

10. Le politiche per i migranti

di *Eduardo Barberis**, *Alba Angelucci***

Introduzione

Questo capitolo intende ricostruire il quadro della situazione e delle politiche per i migranti nel contesto marchigiano. Il contributo parte da una breve ricostruzione della condizione sociodemografica degli stranieri nelle Marche, nella convinzione che su un target delle politiche di welfare tanto oggetto di polarizzazione nell'arena sociale e politica sia opportuno partire da alcuni dati di fatto.

Da qui vengono evidenziate quelle che per gli estensori di questo capitolo sono alcune delle sfide prossime venture che le politiche pubbliche dovranno affrontare. Infine, a partire dai risultati di strumenti di rilevazione qualitativi somministrati nel quadro del progetto PRIMM2020 (Piano Regionale Integrazione Migranti Marche 2020), si ricostruirà la situazione in merito alla programmazione e all'implementazione dei servizi per i migranti e alla loro capacità di intercettare e rispondere ai bisogni della popolazione straniera nelle Marche, così come percepita dagli stakeholder delle politiche di welfare territoriali. Un focus particolare verrà posto sul ruolo dell'associazionismo – sia generalista sia di/con/per/tra immigrati – e del Terzo settore nella definizione e nella risposta a tali bisogni sociali.

10.1. Situazione sociodemografica dei migranti nelle Marche

Alla data del 1 gennaio 2021, nella Regione Marche sono residenti ca. 127.000 cittadini stranieri¹(ca. 3.500 in meno rispetto all'anno precedente),

* Professore associato, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

** Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

¹ I dati anagrafici qui presentati sono frutto di elaborazioni su bilanci demografici e po-

pari all'8,5% della popolazione (che arriva quasi al 10% in provincia di Fermo e si riduce al 6,6% in quella di Ascoli) – dato in linea con la media nazionale. Si tratta di un'immigrazione tendenzialmente giovane: l'incidenza maggiore sulla popolazione regionale si ha nella fascia 25-40 anni (in cui il 15% dei marchigiani non è cittadino italiano); l'età media dei cittadini italiani nelle Marche è di oltre 10 anni superiore a quella dei cittadini stranieri (47,5 contro 36,7 anni). Tuttavia, anche a fini di programmazione delle politiche, il tema dell'invecchiamento della popolazione straniera non deve essere sottovalutato: nell'ultimo quinquennio sono aumentati solo gli stranieri over 50².

Il 18% degli stranieri residenti è costituito da minori (in larga parte nati in Italia: basti pensare che fra gli stranieri che frequentano la scuola primaria quasi l'80% è nata nel nostro paese) e il 54,5% da donne. La metà dei residenti stranieri viene da cinque Paesi: Romania (24.600), Albania (13.800), Marocco (9.700), Cina (8.800), Pakistan (5.700) – quest'ultimo l'unico Paese fra quelli a maggiori presenze in cui il numero dei residenti è aumentato rispetto all'anno precedente.

Il calo complessivo dei residenti stranieri è dovuto certo alla diminuzione dei nuovi ingressi e delle nascite, ma soprattutto alle acquisizioni di cittadinanza. Nel solo 2020, i cancellati dall'anagrafe per questo motivo nelle Marche sono stati ca. 6.300 – quasi il 5% dei residenti stranieri ad inizio anno – in larghissima parte cittadinanza³.

Le persone straniere regolarmente presenti sul territorio possono essere in numero superiore rispetto a quanti sono registrati in anagrafe, giacché non tutti i titolari di permesso di soggiorno hanno la residenza. Basti pensare che i permessi di soggiorno rilasciati nelle Marche per le prime 15 cittadinanze non comunitarie superano i residenti provenienti da quei Paesi di quasi l'8% con gap molto marcati (del 20-25%) per Tunisini, Pakistani e Macedoni (Istat 2020a)⁴.

Il 60% dei non comunitari nelle Marche dispone di un permesso per lungosoggiornanti, non soggetto a rinnovo – indicatore di una certa stabi-

polazione residente raccolti da Istat nella sezione “Demografia in cifre” del suo sito, <http://demo.istat.it/>

² Nel quinquennio 2017-2021 gli stranieri residenti ultrasessantacinquenni sono passati da meno di 7.000 a più di 9.000 (dal 5,1 al 7,3% della popolazione straniera).

