziativa. Fornire inoltre occasioni di formazione in presenza e online e materiali di approfondimento ha permesso di mantenere un buon livello di conoscenza di base tra tutti i partecipanti, riservando l'utilizzo del Forum a questioni complesse.

L'impostazione operativa assunta dal Forum ha avuto tuttavia più difficoltà ad adattarsi a tematiche socio-antropologiche o etnopsichiatriche: malgrado si sia seguito uno schema simile, proponendo percorsi formativi su tali argomenti e la creazione di spazi di discussione con la moderazione di esperti, è risultato difficile per gli operatori avviare discussioni su questioni molto complesse e delicate che raramente possono avere una risoluzione nel breve periodo e attraverso risposte certe. Anche la proposta di una sezione di discussione libera, dove poter avviare un confronto che potesse esulare dalle questioni pratiche affrontate all'interno delle sezioni

legate alla normativa non ha riscosso successo, non rispondendo di fatto ad un'esigenza sentita.

Indicazioni pratiche

- Concentrarsi su temi specifici con una ricaduta pratica.
- Far percepire chiaramente ai partecipanti l'utilità dello strumento.
- Valutare il tempo a disposizione degli appartenenti alla comunità nell'utilizzo dello strumento in modo da proporre una modalità di interazione adatta.
- Affiancare percorsi formativi e pubblicare materiali per uniformare la conoscenza sui temi affrontati.
- Dedicare uno spazio per la condivisione di informazioni e materiali che potrebbero non trovare posto all'interno delle sezioni tematiche.

Come costruire la comunità di pratiche e quali responsabilità attribuire ai soggetti coinvolti per il suo consolidamento?

Al di là delle diverse forme che una comunità di pratiche può assumere essa rappresenta la combinazione di temi di comune interesse, un insieme di persone e relazioni che si costruiscono attraverso la condivisione di idee, informazioni e documenti. La forte coesione e lo spirito di gruppo sono gli ingredienti fondamentali per farla funzionare al meglio. Importante è quindi fornire ai partecipanti occasioni di incontro e conoscenza reciproca focalizzati sulla creazione di un'identità di gruppo.

Nell'esperienza piemontese, contemporaneamente all'avvio del Forum per il trasferimento della comunità sul web, sono stati organizzati degli incontri condotti da esperte di *group building* che hanno stimolato la discussione sia sulle modalità di interazione e collaborazione all'interno del gruppo, sia su valori, timori, speranze e resistenze dei partecipanti. A margine, grazie alla presenza dell'informatico che ha predisposto il Forum, sono state fornite le prime indicazioni sull'utilizzo della piattaforma. Lo spazio virtuale di confronto doveva essere compreso, frequentato e co-costruito dalle persone e animato dalle loro attività di comunicazione e scambio, che per la maggior parte dei partecipanti erano nuove in quanto caratterizzate da dinamiche, linguaggi e strumenti comunicativi diversi da quelli utilizzati nell'interazione in presenza. Attraverso il percorso di *group building* il gruppo si è concentrato sull'individuazione delle finalità e ha definito il "codice di comportamento" da tenere per porre le basi di una proficua collaborazione, un "Accordo di lavoro" pensato più come un punto di partenza che di arrivo. Si tratta di un documento aperto, che può essere

modificato e ridiscusso nel tempo a seconda dei cambiamenti che interverranno all'interno della comunità. Il primo tema affrontato dall'Accordo riguarda la definizione delle "Funzioni" della comunità virtuale, segue l'individuazione degli impegni da rispettare e dell'atteggiamento da tenere. Imprescindibili risultano una partecipazione attiva e costante, l'uso di un linguaggio comprensibile, chiarezza nella formulazione di domande e risposte, disponibilità nel mettersi in discussione, messa a disposizione della propria esperienza e delle proprie competenze.

Nel lavoro di co-costruzione della comunità hanno partecipato alla pari anche i referenti di IRES e ASGI, in quanto moderatori e amministratori della piattaforma. Rispetto al loro ruolo il gruppo di lavoro ha concordato alcune funzioni fondamentali, tra cui facilitare e supervisionare lo scambio d'informazioni, assicurando che le regole di partecipazione vengano rispettate e che il confronto si mantenga costruttivo e puntuale; garantire risposte precise in tempi brevi attivando le professionalità competenti nel caso in cui non siano presenti all'interno della comunità; assicurare il funzionamento del sistema e l'implementazione della comunità. Spetta a loro promuovere la diffusione delle risposte a questioni di interesse comune mediante la creazione di *faq* pubbliche disponibili online⁹ e farsi portavoce presso i servizi e le istituzioni di esigenze specifiche e criticità emerse all'interno della comunità.

Indicazioni pratiche:

- In parallelo alla formazione teorica sui contenuti, realizzare incontri per la costruzione della comunità basandosi su un approccio partecipativo e di *group building*.
- Confrontarsi sulle modalità di interazione e definire un regolamento condiviso.
- Stabilire i ruoli e le funzioni dei partecipanti, siano essi operatori, moderatori o amministratori.
- Assicurare una moderazione e consulenza adeguate da parte dei referenti ed esperti.

Dalla comunità reale al virtuale attraverso il Forum

Una volta costruita la comunità di pratiche in presenza, il passaggio successivo è di trasportarla dall'offline all'online per garantirne continuità ed efficacia anche a distanza, favorendo processi di scambio e appren-

9. www.piemonteimmigrazione.it/mediato.

dimento. Per farlo è necessario disporre di una piattaforma di semplice utilizzo, concepita per facilitare il confronto alla pari e flessibile nella struttura, per poterla modificare a seconda delle esigenze che possono manifestarsi nel corso del tempo (es. cancellazione di una sezione, apertura di nuovi spazi di discussione, ecc.).

Dal punto di vista tecnico questo strumento deve avere un design responsivo, in grado di adattarsi agli schermi di qualsiasi dispositivo, risultando leggibile non solo da pc ma anche da smartphone e tablet, così da poterlo utilizzare in qualunque contesto. Per mantenere coesa la comunità di pratiche nata in presenza, questo spazio non dovrebbe essere pubblico ma prevedere un accesso riservato solamente agli iscritti, a cui vengono inviate delle credenziali (username e password) per poter accedere: ciò consente di mantenere professionale il livello di discussione e consolidare la comunità, coinvolgendo persone che condividono conoscenze, competenze e svolgono attività comuni.

Ponendosi come obiettivo quello di assicurare un confronto serio e ragionato, all'interno dello strumento virtuale abbiamo preferito ad una modalità di comunicazione sincrona (ad es. sistemi di *instant messaging* come quelli proposti dalle chat di Facebook Messenger, Telegram, WhatsApp) una asincrona: postare un quesito chiaro, che riassume efficacemente il problema incontrato e contenga tutti gli elementi che possano consentire agli altri partecipanti di intervenire nella discussione implica per l'utente del tempo e impegno. Per questi motivi la conformazione del luogo di discussione che si adatta perfettamente agli obiettivi di una comunità di pratiche (per come è stata intesa in questo testo) è quella del web forum, che consente lo scambio alla pari ma si presta particolarmente ad un approfondimento dei contenuti. Lo spazio virtuale dovrebbe infatti offrire un archivio di quesiti e risposte interrogabile con facilità dagli utenti, proponendo una ricerca per parole chiave o attraverso altri criteri. Per evitare che venga richiesta più volte una consulenza sulla medesima problematica si dovrebbe incentivare un utilizzo dello strumento che preveda innanzitutto una "consulenza indiretta": primariamente si dovrebbe verificare che la soluzione alla difficoltà incontrata non sia già stata discussa recentemente all'interno del Forum e solo successivamente pubblicare il quesito. Da alcune interviste ai partecipanti del Forum piemontese è emerso come questa procedura sia diventata ormai una prassi.

Un altro aspetto di carattere tecnico che può rivelarsi molto utile per fidelizzare i partecipanti alla comunità di pratiche virtuale è di poter ricevere un'email ogni volta che viene inserito un nuovo contenuto all'interno delle sezioni a cui ci si è iscritti, nella quale viene riportato il testo del post: in questo modo è possibile rimanere aggiornati più facilmente, leggendo un'email anziché accedere direttamente al Forum. Questa funzione

serve anche da promemoria periodico per mantenere viva l'attenzione dei partecipanti sulle potenzialità dello strumento.

Indicazioni pratiche:

- Predisporre una piattaforma di facile utilizzo concepita per lo scambio alla pari e per un'implementazione graduale.
- Prevedere un accesso riservato.
- Fondare la comunicazione su interazioni asincrone.
- Definire le sezioni e i temi da trattare.
- Permettere l'iscrizione a sezioni e discussioni specifiche con l'invio di una notifica via email.
- Pubblicare un database delle discussioni interrogabile facilmente attraverso alcune variabili.

Il Forum, uno strumento di lavoro: come promuoverne l'utilizzo e garantirne la sostenibilità?

Per assicurare efficacia al confronto sviluppato all'interno della comunità virtuale è necessario che questa raccolga il maggior numero e tipologia di persone che possono contribuire a proporre soluzioni già applicate nei diversi contesti e presentare buone prassi utili a risolvere le problematiche portate dai suoi membri. Risulta importante allora promuovere e diffondere l'utilizzo dello spazio virtuale da un lato nei confronti dei potenziali appartenenti alla comunità di pratiche così da poter attingere a sempre nuove e aggiornate esperienze e conoscenze sui temi affrontati e dall'altro consolidare la rete di esperti e referenti in modo da poter continuare a offrire risposte certe e validate dalle istituzioni competenti.

