

n.2 anno 16° vol. 75
aprile
giugno 2006

Allargando i confini. Impresa sociale,
terzo settore ed immigrazione

Impresa Sociale

Tasselli di integrazione. Iniziative della solidarietà organizzata e politiche locali per gli immigrati Economia sociale ed integrazione degli immigrati in Italia: un quadro di insieme L'anello mancante. Politiche di accoglienza e terzo settore Immigrazione, terzo settore e *governance* locale: elementi di riflessione Politiche per gli immigrati ed organizzazioni del terzo settore Il *welfare mix* locale nei servizi agli immigrati: riflessioni a partire dal caso veneziano Associazionismo straniero e politiche per gli immigrati: dinamiche di esclusione e partecipazione a livello locale Buone prassi di *housing* sociale: il ruolo protagonista della cooperazione sociale Cooperazione, immigrati ed accesso al mercato immobiliare: quali prospettive di intervento innovativo?

Trimestrale - Poste Italiane S.p.A. - sped. in a.p. - D.L. 353/03 (conv. in L. 27/02/04, n. 46) art. 1, comma 1 - BCB Trento - taxe percue - Contiene i.p.

ISSAN
edizioni

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

Giovanni Mottura

Sommario

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

1. Introduzione

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

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

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

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

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

2. Il periodo "pionieristico"

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

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

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

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

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

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

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

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

3. L'avvio di rapporti con gli enti locali

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Le trasformazioni dell'immigrazione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Prospettive e contraddizioni della terza fase

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografia

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

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