Per una riflessione sociosanitaria su invecchiamento e immigrazione, si veda Pitaud (2010), Cela e Fokkema (2014)

³ Cfr. http://ucs.interno.gov.it/ucs/contenuti/Acquisto_concessione_e_reiezione_della_cittadinanza_italiana_int_00018-7973541.htm

⁴ Val la pena segnalare che non necessariamente un permesso rilasciato nelle Marche indica che il titolare vi sia presente. A contrario, per esempio, i residenti nigeriani sono più dei titolari di permesso di soggiorno della Regione: plausibilmente, cittadini nigeriani che hanno un titolo di soggiorno rilasciato in altre regioni hanno poi scelto di risiedere nelle Marche.

lizzazione sul territorio. Metà dei permessi di soggiorno soggetti a rinnovo sono rilasciati per motivi familiari e un quarto per motivi di lavoro. Circa il 17% è un permesso per motivi umanitari – una categoria in espansione negli ultimi anni (guardando solo ai nuovi permessi rilasciati, infatti, circa un terzo sono per motivi umanitari, cfr. Idos 2020).

A questi bisogna aggiungere gli irregolarmente presenti, per loro stessa natura difficili da contare. Se, con una forzatura metodologica, proiettiamo a livello regionale le stime nazionali prodotte da Ismu (2021), il numero di irregolarmente presenti nella regione si aggirerebbe intorno alle 11-14.000 persone, più di un quarto delle quali avrebbero fatto domanda di emersione durante la regolarizzazione 2020⁵.

Negli ultimi anni, le uscite dal sistema di protezione hanno senz'altro alimentato la platea degli irregolarmente presenti – ed è evidente che il sistema di accoglienza dei richiedenti e dei titolari di protezione sia oggetto di particolare attenzione politica e pubblica. Nel 2020, le Marche disponevano di 1.292 posti nel SAI – Sistema di Accoglienza e Integrazione (pari al 4,1% del totale nazionale). I progetti di accoglienza presenti su tutto il territorio regionale sono 21 – compreso quello con il maggior numero di beneficiari in Italia, quello dell'Ambito Territoriale Sociale 9 di Jesi⁶. Molti progetti hanno dimensione sovracomunale e coinvolgono dunque molte amministrazioni locali in Regione. A questi vanno aggiunti i CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria), a gestione prefettizia. Nel 2019 si contavano strutture in più di 50 comuni della Regione⁷.

Le migrazioni di fuga, tuttavia, continuano a costituire una minoranza, mentre lo stock di stranieri presenti è legato a movimenti per motivi di lavoro e poi di stabilizzazione (con ricongiungimenti e nuove nascite). L'attenzione al mercato del lavoro è dunque centrale. La condizione occupazionale degli stranieri nelle Marche è coerente con quella riservata agli immigrati nel nostro Paese: funzionali ad alcuni settori economici, inseriti nei lavori delle “5 P”: “precari, pesanti, pericolosi, poco pagati e socialmente penalizzati” (Ambrosini 2005: 59). Basti considerare che gli stranieri valgono ca. il 10% degli occupati nella regione, ma ben il 17% degli infortuni registrati e che “gli occupati stranieri sono presenti nelle professioni non qualificate tre volte di più degli italiani, rispettivamente il 20,9% contro il 5,9%, notevole è anche la differenza nel lavoro manuale specializzato (44,3% contro 28,3%)” (Idos 2020: 397). In considerazione di questa posi-

⁵ Le domande presentate nella regione Marche sono oltre 3.700, cfr. Ministero dell'Interno (2020).

⁶ Per approfondimenti, cfr. SAI, CITTALIA (2020).

⁷ Cfr. <https://www.openpolis.it/i-comuni-dove-vengono-offerti-piu-posti-nei-centri-di-accoglienza/>

zione sul mercato del lavoro, la retribuzione media di uno straniero nelle Marche è del 20% inferiore a quella di un italiano.

La situazione si è aggravata nel 2020, come esito della crisi pandemica. Già i dati del 2019 evidenziavano un peggioramento dell'inserimento lavorativo degli stranieri, con un tasso di disoccupazione che era balzato oltre il 20% (contro il 7% degli italiani) (Idos 2020): il tasso di disoccupazione è calato nel 2020 per effetto statistico dell'uscita dal mercato del lavoro di diverse persone, ma il gap fra nativi e immigrati nelle Marche resta impressionante e superiore alla media nazionale. Esso, infatti, nelle Marche per gli immigrati è più che doppio rispetto a quello dei nativi (17,5 contro 6,4), mentre a livello nazionale il gap è più limitato (13,2 contro 8,9)⁸.