Per farlo si possono organizzare incontri ad hoc per la presentazione della comunità virtuale ma anche promuoverla all'interno di occasioni pubbliche che raccolgono il target di persone a cui lo strumento si vuole rivolgere, come eventi in/formativi, incontri operativi e di raccordo con la rete territoriale. IRES, gestendo svariate progettualità europee legate al fenomeno migratorio e occupandosi sia del coordinamento delle attività che dell'organizzazione di percorsi di *capacity building*, è sicuramente facilitato nell'intercettare potenziali partecipanti e nuovi referenti istituzionali a cui proporre il Forum come strumento in continuità con i percorsi formativi e come spazio di confronto e consulenza rispetto alle problematiche che incontrano nello svolgimento del loro lavoro. I nuovi membri della comunità virtuale, non avendo partecipato alla sua costruzione e trovandosi a interagire all'interno di uno spazio già strutturato, necessitano poi di un

accompagnamento iniziale dedicato all'esplorazione dello strumento per poi riuscire a interagirvi scoprendone tutte le sue potenzialità.

L'attrattività principale nell'entrare a far parte della comunità virtuale è data infatti dalla sua utilità, che deve essere percepita chiaramente da tutti i partecipanti, compresi i referenti istituzionali. Per i responsabili dei servizi pubblici e delle istituzioni devono risultare chiare le potenzialità di questo strumento che permette di venire a conoscenza di *gap* procedurali che insistono sui territori, di monitorare buone e cattive prassi diffuse nei luoghi di lavoro e assicurare quindi la corretta applicazione delle procedure previste. Il Forum rappresenta infatti un importante archivio delle principali questioni emerse nel corso del tempo, rendendo evidenti quali sono per gli operatori le questioni critiche o poco chiare a cui rimediare dando indicazioni precise e offrendo occasioni formative e di approfondimento. L'impegno da dedicare in quanto moderatori allo spazio di confronto è relativo, in quanto i quesiti posti solitamente si concentrano su casi particolarmente complessi e, di conseguenza, non sono così frequenti. Inoltre, come emerso da alcune interviste rivolte a due referenti istituzionali del Forum piemontese¹⁰, moderare le sezioni tematiche genera delle economie di scala: dare una risposta ad un quesito all'interno del Forum evita infatti di fornire la stessa risposta più volte ad operatori diversi e in contesti differenti. Un altro fattore che può incentivare la partecipazione alla discussione da parte di nuovi moderatori è dato dalla possibilità di confronto e collaborazione tra esperti nell'individuare collettivamente una risposta corretta: nelle interviste già citate è riportato come referenti istituzionali e avvocati dell'ASGI abbiano interagito molto più facilmente grazie all'esistenza di questo spazio e, in svariate occasioni, risolto insieme questioni inedite anche per gli stessi esperti.

Se, guardando ai referenti istituzionali, quello che solitamente è il primo scoglio da superare è la dimostrazione dell'utilità della comunità di pratiche, dal lato degli operatori questa viene invece percepita immediatamente: la possibilità di scambio alla pari e di consulenza gratuita con esperti che forniscono risposte qualificate e validate dalle istituzioni competenti appare fin da subito un'importante occasione per rispondere alle difficoltà incontrate sul lavoro¹¹. Ciò su cui è necessario concentrarsi, in questo caso, è di

10. La referente di Agenzia Piemonte Lavoro, ente strumentale della Regione Piemonte che coordina i Centri per l'Impiego che modera la sezione "Lavoro" e la funzionaria della Prefettura di Torino che fornisce consulenza nelle sezioni "Richiedenti e titolari di protezione internazionale", "Cittadinanza" ed "Espulsioni e rimpatri", entrambe attive all'interno del Forum fin dalla sua nascita.

11. Nel questionario di valutazione dell'utilità del Forum realizzato nell'ambito del progetto CapaCityMetro-Italia, quasi la metà degli intervistati (44%, 86 persone su 196 rispondenti alla domanda) alla richiesta di indicare la principale utilità del Forum ha scelto

far permeare effettivamente l'ambito lavorativo dalla comunità virtuale, che deve essere percepita come uno strumento per facilitare lo svolgimento del proprio lavoro e non come un ostacolo o un rallentamento. Molti operatori, infatti, possono risultare restii nell'introdurre nuove modalità operative o nell'utilizzare strumenti informatici che non impiegano nel quotidiano, ma è fondamentale riuscire a vincere queste resistenze dimostrando, anche praticamente, quanto la partecipazione all'interno di uno spazio virtuale sia semplice e immediata. Nell'esperienza piemontese sono state messe in atto nel tempo alcune azioni in questo senso, dall'assistenza nel recupero e reset delle credenziali di accesso alla realizzazione di un video-tutorial che illustra passo dopo passo le funzioni principali dello strumento (es. pubblicazione di un post, sottoscrizione alle sezioni tematiche di interesse, ricerca di quesiti e risposte per parole chiave, ecc.). Un'azione sperimentale portata avanti nell'ambito del progetto CapaCityMetro-Italia è stata, inoltre, quella di trasportare l'online offline: persone iscritte al Forum che non avevano mai interagito all'interno dello spazio virtuale e che non si erano mai incontrate realmente sono state invitate a partecipare a delle simulazioni in presenza di ciò che accade sul Forum. All'interno di aule attrezzate con pc e connessione internet, con la presenza delle amministratrici del Forum di IRES e di un avvocato di ASGI, i partecipanti sono stati stimolati a riflettere rispetto alle conoscenze e alle problematiche che potevano portare nella comunità, a interagire fra loro in sottogruppi per tentare di trovare insieme delle risposte e a confrontarsi rispetto alle loro difficoltà nell'utilizzo dello strumento, dall'accesso al vincere la timidezza nella scrittura dei post.

In conclusione, le indicazioni pratiche individuate per promuovere l'utilizzo e garantire la sostenibilità nel tempo del Forum di confronto e scambio alla pari sono le seguenti.

Indicazioni pratiche:

- Realizzare incontri (ad hoc e inseriti in altri eventi) di presentazione della comunità virtuale.
- Promuovere il Forum presso le istituzioni del territorio e richiedere adesione alla rete.
- Coinvolgere nuovi operatori (es. attraverso la proposta di eventi formativi).
- Facilitare l'utilizzo dello strumento (es. assistenza, simulazioni della comunità virtuale, video-tutorial).

l'opzione *“Avere consulenza da esperti”*. *“Conoscere problematiche e soluzioni riguardanti tematiche diverse e avere così uno sguardo d'insieme”* e *“Conoscere prassi operative e scambiare informazioni con altri operatori”* sono le altre due opzioni più selezionate (rispettivamente 26% e 21%).

Bibliografia

- Allasino E. (2000). *Immigrati in Piemonte: una panoramica sulla presenza degli stranieri nel territorio regionale*. W.P. 143/2000. Torino: IRES Piemonte.
- Allasino E., Sisti M. (2011, September). Progettare, finanziare e valutare le iniziative locali per l'integrazione dei migranti. Espanet Conference "Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa". Milan.
- Allen J., Barlow J.L., Maloutas T., Padovani L. (2004). *Housing and Welfare in Southern Europe*. Oxford: Blackwell.
- Allievi S. (2018). *Immigrazione: cambiare tutto*. Bari: Laterza.
- Amato F. (2017). Imprenditorialità, mercati e commercio dei migranti in Italia. L'esperienza dell'area napoletana. *Semestrale di studi e ricerche di geografia*, 2:13-28.
- Amato F. (2020). Migrantes en Nápoles, un laboratorio de conflictos y oportunidades. *P+C proyecto y ciudad. Revista de temas de arquitectura mediterránea*. Cartagena: Universidad politecnica de Cartagena.
- Amato F., Laino G., Mattiucci C. (2020). Ripensare l'ospitalità. I migranti nei paesaggi campani in trasformazione. *CRIOS* 19-20: 60-71. DOI:10.3280/CRIOS2020-019006.
- Ambrosini M. a cura di (1999). *Tra altruismo e professionalità. Terzo settore e cooperazione in Lombardia*. Milano: FrancoAngeli.
- Ambrosini M. (2000). Senza distinzioni di razza. Terzo settore e integrazione degli immigrati. *Sociologia e politiche sociali*, 3.3: 127-152. DOI: 10.1400/68647.
- Ambrosini M. a cura di (2006). *Costruttori di integrazione*. Milano: Ismu.
- Amin A. (2002). Ethnicity and the Multicultural City: Living with Diversity. *Environment and Planning*, 34: 959-980. DOI: 10.1068/a3537.
- Amin A. (2012). *Land of Strangers*. Cambridge: Polity Press.
- Amin A. (2016). *Europa, terra di estranei*. Milano: edizioni Mimesis.
- Anderson K., Taylor A. (2005). Exclusionary Politics and the Question of National Belonging: Australian Ethnicities in "Multiscalar" Focus. *Ethnicities*, 5, 4: 460-485.
- Andreotti A., Mingione E. (2016). Il welfare locale: opportunità e rischi. *Menabò di Etica e Economia* No. 50 (<http://t.ly/lqEy>).