Per comprendere meglio la situazione di precarietà delle famiglie immigrate e limitare l'effetto statistico delle definizioni di attivi e inattivi nel mercato del lavoro, si può usare un dato sulle famiglie senza reddito da lavoro, indipendentemente dal motivo per cui non sono nel mercato del lavoro. Le famiglie di stranieri sono quelle in cui nel 2020 l'assenza di lavoro è cresciuta in modo più marcato (Banca d'Italia 2021): gli individui in famiglie senza reddito da lavoro sono passati dall'8,8 del 2019 al 14,1% del 2020 (contro una media nazionale rispettivamente del 10,1 e 14,9).

10.2. L'inclusione degli immigrati nel welfare locale: dilemmi e sfide

I dati sopra ci confermano un'evidenza nota: la popolazione immigrata in Italia è particolarmente colpita da condizioni di vulnerabilità e svantaggio sociale – e la regione Marche non fa eccezione. Si tratta di una popolazione che presenta condizioni di povertà (soprattutto per le famiglie con minori) e di disagio abitativo superiori a quelle della popolazione nativa; presenta inoltre un inserimento nel mercato del lavoro caratterizzato da maggior precarietà in termini di redditi da lavoro, stabilità e qualità occupazionale. Infine, nonostante un'età media significativamente inferiore a quella dei nativi, presenta specifici problemi di salute, ora collegati a condizioni di povertà (e.g. alimentazione e condizioni abitative meno salubri; carenza di prevenzione che agevola accesso in emergenza e cronicizzazione), ora a condizioni più tipiche del profilo sociodemografico che caratterizza questa popolazione (e.g., sovrarappresentazione nei reparti materno-infantili)⁹.

⁸ Dati Eurostat, Regional labour market statistics.

⁹ Il profilo di salute della popolazione immigrata nelle Marche è stato validamente studiato dall'Osservatorio Diseguaglianze di Salute dell'Agenzia Regionale Sanitaria, cui si

Si tratta dunque di una questione che pone delle sfide peculiari ai sistemi di welfare, lungo due assi: la possibilità di accesso ai servizi, e la loro accessibilità. Con il primo termine ci si riferisce ai requisiti legali che – per una popolazione caratterizzata da una marcata “stratificazione civica” (Morris 2002), cioè da status giuridici molto diversificati, con set di diritti assai ineguali – già creano una giungla complessa di titoli di godimento. Basti pensare che la popolazione più fragile – quella degli irregolarmente presenti – può godere di un paniere di diritti molto limitato, e che il SAI si risolve spesso in un welfare tanto parallelo quanto residuale, sconnesso dalla rete di tutele locali.

Con il secondo termine, ci si riferisce all’effettiva possibilità di accedere ai diritti di cui si dispone, in cui prassi amministrative difformi (si pensi al tema dell’iscrizione anagrafica o al sistema sanitario nazionale, cfr. Gargiulo 2017) e asimmetrie informative limitano il godimento di diritti che pure si avrebbe – o un uso “distorto” dei servizi (in ambito sanitario, si pensi alla questione del ricorso ai servizi di emergenza).

Si tratta di un tema che pone un altro dilemma organizzativo, che si incrocia anche con la forte politicizzazione e polarizzazione sul tema migratorio: quanto è opportuno avere servizi dedicati alla popolazione immigrata – e in quali ambiti? Quanto, invece, serve garantire un accesso ai servizi generalisti – magari accompagnato da forme di facilitazione per abbattere le barriere all’accessibilità? E quanto l’una o l’altra opzione favoriscono dinamiche oppostive al welfare e alla sua fruizione da parte di minoranze che per parte dell’opinione pubblica non sono legittimate a fruire i servizi? Si tratta di temi che si riflettono sull’immagine pubblica e sull’operatività del welfare (Ponzo e Zincone 2010; Barberis 2020).

Dentro a questo quadro generale, possiamo senz’altro individuare alcune sfide specifiche per l’inclusione sociale locale e per i sistemi di welfare territoriali, che riguardano le diseguaglianze strutturali sopra menzionate, ma intersecano anche questioni di riconoscimento pubblico della diversità.

Da questo punto di vista, la prima e più importante è forse la situazione delle generazioni figlie delle migrazioni internazionali.

La sovrarappresentazione delle minoranze nei percorsi di insuccesso scolastico (il 54% degli alunni stranieri nelle Marche è in ritardo scolastico, contro una media nazionale del 51% – cfr Istat 2020b), nelle transizioni problematiche al mercato del lavoro (si pensi alla questione dei NEET) – abbinata a uno scarso riconoscimento pubblico – può favorire manifestazioni di disagio multiformi. La riproduzione intergenerazionale delle dise-

rimanda per opportuni approfondimenti: <https://www.regione.marche.it/Entra-in-Regione/ODS>

guaglianze, già forte in un paese a bassa mobilità sociale, rischia di caratterizzare questo segmento della popolazione, con forme di marginalità e devianza – anche “reattiva”, legata al gap fra aspettative di uguaglianza e realtà delle diseguaglianze.

Questo tema richiama più in generale i rischi discriminatori, di etichettamento e mancato riconoscimento della cittadinanza politica e sociale della grande quota di lungo residenti – compresi quanti hanno acquisito la cittadinanza italiana. Benché in una posizione socioeconomica mediamente migliore dei soggetti provvisti di permessi a scadenza, essi affrontano problematiche specifiche – in particolare una certa distanza fra i diritti formali acquisiti e l’adesione “culturale” all’identità nazionale e locale da un lato, e gli ostacoli pratici e le diseguaglianze strutturali che ancora colpiscono le minoranze.

Sulla questione non può non essere sollevato il tema del rischio di avvelenamento del clima pubblico legato al trattamento mediatico di delitti che coinvolgono stranieri, così come di episodi di discriminazione razziale che hanno avuto luogo nella regione e su cui l’azione pubblica appare spesso afasica se non giustificatoria – con acme ed epitome nell’attentato terroristico di febbraio 2018 a Macerata (Maneri e Quassoli 2021).

Concentrarsi solo sulle giovani generazioni, tuttavia, significherebbe in qualche modo “dare per perse” le generazioni adulte. Qui il tema di politica sociale riguarda gli effetti di lungo periodo di una perdurante inclusione subordinata nel mercato del lavoro: significa che anche i soggetti più stabilizzati rischiano ad ogni crisi di veder arretrare le posizioni conquistate con fatica. Il fatto che l’integrazione sia reversibile e non lineare è stato chiaramente messo in evidenza già con la crisi finanziaria ed oggi torna di attualità. Disoccupazione, sottoccupazione, redditi limitati, conseguenze psichiche, sociali e sanitarie di condizioni occupazionali precarie costituiscono un problema di lungo periodo.

Rispetto a questi trend, ci sono tuttavia almeno un paio di fattori, amplificatisi negli ultimi anni, che rischiano di avere effetti territoriali particolarmente pesanti ed incidere dunque sul benessere (e sul sistema di welfare) locale.

Il primo è l’onda lunga della cosiddetta “crisi dei rifugiati”, che ha visto la crescita delle migrazioni di fuga e per motivi di protezione – ora in termini assoluti, con alti numeri specie nel biennio 2015-2016; ora in termini relativi, rispetto al totale degli ingressi, in considerazione della forte limitazione del canale di ingresso per motivi di lavoro. L’evoluzione del sistema di accoglienza (inclusa la forte dimensione emergenziale, concretizzatasi nei CAS gestiti direttamente dalle Prefetture) ha spesso prodotto un welfare parallelo, poco legato al sistema dei servizi territoriali, e sempre più resi-

duale dopo le riforme restrittive iniziate da Minniti-Orlando e continuate da Salvini. Non solo, l'uscita da un sistema di accoglienza diffuso, specie per i cosiddetti "diniegati" (quanti non sono stati riconosciuti meritevoli di protezione), ha contribuito alla presenza altrettanto diffusa sul territorio di persone fortemente precarie, che cumulano vulnerabilità (incerte condizioni giuridiche, situazioni abitative e reddituale; talora condizioni psichiche problematiche) "Pitzalis (2020)".

Il secondo è legato alle conseguenze della pandemia da Covid-19 che – come già accaduto con l'onda lunga della crisi finanziaria del 2007 – impatta sui processi di partecipazione sociale ed economica anche dei lungoresidenti, precarizzando la situazione di chi sembrava avviato ad un positivo percorso di incorporazione locale.

Specie in prima istanza, gli strumenti di tutela hanno coperto poco la popolazione straniera (Barberis e Martelli 2021). Da un lato, le misure ordinarie – come il Reddito di Cittadinanza – presentano soglie di accesso (legate alla residenza) che limitano la fruizione da parte degli stranieri. Su questo fronte, al 30 giugno 2020 le Marche risultavano la quinta regione in Italia per quota di cittadini non italiani che avevano avuto accesso a Pensione o Reddito di Cittadinanza (ca. 23% – dato trainato soprattutto dai cittadini comunitari – dietro a Umbria, Provincia Autonoma di Trento, Lombardia ed Emilia-Romagna – cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2020). Dall'altro, la chiusura delle frontiere ha eliminato un'opzione per il fronteggiamento delle crisi estreme talora utilizzato dai migranti (il ritorno in patria o una nuova immigrazione), mentre l'accesso e l'accessibilità di misure come il reddito di emergenza e le misure di solidarietà alimentare potrebbero non aver protetto adeguatamente la popolazione immigrata dai rischi emergenti, anche se parzialmente compensati dall'attivismo del Terzo settore.