- Angelo H., Hentschel C. (2015). Interactions with Infrastructure as Windows into Social Worlds: A Method for Critical Urban Studies: Introduction. *City*, 19(2-3): 306-312. DOI: 10.1080/13604813.2015.1015275.
- Appadurai A. (1996). *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Modernity*. London and Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Aquilino M., Adamo M., Blonda P., Barbanente A., Tarantino C. (2021). Improvement of a Dasymetric Method for Implementing Sustainable Development Goal 11 Indicators at an Intra-Urban Scale. *Remote Sensing*, 13: 2835.
- AReSS Puglia (2020). Modello di presa in carico psico-socio sanitaria delle persone migranti. Dallo sbarco al percorso di accoglienza e integrazione: buone prassi, criticità e proposte innovative. Allegato alla Deliberazione del Direttore Generale n. 73/2000.
- Baglioni S., Denters B., Morales L., Vetter A. (2007). City Size and the Nature of Associational Ecologies. In: Maloney W.A., Rossteutscher S., a cura di, *Social Capital and Associations in European Democracies: A Comparative Analysis*. Routledge.
- Balbo M., a cura di (2015). *Migrazioni e piccoli comuni*. Milano: FrancoAngeli.
- Balducci A. (1996). Incertezza e azione di piano. Un possibile uso pratico della planning theory. *CRU*, 5: 76-82.
- Balducci A., Fedeli V., Curci F., a cura di (2017). *Post-Metropolitan Territories. Looking for a New Urbanity*. London: Routledge.
- Barberis E. (2009). La dimensione territoriale delle politiche per gli immigrati. In Kazepov Y., a cura di, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*. Roma: Carrocci.
- Barberis E. (2010a). Il ruolo degli operatori sociali dell'immigrazione nel welfare locale. *Interventi a favore degli immigrati stranieri*, XIV: 45-60. DOI: 10.1447/32393.
- Barberis E. (2010b). Rapporti territoriali e coordinamento: una contestualizzazione della governance sociale in Italia. *La rivista delle Politiche Sociali*, 1: 79-101.
- Barberis E., Boccagni, P. (2016). Teorie e approcci internazionali al lavoro sociale con le minoranze: quali prospettive per l'Italia? Paper per la IX Conferenza ESPAnet Italia, "Modelli di welfare e modelli di capitalismo. Le sfide per lo sviluppo socio-economico in Italia e in Europa". Macerata.
- Barberis E., Boccagni P. (2017). *Il lavoro sociale con le persone immigrate*. Sant'Arcangelo in Romagna: Maggioli Editore.
- Barberis E., Marconi G. (2020). Immigrazione e politiche nelle piccole città europee. In Mazzette A., Mugnano S., a cura di, *Il ruolo della cultura nel governo del territorio*. Milano: FrancoAngeli.
- Barberis E., Martelli A. (2021). Covid-19 e welfare dei servizi in Italia. Linee emergenti nel contrasto alla povertà e alla vulnerabilità sociale. *Politiche Sociali*, 2: 349-368. DOI: 10.7389/101684.
- Barberis E., Pavolini E. (2014). Settling Outside Gateways. The State of the Art, and the Issues At Stake, *Sociologica*, 2. DOI: 10.2383/81426.
- Bascherini G., Ciervo A. (2012). L'integrazione difficile: il diritto alla salute e all'istruzione degli stranieri nella crisi del welfare state. In: Narnia R., a cura di, *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio*. Torino: Giappichelli.

- Belletti D., Perrotta M. (2015). Tutta un'altra scuola: come, perché e per chi. *Gli Asini*, 30, novembre/dicembre.
- Bertuglia C.S., Vaio F. (2019). *Il fenomeno urbano e la complessità*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Bifulco L. (2015a). Welfare locale e città inclusiva: diversità, partecipazione, innovazione sociale. *Working papers. Rivista online di Urban@it*, No.1/2015.
- Bifulco L. (2015b). *Il welfare locale*. Roma: Carocci.
- Biorcio R., Vitale T. (2016). *Italia Civile. Associazionismo, partecipazione e politica*. Roma: Donzelli.
- Blommaert J. (2014). Infrastructures of Superdiversity: Conviviality and Language in an Antwerp Neighborhood. *European Journal of Cultural Studies*, 17(4): 431-45. DOI:10.1177/1367549413510421.
- Boccagni P. (2017). Fare casa in migrazione. Una chiave di lettura dei processi di integrazione e di riproduzione sociale quotidiana in contesti multietnici. *Tracce Urbane. Rivista Transdisciplinare di Studi Urbani*, 1: 60-69.
- Bode I. (2006). Disorganized Welfare Mixes: Voluntary Agencies and New Governance Regimes in Western Europe. *Journal of European social policy*, 16(4): 346-359.
- Bolzoni M., Gargiulo E., Manocchi M. (2015). The Social Consequences of the Denied Access to Housing for Refugees in Urban Settings: The Case of Turin, Italy. *International Journal of Housing Policy*, 15.4: 400-417. DOI: 10.1080/14616718.2015.1053337.
- Brambilla A., D'Alessio R., Giacomello M., a cura di (2020). C'è spazio nei territori per l'autonomia dei migranti? *Animazione sociale*, 337: 71-96.
- Bricocoli M., Cucca R. (2016). Social Mix and Housing Policy: Local Effects of a Misleading Rhetoric. The Case of Milan. *Urban Studies*, 53(1): 77-91.
- Bricocoli M., Sabatinelli S., Savoldi P. (2016). Osservare da vicino, guardare lontano. Per un disegno delle politiche abitative. *Territorio*, 78: 128-140.
- Bricocoli M., Peverini M., Tagliaferri A. (2021). *Cooperative e case popolari. Il caso delle Quattro Corti a Milano*. Padova: Il Poligrafo.
- Bryman A. (2016). *Social Research Methods* (Fifth Edition). Oxford: Oxford University Press.
- Burawoy M. (2005). For Public Sociology. *American Sociological Review*, 70(1): 4-28. DOI: 10.1177/000312240507000102.
- Burchardt M., Höhne S. (2015). The Infrastructures of Diversity: Materiality and Culture in Urban Space – An Introduction. *New diversity*, 17(2): 1-13.
- Busso S. (2007). Basi informative e politiche di integrazione per gli immigrati. *Stato e mercato*, 81: 441-473. DOI: 10.1425/25910.
- Çağlar A. (2007). Rescaling Cities, Cultural Diversity and Transnationalism: Migrants of Mardin and Essen. *Ethnic and Racial Studies*, 30(6): 1070-1095.
- Çağlar A., Glick Schiller N. (2018). *Migrants and City Making*. London: Duke University Press.
- Camilli A. (2020). Regolarizzazione dei migranti, come funzionerà. *Internazionale*, 15 maggio.
- Campomori F. (2008). *Immigrazione e cittadinanza locale. La governance dell'integrazione in Italia*. Roma: Carocci.

- Campomori F., Ambrosini M. (2020). Multilevel Governance in Trouble: The Implementation of Asylum Seekers' Reception in Italy as a Battleground. *Comparative Migration Studies*, 8(22): 1-22. DOI: 10.1186/s40878-020-00178-1.
- Campomori F., Feraco M. (2018). Integrare i rifugiati dopo i percorsi di accoglienza: tra le lacune della politica e l'emergere di (fragili) pratiche socialmente innovative. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1: 127-157. DOI: 10.1483/89478.
- Campomori F., Caponio T. (2013). Competing Frames of Immigrant Integration in the EU: Geographies of Social Inclusion in Italian Regions. *Policy Studies*, 34(2): 162-179.
- Capano G., Lippi A. (2021). States' Performance, Reforms and Policy Capacity in the Southern European Countries. In: Burrioni L., Pavolini E., Regini M., a cura di, *Mediterranean Capitalism Revisited. One Model, Different Trajectories*. Ithaca: Cornell University Press.
- Caponio T. (2004). Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo. *Le Istituzioni del Federalismo*, 5: 789-812.
- Caponio T. (2014). *Integration Policies for Immigrants of the City of Turin, Italy. KING In-depth Study n. 11*. Milano: ISMU Foundation.
- Caponio T., Donatiello D., Ponzo I. (2021). Relational and Reputational Resources in The Governance of Top-Down Asylum Seekers' Reception in Italian Rural Areas. *Territory, Politics, Governance*. DOI: 10.1080/21622671.2021.1995479.
- Caritas Italiana e Fondazione Migrantes, a cura di (2021). *XXX Rapporto Immigrazione: Verso un noi sempre più grande*. Todi: Tau edizioni.
- Carta M. (2019). *Futuro. Politiche per un diverso presente*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Città metropolitana di Milano (2016). *Welfare metropolitano e rigenerazione urbana. Superare le emergenze e costruire nuovi spazi di coesione e di accoglienza*, Decreto del Sindaco metropolitano del 25/08/2016, Rep. Gen. n. 204/2016, Atti n. 190258\1.18\2016\11.
- Cognetti F. (2012). Quale giustizia tra gli spazi scolastici della disuguaglianza? Un'esperienza di progettazione in corso. *Territorio*, 63: 133-142.
- Corsi C. (2019), Il diritto alla salute alla prova delle migrazioni. *Istituzioni del Federalismo*, 1: 45-76.
- Cremschi M., Fioretti C. (2016). Diversity and Interculturalism, a Critique and a Defence. Going Through Multiethnic Neighbourhoods in Rome". In: Marconi G., Ostanel E., a cura di, *The Intercultural City: Migration, Minorities and the Management of Diversity*, London: IB-Tauris.
- Cresswell T. (2004). *Place: A Short Introduction*. Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Creswell J.W. (2018a). *Designing and Conducting Mixed Methods Research* (Third Edition. ed.). Los Angeles: Sage.
- Creswell J.W. (2018b). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (Fifth Edition. ed.). Los Angeles: Sage.
- Crosta P.L. (2010). Territori di migrazione. Quali politiche? In: Crosta, P.L., a cura di, *Pratiche. Il territorio "è l'uso che se ne fa"*. Milano: FrancoAngeli.