10.3. Il welfare marchigiano e l'immigrazione

10.3.1. Quadro normativo, indirizzi di policy e progettazioni relative all'area immigrazione

Gli indirizzi regionali di politica di inclusione degli immigrati vengono dalla L.R. 26 maggio 2009, n.13 "Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati", che ribadisce gli obiettivi di uguaglianza con i cittadini italiani e definisce le modalità di realizzazione delle politiche di integrazione, prevedendo la stesura di piani regionali annuali e lo stanziamento di risorse regionali dedicate.

Dal punto di vista del management di questa area di policy, la regione Marche, coerentemente con il suo modello organizzativo, ha puntato molto sul rafforzamento del ruolo degli ATS, e quindi su di una dimensione sovracomunale a diretto contatto con il territorio in grado di implementare progettazioni e servizi in maniera integrata. Questo approccio si inserisce in quello che è stato definito un modello di welfare regionale “social-programmatorio” (menzionato anche nel piano sociale regionale 2020/2022), all’interno del quale, però, assume un ruolo di primo piano proprio la progettazione e la programmazione partecipata “dal basso”. Questo permette di attuare una *governance* multilivello e multistakeholder all’interno della quale viene valorizzato anche il partenariato pubblico/privato, attraverso l’implementazione di progetti che seguono una logica di co-progettazione e cooperazione.

Il finanziamento di tali progettazioni passa principalmente attraverso fondi ministeriali dedicati, messi a bando attraverso avvisi pubblici ministeriali, cui la regione ha risposto a partire dal 2010. I finanziamenti, attualmente provenienti principalmente dal Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI), hanno permesso l’attuazione di progetti regionali d’integrazione dei migranti in collaborazione con le istituzioni scolastiche, gli enti locali e le università marchigiane. La Tab. 1 riporta i progetti finanziati nella Regione Marche nell’ultimo biennio – inclusi quelli gestiti in autonomia da soggetti non pubblici.

Tab. 1 - Progetti FAMI attivi nella regione Marche (2019-2021)

<i>N.</i>	<i>Titolo progetto</i>	<i>Capofila/beneficiario</i>	<i>Ambito di intervento</i>
1	Primm2020: piano regionale integrazione migranti marche	Regione Marche	Integrazione / Inclusione sociale minori e giovani stranieri Accesso ai servizi Promozione della conoscenza dei diritti doveri e opportunità
2	Migrant.net	Regione Marche	Integrazione/ Raccordo tra le politiche del lavoro, dell’integrazione e dell’accoglienza
3	Pina-q - promozione di percorsi di inclusione attiva nel settore agricolo di qualità	A.s.a.d. Società cooperativa sociale	Integrazione / Interventi di integrazione socio-lavorativa per prevenire e contrastare il caporalato

4	Diagrammi - Nord	Consorzio Nova Onlus (per le Marche, On the Road)	Integrazione / Interventi di integrazione socio-lavorativa per prevenire e contrastare il caporalato
5	F.o.r.m.a. – Formazione, opportunità e risorse per migranti in agricoltura	Consorzio Kairos scs (per le Marche, Iscos Marche)	Integrazione / Interventi di integrazione socio-lavorativa per prevenire e contrastare il caporalato
6	Icam 2021: italiano cantiere aperto Marche 2021	Regione Marche (Cpia partner)	Integrazione / formazione civico linguistica
7	La lingua italiana per l'integrazione e per il lavoro. Percorsi linguistici di apprendimento dell'italiano 12 nella Regione Marche	Comunità Volontari per il Mondo	Integrazione / formazione civico linguistica
8	Azioni del servizio sanitario della Regione Marche per la salute psicofisica dei migranti forzati e dei minori non accompagnati	Ssr Regione Marche	Accoglienza / asilo potenziamento del sistema di 1° e 2° accoglienza
9	Gomena: promozione di un sistema di 2° accoglienza finalizzato all'integrazione di Msna	Comune di Fano	Accoglienza / asilo potenziamento del sistema di 1° e 2° accoglienza
10	Shubh a Pesaro	Inca Cgil	Accoglienza / asilo potenziamento del sistema di 1° e 2° accoglienza
11	Inside aut - Reti e sentieri verso l'integrazione, Marche	Tamat	Accoglienza / asilo Potenziamento del sistema di 1° e 2° accoglienza
12	Challenge e Challenge 2.0	Prefettura di Macerata	<i>Capacity building/ Governance</i> di servizi
13	Re-start	Comune di Porto Recanati	<i>Capacity building / Governance</i> di servizi
14	Nuovi cittadini plus	Ats 15, Comune di Macerata	<i>Capacity building/ Governance</i> di servizi

15	A.r.c.o. - Azioni di rafforzamento comunitario a Lido Tre Archi	Prefettura di Fermo	<i>Capacity building / Governance</i> di servizi
16	Emma - Empowerment e integrazione servizi pubblici per migranti	Unione dei Comuni di Pian del Bruscolo	<i>Capacity building / Governance</i> di servizi
17	Pac - Persone al centro: potenziamento dei servizi immigrazione della Prefettura di Pesaro	Prefettura di Pesaro e Urbino	<i>Capacity building / Governance</i> di servizi
18	R.i.t.i. - Reti inclusive territoriali integrate	Prefettura di Pesaro e Urbino	<i>Capacity building / Governance</i> di servizi
19	Social inclusion	Asp ambito 9	<i>Capacity building / Governance</i> di servizi
20	E-quality: qualità nei servizi e parità di accesso	Asp ambito 9	<i>Capacity building / Governance</i> di servizi
21	Wifi: welfare interculturale, formazione e integrazione. Modelli innovativi di azioni territoriali e spazi di cittadinanza	Asp ambito 9	<i>Capacity building / Scambio</i> di buone pratiche
22	Fin - finanza inclusiva	L'Africa Chiama Onlus	<i>Capacity building / Scambio</i> di buone pratiche
23	Back to the future (1 e 2)	G.u.s. "Guido Poletti" Onlus	Misure di rimpatrio / interventi di rimpatrio volontario assistito comprensivi di misure di reintegrazione

Come è possibile notare dalla tabella sopra riportata, delle 23 progettazioni implementate, quasi la metà (11) riguarda quello che viene definito il “*capacity building*”, e in particolar modo il settore della *governance* dei servizi. Sotto questo cappello si inseriscono progetti eterogenei accomunati dall’obiettivo di promuovere le capacità individuali da una parte e quelle istituzionali dall’altra, con lo scopo di migliorare la gestione di situazioni nelle quali entrano in gioco capacità e competenze interculturali. La spesa complessiva per questi progetti è di circa 5 milioni euro. Sette progettazioni riguardano il tema più generale dell’integrazione, anche se queste si dividono poi in diversi settori avvalendosi di partnership articolate: lavoro, formazione, istruzione,

inclusione sociale di minori e adulti stranieri, accesso ai servizi. In questo caso il costo complessivo è di circa 12,5 milioni di euro, di cui più di due terzi (circa 9,5 milioni) è dedicata all'inclusione socio-lavorativa dei migranti, con particolare attenzione al settore dell'agricoltura e al contrasto del caporalato. Quattro progettazioni sono dedicate specificatamente all'accoglienza e all'asilo (dimensioni chiave, soprattutto alla luce dello smantellamento dei circuiti di prima accoglienza, come vedremo fra poco), con una spesa complessiva di circa 5,6 milioni di euro. Mentre una progettazione (ripetuta in due edizioni) è dedicata al rimpatrio volontario assistito e alle misure di reintegrazione, per un costo complessivo di poco meno di 2,5 milioni di euro. L'ammontare della spesa finanziata da fondo FAMI nella regione Marche, dunque, è di circa 24 milioni di euro¹⁰ per il biennio 2019/2021.

Il frame generale di questi progetti risente ovviamente delle priorità nazionali che definiscono fondi e bandi (si pensi all'attenzione al tema del caporalato nell'ultimo lustro) e purtuttavia evidenziano una certa capacità degli attori sociali marchigiani di intercettare reti nazionali, di fare rete sul territorio regionale, di costruire progetti che superano la forte concorrenza nazionale. Resta però una criticità legata alla breve durata e alla complessa e faticosa gestione di questi progetti: anche quando affrontata con nuove edizioni/progettualità in continuità, si pone il problema di dare stabilità e riconoscibilità di lungo periodo ai servizi erogati.

10.3.2. Il policy making riguardo i servizi per gli immigrati nella Regione Marche

10.3.2.1. Il contesto della programmazione

Come visto poc'anzi, nella strutturazione amministrativa regionale la gestione del processo di policy making riguardante i servizi per gli immigrati è affidata agli Ambiti Territoriali Sociali. Questi enti coprono il territorio relativo a più comuni sulla base di peculiarità e prossimità territoriali, senza ricalcare la suddivisione provinciale. Il territorio regionale è stato così diviso in 23 AA.TT.SS.