- Curioni R. (2021). Per un'educazione diffusa, nella città. In: Mattioli C., Patti F., Renzoni C., Savoldi P., a cura di, *La scuola oltre la pandemia: Punti di vista ed esperienze sul campo. Viaggio nelle scuole italiane attraverso 11 interviste*. Milano: Altreconomia.
- D'Ascenzo M. (2018). *Educazione e scuole all'aperto nella storia dell'educazione del primo Novecento*. Pisa: ETS.
- Davico L., Pastore F., Ronca G. (1998). *Torino, città di immigrazione*. Torino: Comitato Giorgio Rota.
- De Leonardis O. (1998). *In un diverso welfare. Sogni e incubi*. Milano: Feltrinelli.
- De Luca C. (2021). Accoglienza, vulnerabilità, autonomia. Quali prospettive? In Galera G., Gotz I., Franch S., a cura di, *La sfida dell'inclusione possibile*, Robert F. Kennedy Human Rights Italia.
- De Salvatore A., Riboni S. (2009). Il processo di auto-costruzione e auto-recupero come strumento di inclusione sociale. Il modello di Architettura delle Convivenze, in Vitale T., a cura di, *Politiche possibili. Abitare la città con i Rom e con i Sintì*. Roma: Carocci.
- Delvino N., Spencer S. (2014). *Irregular Migrants in Italy: Law and Policy on Entitlements to Services*. ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS). Oxford: University of Oxford.
- Dewey J. (2004). *Democrazia ed educazione*. Sansoni: Firenze.
- Di Nicola P., Pavesi N. (2012). L'integrazione delle politiche con particolare riguardo all'integrazione socio-sanitaria. In Bertin G., a cura di, *Welfare regionale in Italia*. Venezia: Edizioni Ca' Foscari.
- Di Rosa R.T. (2017). Towards Cross-Cultural Social Work: A Teaching Approach for Development of Intercultural Competences. *Comunitania, International Journal of Social Work and Social Sciences*, 13: 121-135.
- Dimitriadis I., Hajer M.H.J., Fontanari E., Ambrosini M. (2021). Local "Battlegrounds". Relocating Multi-Level and Multi-Actor Governance of Immigration. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 37(1 e 2): 251-275.
- Dolowitz D.P., Marsh D. (2000). Learning from Abroad: The Role of the Policy Transfer. *Contemporary Policy – Making. Governance*, 13(1): 5-23.
- Dolowitz D.P., Marsh D. (1996). Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2): 343-357.
- Doomernik J., Glorius B. (2016). Refugee Migration and Local Demarcations: New Insight into European Localities. *Journal of Refugee Studies*, 29(4): 429-439. <https://doi.org/10.1093/jrs/few041EC>.
- Donatiello D., Ponso I. (2017). *Profilo migratorio della città. Città metropolitana di Torino*. ICMPD, UCLG & UN-HABITAT. Testo disponibile online al sito <https://bit.ly/3x4yfxk>, ultimo accesso 30.01.2022.
- Donatiello D., Ricucci R. (2019). Vecchi servizi e nuovi destinatari in un contesto multiculturale: l'esperienza della città di Torino. In: Naldini M., Caponio T., Ricucci R., a cura di, *Famiglie in emigrazione. Politiche e pratiche di genitorialità*. Bologna: Il Mulino.
- Dragičević S. (2004). The potential of Web-based GIS. *Journal of Geographical Systems*, 6: 79-81. DOI: 10.1007/s10109-004-0133-4.

- Druiff A., Kaika M. (2021). Upscaling Without Innovation: Taking the Edge Off Grassroot Initiatives with Scaling-Up in Amsterdam's Anthropocene Forest. *European Planning Studies*, 29: 2184-2208.
- Ehrkamp P. (2005). Placing Identities: Transnational Practices and Local Attachments of Turkish immigrants in Germany. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(2): 345-364.
- Erbani F. (2021). *Dove ricomincia la città. L'Italia delle periferie. Reportage dai luoghi in cui si costruisce un Paese diverso*. Lecce: Manni.
- Facchini D. (2019). Le Province provano a ripartire, dopo cinque anni di emergenza, *Altroeconomia*, 215, Aprile.
- Flamant A., Fourot A., Healy A. (2020). Editorial: Out of the Big Cities! The Reception of Exiles in Small Immigration Localities. *Revue européenne des migrations internationales*, 36(2-3). DOI: 10.4000/remi.16908.
- Fondazione ISMU (2021). *Ventiseiesimo Rapporto sulle migrazioni 2020*. Milano: FrancoAngeli.
- Fondazione Moressa (2021). *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione: Migrazioni, emergenza sanitaria e scenari futuri*. Bologna: Il Mulino.
- Fregolent L. (2013). Verso l'area metropolitana veneziana. *Economia e società regionale*, 1: 89-99.
- Fregolent L., Torri R., a cura di (2017). *L'Italia senza casa. Bisogni emergenti e politiche per l'abitare*. Milano: FrancoAngeli.
- Freire P. (1971). *La pedagogia degli oppressi*. Milano: Mondadori.
- Galera G. (2020). Verso un sistema sanitario di comunità. Il contributo del Terzo settore. *Impresa sociale*, 2: 88-122.
- Galera G., Giannetto L., Noya A. (2018). The Role of Non-state Actors in the Integration of Refugees and Asylum Seekers. *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers*, No. 2018/02. <https://doi.org/10.1787/434c3303-en>.
- Ganapati S. (2011). Uses of Public Participation Geographic Information Systems Applications in E-Government. *Public Administration Review*, 71(3): 425-434. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2011.02226.x.
- Gargiulo E. (2012). L'“emergenza” dell'esclusione: populismo e controllo locale dell'immigrazione nel contesto italiano. *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1: 89-116.
- Gargiulo E. (2021). *Invisible Borders: Administrative Barriers and Citizenship in the Italian Municipalities*. Champ: Palgrave Macmillan.
- Garkisch M., Heidingsfelder J., Beckmann M. (2017). Third Sector Organizations and Migration: A Systematic Literature Review on the Contribution of Third Sector Organizations in View of Flight, Migration and Refugee Crises. *Voluntas*, 28(5): 1839-1880.
- Geraci S., Bonciani M., Martinelli B. (2010). *La tutela della salute degli immigrati nelle politiche locali*. Roma: Caritas Diocesana di Roma.
- Geraci S., El Hamad J. (2011). Migranti e accessibilità ai servizi sanitari: luci e ombre. *Italian Journal of Public Health*, 9: 14-20.
- Giorgis A., Grosso E., Losana M. (2017). *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*. Milano: FrancoAngeli.

- Giovanetti M. (2019). La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1.
- Glick Schiller N. (2009). A Global Perspective on Transnational Migration: Theorizing Migration Without Methodological Nationalism. *Centre on Migration, Policy and Society*, Working Paper 67.
- Glick Schiller N., Çağlar A. (2009). Towards a Comparative Theory of Locality in Migration Studies: Migrant Incorporation and City Scale. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35.2: 177-202. DOI: 10.1080/13691830802586179.
- Glick Schiller N., Çağlar A. (2013). Locating Migrant Pathways of Economic Emplacement: Thinking Beyond the Ethnic Lens. *Ethnicities*, 13(4): 494-514.
- Glorius B. (2017). The Challenge of Diversity in Rural Regions: Refugee Reception in the German Federal State of Saxony. *Hungarian Geographical Bulletin*, 66(2): 113-128. DOI: 10.15201/hungeobull.66.2.2.
- Glorius B., Oesch L., Nienaber B., Doomernik, J. (2019). Refugee Reception Within a Common European Asylum System: Looking at Convergences and Divergences Through a Local-To-Local Comparison. *Erdkunde*, 73.1: 19-29. DOI: 10.3112/erdkunde.2019.01.04.
- Goodchild M.F. (1988). Towards an enumeration and classification of GIS functions. In: Aangeenbrug R.T., Schiffman Y.M., a cura di, *International Geographic Information Systems (GIS) Symposium: The Research Agenda*. Washington, D.C.: NASA.
- Goodchild M.F. (1990). Spatial information science. *Proceedings 4th International Spatial Data Handling Symposium*. Ohio, International Geographical Union, 3-14.
- Goodchild M.F. (1992). Geographical information science. *International Journal of Geographical Information System*, 6: 31-45. DOI: 10.1080/02693799208901893.
- Goodchild M.F. (2007). Citizens as Sensors: The World of Volunteered Geography. *GeoJournal*, 69(4): 211-221. DOI: 10.1007/s10708-007-9111-y.
- Goodchild M.F. (2010). Twenty years of progress: GIScience in 2010. *Journal of Spatial Information Science*, 1: 3-20. DOI: 10.5311/JOSIS.2010.1.2.
- Gori C., Ghetti V. (2016). *La riforma sociosanitaria e altre trasformazioni nella governance del welfare lombardo*. I Vademecum di Lombardia Sociale.it.
- Gow G. (2005). Rubbing Shoulders in the Global City: Refugees, Citizenship and Multicultural Alliances in Fairfield, Sydney. *Ethnicities*, 5(3): 386-405.
- Granata E. (2004). Pioltello. Un approccio progettuale aperto alla sperimentazione. In: Tosi A., *Le politiche locali per l'accoglienza e l'integrazione nel quadro dei programmi regionali per l'immigrazione*, Milano: Fondazione ISMU.
- Grigion N. (2021). Coprogettazione e contesti accoglienti. *Impresa Sociale*, 3: 39-48.
- Guidikova I. (2018). Intercultural Integration: From an Ideology of the Oppressed to the Mainstream. In: White P., a cura di, *Intercultural Cities. Policy and Practice for a New Era*. Charm: Palgrave Macmillam.
- Guillén A.M., Jessoula M., Matsaganis M., Branco R., Pavolini E. (2021). Southern European Welfare Systems in Transition, in Burroni L., Pavolini E., Regini M., a cura di, *Mediterranean Capitalism Revisited. One Model, Different Trajectories*. Ithaca: Cornell University Press.