Dal punto di vista delle differenze territoriali, la principale e più evidente dicotomia è quella che distingue le zone dell'entroterra caratterizzate da paesini montani di piccole dimensioni mal collegati fra loro, da quelle co-

¹⁰ Trattandosi di progetti con partnership talvolta molto articolate, è possibile che in alcuni casi, come ad esempio per il progetto DIAGRAMMI, il finanziamento sia spartito fra attori che non operano direttamente sul territorio marchigiano.

stiere, che vedono invece la presenza di centri urbani più grandi e infrastrutture migliori.

La flessione dei nuovi arrivi in regione e i relativi cambiamenti demografici, ampiamente descritti sopra, hanno fatto sì che la popolazione di origine straniera a oggi residente nelle Marche sia percepita da chi programma e gestisce i servizi, come una popolazione radicata, lungo-residente e “quasi perfettamente integrata nella comunità locale”. Questa percezione è maggiormente rilevabile nei territori costituiti da comuni di piccole e medie dimensioni, mentre la presenza di “nuovi immigrati” – intendendo con questa espressione, una immigrazione qualitativamente diversa da quella a cui si era abituati – è più sentita nelle realtà costiere più grandi, ferma restando la percezione di un generale “invecchiamento” della popolazione straniera in termini di residenza e di una progressiva inclusione di questa nella comunità locale.

In termini di impatto sui servizi ciò si riflette da una parte in una sorta di “cristallizzazione” dell’accesso di alcune fasce di popolazione ad alcuni servizi (“sempre le stesse persone negli stessi servizi”) e dall’altra in una “normalizzazione” del bisogno, che smette di essere emergenziale e di comunicazione per diventare più strutturale e relativo alla multiproblematicità delle situazioni. Ciò significa che, in parte, la domanda di servizi da parte della popolazione straniera e i bisogni che emergono sono cambiati: se con una popolazione straniera giovane era più importante la presenza di servizi di mediazione soprattutto all’interno della scuola, ove spesso bambini e bambine arrivavano in età già avanzata e privi di competenze comunicative in lingua italiana, adesso i bisogni tendono ad allinearsi a quelli della popolazione autoctona laddove le vulnerabilità non dipendono necessariamente dalla diversa provenienza ma dalla peculiare posizione sociale.

Cionondimeno, le modifiche nel sistema di accoglienza ex Sprar/Siproimi (oggi SAI), come evidenziato sopra, hanno facilitato l’espulsione dalla protezione di una popolazione straniera particolarmente vulnerabile – e questo si è riflettuto in criticità che per alcuni ATS sono nuove, come quella della presenza di diffusa di persone senza dimora.

10.3.2.2. La programmazione degli interventi e dei servizi

Sebbene nella regione esistano delle realtà territoriali che già da anni lavorano sulla costruzione ed il consolidamento di una rete integrata fra i diversi attori sociali, nella maggior parte dei casi la mancanza di tali reti inficia il lavoro di programmazione partecipata in ottica di *governance* multi-stakeholder, che invece costituirebbe l’anima di quello che è il piano di zo-

na, e che costituisce lo strumento di programmazione fondamentale in mano agli ATS.

Ciò significa che generalmente, soprattutto per quanto riguarda i servizi offerti alla popolazione straniera – intendendo con ciò sia le azioni ad essa direttamente rivolte sia i servizi ai quali la popolazione straniera accede in maniera più consistente pur non essendo direttamente ad essa dedicati – non esistono momenti di programmazione partecipata e condivisa con i gruppi che rappresentino la popolazione straniera del territorio, se non quelli legati a progettazioni specifiche e isolate, che mirano a soddisfare un “compito” di progetto ma che spesso rimangono momenti fini a se stessi.

Fanno eccezione un paio di casi virtuosi nei quali la presenza forte e consolidata sul territorio di un mondo associazionistico fatto sia da italiani che da stranieri ha permesso dei momenti di condivisione e programmazione partecipata. I casi d’eccezione si avvalgono di strumenti come i tavoli di concertazione ai quali vengono invitati gli attori del territorio. Sebbene anche questo strumento abbia i suoi limiti, che non dipendono soltanto dal lavoro di coordinamento che svolge l’ATS ma dalle relazioni che costituiscono il tessuto e il capitale sociale del territorio, il lavoro svolto attraverso questi tavoli ha permesso di avvicinare i servizi ai bisogni della popolazione utilizzando come sentinelle quegli attori che ad essa sono più vicini, come quelli del Terzo settore.