- Guiraudon V., Lahav, G. (2000). A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control. *Comparative Political Studies*, 33(2): 163-95. DOI: 10.1177/0010414000033002001.
- Hage G. (1998). *White Nation: Fantasies of White Supremacy in a Multicultural Society*. Sydney: Pluto Press.
- Hall S. (2012). *City, Street and Citizen: The Measure of the Ordinary*. London & New York: Routledge.
- Hall S. (2013). The Politics of Belonging. *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 20(1): 46-53.
- Han R. (2019). Web GIS in Development: From Research and Teaching Perspectives. In Barlam S., Boxall J., a cura di, *GIScience Teaching and Learning Perspective*. Switzerland: Springer Nature.
- Harvey D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: the Transformation of Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler*, 71B: 3 -17.
- Harvey D. (2006). *Spaces of Global Capitalism*. London: Verso.
- Harvey D. (2012). *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. London: Verso.
- Haselbacher M., Segarra H. (2021). Politics of Adjustment: Rural Mayors and the Accommodation of Refugees. *Territory, Politics, Governance*. DOI: 10.1080/21622671.2021.1934101.
- Hassenteufel P., de Maillard J. (2013). Convergence, transferts et traduction, Les apports de la comparaison transnationale. *Gouvernement et action publique*, 3(2): 377-393.
- Hatziprokopiou P., Papatzani E., Pastore F., Roman E. (2021). “Constrained Mobility”: A Feature of Protracted Displacement in Italy and Greece. *Forced Migration Review*, 68: 59-62.
- Holston J., Appadurai A. (1996). Cities and Citizenship. *Public Culture*, 8: 187- 204.
- Hooks B. (2020). *Insegnare a trasgredire*. Milano: Meltemi.
- IDOS (2020). *Dossier statistico sull'immigrazione 2020*. Roma: Consorzio Age.
- IDOS (2021). *Dossier Statistico Immigrazione*. Roma: Centro Studi e Ricerche IDOS.
- Indovina F. (1990). La Città diffusa. In Indovina F., Matassoni F., Savino M., Sernini M., Torres M., Vettoreto L., *La città diffusa*, Daest-IUAV, quaderno n. 1: 21-43.
- Indovina F. (2009). *Dalla Città diffusa all'arcipelago metropolitano*. Milano: FrancoAngeli.
- Ingleby D. (2019). Moving Upstream: Changing Policy Scripts on Migrant and Ethnic Minority Health. *Health Policy*, 123: 809-817.
- Isin E. (2002). *Being Political*. Minneapolis: Minnesota University Press.
- Istat (2011), 15° *Censimento generale della popolazione e delle abitazioni Struttura demografica della popolazione. Dati definitivi*. Roma: Istat. Testo disponibile al sito: <https://bit.ly/37iygD4> ultimo accesso 30.01.22.
- Istat (2019), *Istituzioni no profit. Struttura e profili del settore non profit 2019*, Testo disponibile al sito www.istat.it/it/files//2021/10/Report-nonprofit-2019.pdf.
- Istat (2020), *Il Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni Prima diffusione dei dati definitivi 2018 e 2019*. Testo disponibile al sito <https://bit.ly/3x5Roix> ultimo accesso 30.01.22.
- Johnson R.B., Onwuegbuzie A.J. (2004). Mixed Methods Research: A Research Paradigm Whose Time Has Come. *Educational Researcher*, 33(7): 14-26.

- Kazepov Y., a cura di (2009). *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*. Roma: Carocci.
- Kazepov Y., Barberis E., a cura di (2013). *Il welfare frammentato*. Carocci: Roma.
- Keith M. (2005). Racialization and the Public Spaces of the Multicultural City. In: Murji K., Solomos J., a cura di, *Racialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Kleinman J. (2013). Adventure in Infrastructure: Making an African Hub in Paris. *City & Society*, 26 (3): 286-307. DOI: <https://doi.org/10.1111/ciso.12044>.
- Kriesi H., Baglioni S. (2003). Putting Local Associations into their Context. Preliminary Results from a Swiss Study of Local Associations. *Swiss Political Science Review*, 9(3): 1-34. DOI: 10.1002/j.1662-6370.2003.tb00418.x.
- Laino G. (2018). Community hub a Napoli tra creatività e divari. *Territorio*, 84: 98-104. DOI: 10.3280/TR2018-084015.
- Larkin B. (2013). The Politic and the Poetic of Infrastructure. *Annual Review of Anthropology*, 42(1): 327-343.
- Lebano A., Hamed S., Bradby H., Gil-Salmerón A., Durá-Ferrandis E., Garcés-Ferrer J., Azzedine F., Riza E., Karnaki P., Zota D. e Linos A. (2020). Migrants' and Refugees' Health Status and Healthcare in Europe: A Scoping Literature Review. *BMC Public Health*, <https://doi.org/10.1186/s12889-020-08749-8>.
- Lefebvre H. (2002). The Right to the City. In: Bridge G., Watson S., a cura di, *The Blackwell city reader*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Leishman C., Rowley S. (2012). Affordable housing. In: Clapham D., Clark W., Gibb K., a cura di, *The Sage handbook of housing studies*. London: Sage.
- Levin M. (2008), The praxis of educating action researchers. In: Reason P., Bradbury H., a cura di, *The Sage Handbook of action research*. London: Sage.
- Lewin K. (1946), Action Research and Minority Problems, tr. it. In: Licausi L., a cura di (1972), *I conflitti sociali*. Milano: FrancoAngeli.
- Lichter D.T., Johnson K.M. (2009). Immigrant Gateways and Hispanic Migration to New Destinations. *International Migration Review*, 43(3): 496-518. DOI: 10.1111/j.1747-7379.2009.00775.x.
- Lin W., Lindquist J., Xiang B., Yeoh B. (2017). Migration Infrastructures and the Production of Migrant Mobilities. *Mobilities*, 12(2): 67-174. DOI: 10.1146/annurev-anthro-092412-155522.
- Lipari D. (2003). Apprendimento organizzativo e ricerca sociale, 7186. In: Moretti G., a cura di, *Pratiche di qualità e ricerca-azione. Costruire la scuola dell'autonomia*. Anicia: Roma.
- Lipari D. (2012). *Formatori. Etnografia di un arcipelago professionale*. Milano: FrancoAngeli.
- Lipsky M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lobo M. (2010). Interethnic Understanding and Belonging in Suburban Melbourne. *Urban Policy and Research*, 28(1): 85-99.
- Lorenzoni F. (2021). Il corpo negato degli adolescenti. *Territori Educativi*, 10 febbraio 2021. Testo disponibile al sito <https://bit.ly/3x5StH7>.
- Maino F., Ferrera M. (2015). *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia*. Torino: Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi.

- Marconi G. (2014). Governo Urbano e Immigrazione. In Fregolent L., Savino M., a cura di, *Città e Politiche in tempo di crisi*, Milano: FrancoAngeli.
- Marconi G. (2021a). Chi fa cosa, e dove, per le persone migranti? M-App, la mappa georeferenziata dei servizi, *Welforum* 15.07.2021. Testo disponibile al sito <https://t.ly/pq0W>.
- Marconi G., a cura di (2021b). *Pratiche per territori inclusivi Un toolkit sulle risposte alle sfide dell'immigrazione in 5 Città Metropolitane... e oltre*. Venezia: Università Iuav di Venezia.
- Marconi G., Shkopi E. (2022). Fuori dalla porta. La precarietà abitativa dei migranti in Veneto, tra discriminazione (istituzionale) e pratiche dal basso. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 134.
- Marconi G., Marzadro M. (2015). L'abitare urbano al plurale: immigrazione e questione casa. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 114: 5-25. DOI: 10.3280/ASUR2015-114001.
- Marconi G., Ostanel E., a cura di (2016). *The Intercultural City: Migration, Minorities and the Management of Diversity*. London: IB-Tauris.
- Markus A., Jupp J., McDonald P. (2009). *Australia's Immigration Revolution*. Sydney: Allen & Unwin.
- Marzorati R., Semprebon M., Bonizzoni P. (2017). Between Substitution, Complementarity and Delegation: the Role of the Third Sector in Migration Governance in Small-sized Towns in Italy. *Paper presentation alla Conferenza IMISCOE "Migration, Diversity and the City"*, giugno 28-30, Rotterdam.
- Massey D. (1994). *Space, Place and Gender*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Massey D. (2004). Geographies of Responsibilities. *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography*, 86(1): 5-18.
- Mc Andrew M., Potvin M., Borri Anadon C., a cura di (2013). *Le développement d'institutions inclusives en contexte de diversité*. Québec: PUQ.
- McFarlane C., Rutherford J. (2008). Political Infrastructures: Governing and Experiencing the Fabric of the City. *International journal of urban and regional research*, 32(2): 363-374. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00792.x>.
- Medici Senza Frontiere (2018). *Fuori Campo*. Roma-Milano: Medici Senza Frontiere.
- Meeus B., Arnaut K., van Heur B., a cura di (2018). *Arrival Infrastructures: Migration and Urban Social Mobilities*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Meirieu P. (2018). *Pedagogia: dai luoghi comuni ai concetti chiave*. Aracne: Roma.
- Mellino M. (2019). *Governare la crisi dei rifugiati*. Roma: DeriveApprodi.
- Merrifield A. (1993). Place and space: a Lefebvrian reconciliation. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 18: 516-531.
- Moccia F.D., Sgobbo A. (2017). La città metropolitana di Napoli. In: De Luca G., Moccia F.D., a cura di, *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*. Roma: INU Edizioni.
- Monaci M.G., Carbone D., Bonapace W. (2010). Le famiglie immigrate e i servizi sociali: reti di sostegno formali e informali. *Rivista di Studi Familiari*, 1: 76-95. Testo disponibile al sito <https://bit.ly/3JgNS7o>. Ultimo accesso 31 gennaio 2022.

- Morén-Alegret R., Solana M. (2004). Foreign Immigration in Spanish Rural Areas and Small Towns: Current Situation and Perspectives. *Finisterra*, 39(77): 21-38. DOI: 10.18055/Finis1559.
- Moretti G. (2014). Ricerca-azione. In Lipari D., Pastore S., a cura di, *Nuove parole della formazione*. Roma: Palinsesto.
- Moro G. (2014), *Contro il non profit*. Bari: Laterza.
- Munarin S., Tosi M.C., a cura di (2012). *Spazi del welfare. Esperienze Luoghi Pratiche*. Macerata: Quodlibet Studio.
- NAGA, Associazione (2019). *Senza (s)campo. Lo smantellamento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Un'indagine qualitativa*. Milano: Naga.
- NAGA, Associazione (2021). *Più fuori che dentro. Il nuovo sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati e la condizione di chi ne rimane fuori. Un'indagine qualitativa*. Milano: Naga.
- Noble G., Poynting S. (2010). White Lines: the Intercultural Politics of Everyday Movement in Social Spaces. *Journal of Intercultural Studies*, 31(5): 489-505.
- Obermeyer N.J. (1998). The Evolution of Public Participation GIS. *Cartography and Geographic Information Science*, 25(2): 65-66. DOI: 10.1559/152304098782594599.
- OECD (2010). *OECD Territorial Reviews. Venice, Italy*. Paris: OECD.
- Pacchi C., Ranci C. (2017). La segregazione sociale ed etnica nelle scuole dell'obbligo. Milano: FrancoAngeli.
- Pacchi C., Ranci C. (2019). Separati a scuola. La segregazione scolastica a Milano. *Social Cohesion Papers. Quaderni della coesione sociale*, n. 1.
- Pastore F., Ponzio I. (2021) Riscattare le politiche migratorie dall'abbandono, speciale "Società migranti", newsletter *Farine, Rivista «il Mulino»*, 3. Testo disponibile online al sito: <https://bit.ly/3KfUJzf> ultimo accesso 30.01.2022.
- Pavolini E., Sabatinelli S., Vesan P. (2021). I servizi di welfare in Italia alla prova della pandemia. Uno sguardo di insieme. *Politiche Sociali*, 2: 211-232. DOI: 10.7389/101678.
- Pavolini E., Deriu F. (2015). Le politiche abitative. In Ranci C., Pavolini E., a cura di, *Le politiche di welfare*, Bologna: Il Mulino.
- Perlik M., Galera G., Machold I., Membretti A., a cura di (2019). *Alpine Refugees. Immigration at the core of Europe*. Cambridge: Cambridge Scholar Publishing.
- Peverini M., Tagliaferri A. (2021). *Inclusione abitativa post-accoglienza. Numeri, aspetti, criticità. Uno sguardo al fenomeno e ai contesti del FAMI ALLI*. Report di ricerca.
- Pezzoni N. (2017), Welfare metropolitano e rigenerazione urbana. Il progetto di città metropolitana di Milano per il Bando periferie. In Aa.Vv., *Urbanistica e/è azione pubblica. La responsabilità della proposta*. Atti della XX Conferenza SIU Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano: Planum Publisher.
- Pezzoni N. (2018), Case Oltre-la-soglia. Un progetto dell'abitare per il terzo millennio, *Territorio*, 85: 57-65.
- Pezzoni N. (2020), *La città sradicata. L'idea di città attraverso lo sguardo e il segno dell'altro*. Milano: O barra O edizioni.

- Pierce J., Martin D.G., Murphy J.T. (2011). Relational Place-Making: the Networked Politics of Place. *Transactions of the Institute of British Geographer*, 36(1): 54-70.
- Piscozzo M. (2021). Oltre le autonomie. Fare rete. In: Mattioli C., Patti F., Renzoni C., Savoldi P., a cura di, *La scuola oltre la pandemia: Punti di vista ed esperienze sul campo. Viaggio nelle scuole italiane attraverso 11 interviste*. Milano: Altreconomia.
- Ponzo I. (2008). Abitare al plurale. Differenze e disparità abitative tra gli stranieri. *Meridiana*, 62: 145-158.
- Ponzo I. (2019). *Le centralità della Province nelle politiche di integrazione dei migranti. Ovvero, si stava meglio quando si stava peggio*. Analisi e commenti FIERI, 13 maggio 2019. Testo disponibile online al sito: <https://bit.ly/3JcGhGT> ultimo accesso 30.01.22.
- Ponzo I., Ricucci R. (2013). Passaporto e città di residenza. Quanto contano nell'accesso al welfare locale? In Saraceno C., Sartor N., Sciortino G., a cura di, *Stranieri e diseguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*. Bologna: Il Mulino.
- Prefettura di Torino – Città di Torino (2021). *Osservatorio Interistituzionale sugli Stranieri in Provincia di Torino. Rapporto 2020*. Torino: Città di Torino.
- RAM, Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali (2019). *La presenza dei migranti nella città metropolitana di Milano*.
- RAM, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2020a). *Rapporti sulla presenza migrante nelle Città metropolitane, a cura della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione*. Testo disponibile al sito <https://bit.ly/3J9VnNp> ultimo accesso: 20 gennaio 2022.
- RAM, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2020b). *La presenza dei migranti nella città metropolitana di Bari. Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione*. Testo disponibile al sito <https://bit.ly/3uYCoQY> Ultimo accesso: 20 gennaio 2022.
- Ranci Ortigosa C. (2017). *Pubblico e privato nell'ambito dei servizi sociali. Il welfare mix negli anni della grande recessione*. Bologna: Il Mulino.
- Regione Lombardia (2017). *Linee di Indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2018-2020*.
- Regonini G. (2001). *Capire le politiche pubbliche*. Bologna: Il Mulino.
- Renna P. (2020). La relazione formativa tra medico del territorio e il paziente immigrato. *Formazione & Insegnamento*, XVIII: 119-127.
- Riboni S. (2018). Un diverso paradigma di accoglienza, *Territorio*, 85: 67-73.
- Ricucci R. (2005). Panorama sulle migrazioni. Dal globale al locale. In Olivero F., a cura di, *Migranti in Piemonte*. Torino: Ed. Pas.
- Rocco F. (2021). Intervento al Seminario 'Per ogni scuola un campo', 11 novembre 2021, Università Iuav di Venezia.
- Roman E., Belloni M., Cingolani P., Grimaldi G., Hatziprokopiou P., Papatzani E., Pastore F., Siotou, E., Vlastou F. (2021). *Figurations of Displacement in Southern Europe. Empirical Findings and Reflections on Protracted Displacement and Translocal Networks of Forced Migrants in Greece and Italy*, TRAFIG working paper n. 9. Testo disponibile online al sito: <https://bit.ly/3DGSgvc> ultimo accesso 30.01.22.

- Roman E. (2014), *Neighbourhood Houses, Case del Quartiere, Torino*, EU-MIA Research Report, disponibile online www.comune.torino.it/toplurale/bm~doc/eu-mia-report_torino.pdf
- Rossi E. (2019). Politiche per gli stranieri, sussidiarietà e terzo settore: un'introduzione. *Le Regioni*, 5(6): 1687-1700. DOI: 10.1443/97068.
- Sabatinelli S. (2016). *Politiche per crescere*. Bologna: Il Mulino.
- Sarli A. (2019). *L'inclusione socio-lavorativa dei rifugiati: il dinamismo della società civile*. Paper ISMU. Testo disponibile online al sito: <https://bit.ly/3KgjkUB>.
- Scardi G. (2018). Lo spazio, l'arte, l'ospitalità e la cura, *Territorio*, 85: 74-79.
- Schillebeck S.J.D., Lin Y., George G., Alnuaimi T. (2019). *Knowledge Recombination and Inventor Embeddedness: A Contingency Perspective*. Singapore: Working paper.
- See L., Mooney P., Foody G., Bastin L., Comber A., Estima J., Fritz S., Kerle N., Jiang B., Laakso M., Liu H.-Y., Milčinski G., Nikšič M., Painho M., Pödör A., Olteanu-Raimond A.-M. and Rutzinger M. (2016). Crowdsourcing, Citizen Science or Volunteered Geographic Information? The Current State of Crowdsourced Geographic Information. *International Journal of Geo-Information*, 5(5): 55-77. DOI: 10.3390/ijgi5050055.
- Seeger C.J. (2008). The Role of Facilitated Volunteered Geographic Information in the Landscape Planning and Site Design Process. *GeoJournal*, 72(3-4): 199-213. DOI: 10.1007/s10708-008-9184-2.
- Semprebon M., Bonizzoni P., Marzorati R. (2017). L'immigrazione nei piccoli comuni italiani: processi, politiche, sfide. *Mondi Migranti*, 1: 31-37. DOI: 10.3280/MM2017-001002.
- Serrano Sanz F., Holocher-Ertl T., Kieslinger B., Sanz García F., Silva C.G. (2014). *White Paper on Citizen Science for Europe*. Zaragoza: Societize Consortium.
- Simone A.M. (2004). People as Infrastructure: Intersecting Fragments in Johannesburg. *Public Culture*, 16(3): 407-429. DOI: muse.jhu.edu/article/173743.
- SIPROIMI, Cittalia (2019). *Rapporto annuale SPRAR/SIPROIMI 2018. Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati*.
- Soja E. (1999). *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford: Blackwell.
- Soja E. (2010). *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis, London: University of Minnesota Press.
- Song S. (2020). Multiculturalism. In: Zalta E.N., a cura di, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Fall 2020 Edition. Testo disponibile al sito <https://stanford.io/3NPCnY7>. Ultimo accesso: 27 dicembre 2021.
- Spedicati M. (2019). La gestione del fenomeno migratorio in Puglia: strumenti normativi e strategie politiche. In: Gioia V., Pisanò A., Spiri V., a cura di, *Atti della Rassegna "Pace e diritti umani nel Mediterraneo. Migranti, rifugiati e richiedenti asilo"*. Lecce: Università del Salento.
- Spencer S., Hughes V. (2015). Fundamental Rights for Irregular Migrants: Legal Entitlements to Healthcare and School Education Across the EU28. *European Human Rights Law Review*, 6: 604-616.

- Spencer S., Delvino N. (2019). Municipal Activism on Irregular Migrants: The Framing of Inclusive Approaches at the Local Level. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 17: 27-43.
- SPRAR (2017), *Rapporto annuale SPRAR. Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati*.
- Torgersen U. (1987). Housing: The Wobbly Pillar of the Welfare State. *Scandinavian Housing and Planning Research*, 4: 116-126.
- Tosi A. (1994). *La casa: il rischio e l'esclusione. Rapporto IRS sul disagio abitativo in Italia*. Milano: FrancoAngeli.
- Tosi A. (2010). *Minimi di integrazione*. Milano: Ismu.
- Tosi A. (2017). *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?* Milano: Mimesis Edizioni.
- United Nations (2019). *Promising Local Practices for the Enjoyment of the Right to Health by Migrants*. The United Nations Human Rights Regional Office for Europe, Brussels.
- Valentine G. (2008). Living with Difference: Reflections on Geographies of Encounter. *Progress in Human Geography*, 32: 321-335.
- Van Praag L., a cura di (2021). *Co-creation in Migration Studies. The Use of Co-creative Methods to Study Migrant Integration Across European Societies*. Leuven: Leuven University Press.
- Vertovec S. (2006). The Emergence of Super-Diversity in Britain. *Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper 67*. Testo disponibile al sito <https://bit.ly/3DL3K0E>. Ultimo accesso: 2 dicembre 2021.
- Vertovec S. (2007). Super-diversity and its Implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30: 6, 1024-1054. DOI: 10.1080/01419870701599465.
- Ward C. (2018). *L'educazione incidentale*. Milano: Eleuthera.
- Waters N. (2017). GIS: History. In: Richardson D., Castree N., Goodchild M.F., Kobayashi A., Liu W., Marston R.A., a cura di, *The International Encyclopedia of Geography*. United States: John Wiley & Sons, Ltd.
- White B.W., Emongo L., Hasab G., a cura di (2017), *L'interculturel dans la cite: Épistémologies, interactions, systems*. Quebec City: Anthropologie et société.
- White P., a cura di (2018). *Intercultural Cities. Policy and Practice for a New Era*. Charm: Palgrave Macmillan.
- WHO (1946). *Preamble to the Constitution of the World Health Organization as adopted by the International Health Conference*, New York.
- WHO (1986). *Ottawa Charter for Health Promotion*, Geneva.
- Whyte W.H. (2009 [1988]). *City: Rediscovering the Centre*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Whyte Z., Romme Larsen B., Fog Olwig K. (2019). New Neighbours in a Time of Change: Local Pragmatics and the Perception of Asylum Centers in Rural Denmark. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(11): 1953-1969. DOI: 10.1080/1369183X.2018.1482741.
- Wise A. (2009). Everyday Multiculturalism: Transversal Crossings and Working-Class Cosmopolitans. In: Wise A., Velayutham S., a cura di., *Everyday multiculturalism*. London: Palgrave Macmillan.

- Wise A. (2011). You Wouldn't Know What's in There Would You? Homeliness and "Foreign" Signs in Ashfield, Sydney. In: Brickell K., Datta A., a cura di, *Translocal geographies: spaces, places, connections*. Farnham: Ashgate.
- Wise A., Velayutham S., a cura di (2009). *Everyday Multiculturalism*. London: Palgrave Macmillan.
- Wood P., Landry C. (2008). *The Intercultural City. Planning for Diversity Advantage*. Londra: Earthscan.
- Xiang B., Lindquist J. (2014). Migration Infrastructure. *International Migration Review*, 48(1): 122-148. DOI: <https://doi.org/10.1111/imre.12141>.
- Young Y.M. (2002). *Inclusion and Democracy*. Oxford: OUP Oxford.
- Zapata-Barrero R. (2015). Introduction: Framing the Intercultural Turn. In Zapata-Barrero, a cura di, *Interculturalism in Cities: Concept, Policy and Implementation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Zapata-Barrero R., Caponio T., Scholten P. (2017). Theorizing the "Local Turn" in a Multi-Level Governance Framework of Analysis: A Case Study in Immigrant Policies, *International Review of Administrative Sciences*, 83(2): 241-246.
- Zincone G., a cura di (2000). *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Zincone G., Caponio T. (2004). Immigrant and Immigration Policy-Making. The Case of Italy, *IMISCOE Working Paper: Country report*.
- Zincone G., Ponzo I., a cura di (2013). *How European Cities Craft Immigrant Integration. Something to learn*. Fondazione Italianeuropei & FEPS.
- Zingale G., Granata M. (2018) *Un modello di servizi integrati per il lavoro. Il caso di AFOL Metropolitana di Milano*, Milano: FrancoAngeli.

Sitografia

Dati relativi alle presenze nel sistema di accoglienza:

www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero

Programma di micro-credito di Fondazione Welfare Ambrosiano:

www.fwamilano.org/servizi/credito-solidale-sociale/

Dati relativi alle richieste di asili e ai dinieghi, disponibile su Fondazione ISMU:

www.ismu.org/calano-le-richieste-di-asilo-aumentano-i-dinieghi/

Dati relativi ai cittadini stranieri in Italia, disponibile su Istat:

<http://noi-italia.istat.it/pagina.php?id=3&categoria=4&action=show>

Elenco progetti territoriali finanziati, disponibile su Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati, sezione Progetti territoriali:

www.sprar.it/progetti-territoriali?_sft_regione=lombardia&_sft_provincia=milano

Gli autori e le autrici del volume

Flavia Albanese

Dottoressa di ricerca in Pianificazione Territoriale e Politiche Pubbliche del Territorio. Si interessa dei temi riguardanti le politiche e le pratiche di inclusione socio-spaziale delle persone migranti. Si è soffermata sull'uso dello spazio pubblico nelle periferie metropolitane e sulla territorializzazione delle politiche di accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo. È attualmente assegnista di ricerca presso l'università IUAV di Venezia. Gli studi in corso riguardano i servizi di welfare territoriale per i migranti e la loro precarietà abitativa.

Antonia Arena

Dottore di ricerca in Architettura – Pianificazione territoriale, urbanistica e valutazione (2017). Dal 2018 è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II". I suoi interessi di ricerca sono incentrati sui temi dell'analisi ed interpretazione dei fenomeni e delle dinamiche urbane e dell'utilizzo critico di Sistemi Informativi Territoriali come strumenti a supporto dei processi decisionali. Dal 2013 pubblica con continuità, in volumi e riviste scientifiche di rilevanza nazionale e internazionale, articoli e saggi sui principali temi dell'urbanistica e della pianificazione territoriale.

Angela Barbanente

Professoressa ordinaria di Tecnica e Pianificazione Urbanistica al Politecnico di Bari, Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale, del Territorio, Edile e di Chimica (DiCATECh), dove insegna Pianificazione Territoriale nelle sedi di Taranto e Bari e coordina il Master di II livello in Pianificazione Territoriale e Ambientale. La recente attività di ricerca verte sulle politiche regionali per la tutela e valorizzazione del paesaggio e le politiche urbane per l'inclusione sociale. Dirige il Centro di Ricerca Interuniversitario per l'Analisi del Territorio – CRIAT ed è vicepresidente della Società dei Territorialisti/e. Dal 2005 al 2015 è stata assessora alla Qualità del territorio della Regione Puglia.

Maddalena Bartolini

Dottore di ricerca in Sociologia, ha conseguito un secondo Dottorato in Valutazione dei Processi e dei Sistemi educativi presso L'Università degli Studi di Genova. Attualmente è assegnista di ricerca presso il Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto di Ricerca sulla Crescita Economica Sostenibile (CNR-IRCrES). Nell'ambito della sociologia urbana si occupa di trasformazioni territoriali, sociali ed urbane; nell'ambito della sociologia dell'educazione si occupa di dispersione scolastica e di istruzione e formazione professionale. Attraverso i metodi della ricerca qualitativa e della ricerca/azione indaga su: rappresentazioni e percezioni dei quartieri; culture giovanili; relazione tra scuola, migrazioni e territorio.

Magda Bolzoni

Ricercatrice post-doc presso FIERI (Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione) e il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino. Ha un dottorato in Sociologia e ha svolto periodi di ricerca e studio in Giappone, Olanda e Sud Africa. Si occupa di disuguaglianze ed esclusione socio-spaziale, con focus prevalentemente urbano, e conduce approfondimenti su temi legati a migrazioni e politiche sociali. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Crossing the Border, Living Apart? Diversity and Multiculturalism in Japanese Cities* (2022, in K. Murata, ed., *Towards a Future with Border-Crossers*), *(Dis)fare accoglienza. Attori e contesti alla prova dei Decreti Sicurezza* (2020, con D. Donatiello e L. Giannetto, in *Il Diritto d'Asilo – Report 2020*).

Martina Bovo

Martina Bovo è architetto e dottoranda in Urban Planning Design and Policy presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. Sta sviluppando un interesse di ricerca nella relazione fra migrazione e territorio, con particolare attenzione alle dinamiche legate al primo approdo e uno sguardo sugli spazi e sulle politiche. Collabora in attività di didattica e di ricerca su temi di politiche urbane e di welfare, e di approcci etnografici all'analisi urbana. Ha pubblicato e presentato il proprio lavoro in Italia e all'estero.

Adriano Cancellieri

Sociologo urbano all'Università Iuav di Venezia dove, con strumenti di ricerca qualitativa, si occupa della relazione fra spazio e azione sociale e, in particolare: a) della costruzione di spazi abilitanti e inclusivi; b) degli aspetti spaziali del fenomeno immigrazione (segregazione residenziale, processi di home-making, spazi interculturali); c) del rapporto tra sistema educativo e territorio e della costruzione di percorsi formativi centrati sulle relazioni (*relationship and people centered*). È ricercatore della Cattedra UNESCO SSIIM (Social and Spatial Inclusion of International Migrants) e fondatore e coordinatore del Master U-Rise in Rigenerazione Urbana e Innovazione Sociale dell'Università Iuav di Venezia. È, inoltre, membro fondatore del network e della rivista transdisciplinare *Tracce Urbane*.

Silvia Genetti

Ricercatrice specializzata in sociologia dei media, comunicazione pubblica e politica con particolare riferimento alle migrazioni e alla marginalità sociale, newsmaking e frame-building come processi di costruzione dell'opinione. Collabora dal 2017 con IRES Piemonte su progetti per l'inclusione sociale di persone migranti finanziati dal Fondo Asilo Migrazione Integrazione (FAMI), in merito ad interventi di capacity building rivolti a operatori pubblici e del privato sociale attivi sul territorio e contribuisce alla gestione e all'aggiornamento dell'Osservatorio regionale sull'Immigrazione e sul diritto d'asilo e del Forum di consulenza e scambio alla pari ospitato dal portale.

Laura Grassini

PhD, Ricercatrice Universitaria in Tecnica e Pianificazione Urbanistica presso il Politecnico di Bari. I suoi interessi di ricerca riguardano approcci e metodi di co-progettazione per la rigenerazione urbana e territoriale di contesti marginali, metodi di costruzione di scenari partecipativi per la pianificazione del territorio, strumenti e metodi per la pianificazione strategica a orientamento ambientale, analisi e valutazione dei processi di innovazione nella pianificazione. Su questi temi è autrice di varie pubblicazioni nazionali e internazionali.

Benedetta Marani

Dottoressa di ricerca in Pianificazione Urbana e Politiche Territoriali presso il Politecnico di Milano, dove ha collaborato ad attività di ricerca e didattica sull'integrazione tra politiche urbane e politiche sociali, con particolare fuoco sui servizi socio-assistenziali e abitativi. È attualmente referente operativo in materia di politiche abitative presso città metropolitana di Bologna, Area Sviluppo sociale e svolge attività di consulenza e ricerca presso altri enti pubblici e del terzo settore.

Giovanna Marconi

Architetto e PhD in Pianificazione Urbana e Politiche Pubbliche del Territorio, è ricercatrice in Urbanistica presso l'Università Iuav di Venezia, e direttrice della Cattedra UNESCO SSIIM su "l'inclusione sociale e spaziale dei migranti internazionali – politiche e pratiche urbane". I principali temi di ricerca sui quali lavora sono: città e diversità, inclusione urbana degli immigrati internazionali nelle città metropolitane e nei piccoli comuni, accessibilità dei servizi di welfare locale, sicurezza e spazi pubblici, migrazioni sud-sud e di transito. È stata coordinatrice nazionale del progetto CapaCityMetro-Italia.

Valeria Monno

Professore associato in Tecnica e Pianificazione Urbanistica presso il Politecnico di Bari. Democrazia, inclusione e tutela ambientale sono le parole chiave che hanno guidato una ricerca orientata a ridurre lo scarto tra pratiche e teorie della pianificazione urbana territoriale e istanze di sostenibilità e giustizia spaziale. Cooperando con migranti, abitanti di periferie profondamente degradate e dimenticate o di luoghi di grave crisi ambientale la sua ricerca ha messo in luce criticità e possibilità trasformative per innovare la pianificazione. Le sue riflessioni sono state pubblicate in riviste e libri nazionali e internazionali.

Roberta Pacelli

Dottoressa di ricerca in pianificazione territoriale e politiche pubbliche del territorio. Da tre anni è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Architettura dell'Università Federico II di Napoli. Il suo prevalente interesse di ricerca sono le relazioni tra politiche e pratiche d'uso della città da parte delle diverse popolazioni urbane marginali. Su questo tema, ha recentemente pubblicato la monografia dal titolo *Città non comune. Disobbedienza ed azione pubblica al Rione Traiano di Napoli*.

Nausicaa Pezzoni

Architetto e dottore di ricerca in Governo e progettazione del territorio. Urbanista di Città metropolitana di Milano, si occupa di pianificazione tecnica e politiche urbane, in particolare in progetti di riqualificazione delle periferie, welfare metropolitano e rigenerazione urbana, con uno specifico interesse per l'inclusione abitativa e sociale nei contesti marginali. Docente di Urban Planning al Politecnico di Milano, collabora con l'Università Cattolica al Master "Progettare cultura" e con l'Università Statale al Laboratorio "Escapes". Tra le pubblicazioni, il libro *La città sradicata* (O barra O edizioni, 2013), riedito nel 2020 con il sottotitolo *L'idea di città attraverso lo sguardo e il segno dell'altro*, esito di un'indagine sperimentale sulla città osservata e rappresentata dai migranti.

Irene Ponzo

Vicedirettrice di FIERI (Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione). Ha conseguito il dottorato di ricerca in Ricerca Sociale Comparata presso l'Università di Torino nel 2006. È membro dell'Editorial Board della collana IMISCOE su migrazione di Springer e del Comitato di Redazione di Mondi Migranti. Ha partecipato a numerosi progetti europei, diversi dei quali realizzati nell'ambito del Programma Quadro dell'Unione Europea per la ricerca e l'innovazione 2014-2020 (Horizon, 2020). I suoi lavori sono apparsi su numerose riviste italiane e internazionali e ha curato diversi volumi, compreso un numero monografico del *Journal of Ethnic and Migration Studies*. I suoi principali interessi di ricerca sono le dinamiche e le politiche di integrazione dei migranti. Negli ultimi anni ha lavorato principalmente sull'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati in Europa.

Stefania Sabatinelli

Professoressa Associata di Sociologia dei Processi Economici e del Lavoro presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano, dove è parte del Laboratorio di Politiche Sociali e dove insegna Social Policies e Urban Sociology. Ha partecipato a molte ricerche a scala locale, nazionale ed europea, sulle politiche familiari e di cura, di assistenza sociale ed attivazione e dell'abitare. È particolarmente interessata ad investigare le interazioni tra aree di policy, tra attori del welfare e tra livelli istituzionali, temi sui quali ha pubblicato estensivamente. È redattrice di *Welforum.it* e condirettrice della rivista *Politiche Sociali/Social Policies* (Il Mulino).

Nicola Schingaro

Antropologo, sociologo (BA) e urban planner (PhD). Il suo percorso di ricerca è centrato prevalentemente sui temi riguardanti la città e le periferie. È assegnista di ricerca (2019-21) presso il Dip. DICATECh (Politecnico di Bari). Collabora da anni con il Dip. di Scienze Politiche (Università di Bari), dove ha svolto diverse ricerche e tenuto corsi di *Sociologia della Cultura* (2014-15) e *Socializzazione, Culture e Marginalità* (2012-13). Tra gli altri testi, vi sono: *In Bilico. Viaggio nella marginalità* (Progedit, 2019), *Perché non sono un delinquente. Un'autoetnografia* (Laterza, 2016) “The reversal of lifelong labeling. An Autoethnography”, *Deviant Behavior Journal* (2014).

Anna Tagliaferri

Laureata in Urban Planning and Policy Design, ha collaborato ad attività di ricerca e didattica presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. In una prospettiva di analisi delle politiche e studi urbani, ha svolto attività di ricerca sui temi della cooperazione abitativa, dell'inclusione abitativa di cittadini di Paesi terzi, del contrasto alla povertà educativa e dell'abbandono scolastico. Attualmente è community manager presso il settore Progetti Sociali dell'Azienda Lombarda Edilizia Residenziale.

Gaia Testore

Ricercatrice in politiche di integrazione dei migranti, è specializzata in valutazione delle politiche pubbliche e collabora con diversi centri di ricerca FIERI, MEDI e ASVAPP. Ha conseguito un dottorato in Scienze Politiche e Relazioni Internazionali, con una tesi realizzata in co-tutela tra UNITO (Torino) e ULB (Bruxelles). Oltre che nel quadro di CAPACITY METRO Italia, si è occupata di analisi di pratiche di integrazione in diversi progetti SOFIA (FAMI) e MATILDE (Horizon 2020) e nella gestione dell'antenna italiana dell'European Website on Integration. Ha infine partecipato alla raccolta dati per la costruzione dell'UNHCR Toolkit per l'integrazione dei rifugiati.

Roberta Valetti

Ricercatrice in IRES Piemonte – Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte sui temi dell'immigrazione e dell'asilo dal 2003. Coordina progetti nazionali ed europei di ricerca e intervento sull'inclusione sociale e lavorativa di persone con *background* migratorio e di capacity building rivolti ad operatori/trici di servizi pubblici e privati. È responsabile dell'Osservatorio sull'Immigrazione e il diritto d'asilo in Piemonte e del Forum di consulenza e scambio alla pari. Ha collaborato con l'Ires “Lucia Morosini”, FIERI, ASGI, l'Università di Torino, ISMU e UNICRI.

Tra le pubblicazioni recenti: *Guida alle imprese per l'inserimento lavorativo dei rifugiati*, 2021; *Rifugiati al lavoro, quali reti quali politiche*, 2021 e il Capitolo *Piemonte più Sociale* della Relazione Annuale Ires 2021.

Questo libro restituisce gli esiti del progetto di ricerca-azione CapacityMetro-Italia, offrendo affondi inediti sul complesso rapporto tra immigrazione e welfare locale nei territori di cinque Città Metropolitane italiane (Bari, Milano, Napoli, Torino e Venezia). Lo fa mettendo al centro le pratiche quotidiane degli operatori dei servizi, e impiegando primariamente la lente interpretativa degli studi urbani e territoriali, nella convinzione che spazi e luoghi del welfare siano centrali per l'esercizio materiale e concreto dei diritti di cittadinanza: soglie attraverso le quali i migranti (e non solo) entrano in contatto e fanno esperienza con diritti, normative e pratiche di inclusione (e talvolta di esclusione).

La prima parte è dedicata al lavoro di mappatura georeferenziata dei servizi rivolti ai migranti o con alto tasso di utenti immigrati realizzata nei cinque contesti metropolitani. Dopo una lettura trasversale delle cinque mappature territoriali, si esplora se e come l'universo di presidi e attori presenti in ciascuno dei territori esaminati sia attrezzato per rispondere alle sfide che l'immigrazione pone alle città contemporanee. Segue una riflessione critica sull'utilizzo del WebGis come dispositivo di conoscenza e di raccordo tra le competenze tecniche e quelle sociali. Nella seconda parte, l'attenzione è rivolta alle pratiche per costruire territori inclusivi, a partire dal percorso della "Scuola itinerante" che è stata progettata e realizzata nel corso del progetto allo scopo di mettere in dialogo il mondo della ricerca e quello dei servizi. Si approfondiscono dunque i temi trattati dalle cinque edizioni del percorso formativo, vale a dire scuola, salute, casa, quartieri contesi e integrazione nei territori rurali. Gli ultimi due capitoli riportano invece gli esiti di due delle azioni innovative sperimentali realizzate: l'una volta all'inclusione abitativa e lavorativa di giovani migranti attraverso percorsi di formazione e orientamento; l'altra a consolidare e replicare un forum virtuale di scambio tra pari come spazio di apprendimento collaborativo nel quale gli operatori possono condividere saperi, informazioni e buone prassi.