10.3.2.3. I servizi per la popolazione immigrata

La programmazione degli interventi per la popolazione immigrata nella regione risente anche di una caratteristica di fondo, condivisa da tutti i territori: la maggioranza dei servizi offerti alla popolazione straniera viene inclusa nei servizi mainstream, quelli cioè offerti a tutta la popolazione, evitando misure specifiche rivolte agli stranieri in maniera esclusiva. Se si escludono gli sportelli immigrazione implementati nel quadro di specifici progetti (spesso FAMI), che nelle realtà più piccole risultano spesso marginali se non inutilizzati, la domanda di servizi da parte di persone di origine straniera viene soddisfatta attraverso i servizi generalisti offerti dal territorio e, qualora i requisiti lo permettano, da misure nazionali come il reddito di cittadinanza.

Questa viene definita come un’esplicita scelta di politica dei servizi, laddove si ritiene che servizi specificamente dedicati alla popolazione straniera risulterebbero in una eccessiva visibilità tanto della presenza degli stranieri sul territorio, quanto dei loro bisogni e dei servizi stessi di cui potrebbero usufruire. Inoltre, l’approccio generalista favorirebbe, nelle inten-

zioni degli amministratori, una maggiore inclusione e partecipazione della popolazione migrante alla vita del territorio, e sarebbe sostenuto da una concezione paritaria, democratica e inclusiva della convivenza con gli immigrati.

Nonostante le intenzioni, questo approccio non elimina i problemi legati alla visibilità del bisogno della popolazione straniera, rischiando, in tempi di ristrettezze economiche e tagli di risorse, di porre fasce di popolazione parimenti vulnerabili in concorrenza per l'accesso ai servizi, alimentando così una "guerra fra poveri" che si traduce nella cultura della separazione e dell'intolleranza.

Inoltre l'approccio estremamente settoriale ai bisogni impedisce, spesso, di prendere in carico in maniera olistica le persone che si rivolgono ai servizi: da una parte c'è la difficoltà della comunicazione del bisogno, talvolta non ben decifrato neanche dal potenziale utente; dall'altra c'è la difficoltà da parte dell'ente di rispondere in maniera adeguata a problematiche multifattoriali che necessitano di un approccio integrato.

La presenza frammentata di servizi talvolta sperimentali che si tramutano in buone pratiche sul territorio è spesso legata a progettualità finanziate attraverso fondi europei o altri canali di finanziamento che, sebbene importanti, rimangono limitati ad azioni specifiche e temporanee, senza adeguata continuità fra un progetto e l'altro. Questo tipo di fondi, inoltre, richiedendo uno sforzo amministrativo e gestionale aggiuntivo e superiore al normale, stressa in maniera particolare i territori più piccoli con meno risorse di personale - con il rischio di scoraggiarne la partecipazione.

10.3.2.4. Il ruolo chiave di Terzo settore e associazionismo migrante

Dall'analisi delle interviste emerge chiaramente il ruolo chiave che viene svolto dagli attori del privato sociale e/o che si rifanno al mondo del volontariato e dell'associazionismo.

La presenza di una relazione di collaborazione e scambio con questi attori da parte degli enti pubblici è divenuta in questa fase di crescente complessità sociale un valore imprescindibile e parte integrante del lavoro di policy making. Nella visione dei coordinatori di ATS intervistati, il Terzo settore svolge un'importante funzione di rilevazione e intercettazione del bisogno dell'utenza e ha un ruolo chiave anche nell'implementazione ed erogazione effettiva dei servizi. Per questo motivo alcuni intervistati ritengono utile la presenza degli attori del Terzo settore anche nella fase di programmazione, dove potrebbero portare un valore aggiunto grazie al loro punto di vista "privilegiato", più vicino all'utenza.

Anche il mondo dell'associazionismo migrante è percepito come potenzialmente molto utile in questo processo ma, a differenza del Terzo settore largamente inteso, che è abbastanza omogeneamente diffuso in tutta la regione, il quadro che emerge di queste realtà è disomogeneo e spazia dalla quasi totale assenza (almeno percepita) di associazioni di/con/per migranti a situazioni di presenza capillare.

Nella maggior parte dei casi, comunque, si descrivono contesti nei quali si è a conoscenza della presenza di associazioni sul territorio ma non si ha un contatto e un dialogo diretto tra l'ente territoriale e il mondo associazionistico. Questo risulta essere, infatti, molto più legato alla dimensione "micro" che non va oltre il confine comunale, e proprio il Comune diventa il principale interlocutore istituzionale delle associazioni.

Nella maggior parte dei casi, dunque, viene percepito uno spreco di risorse e di energie causato dal mancato coordinamento del lavoro delle associazioni e dal mancato dialogo non soltanto fra le associazioni e l'ATS ma anche fra le stesse associazioni che rischiano talvolta di sovrapporsi e di non mettere a frutto, disperdendola, l'esperienza di realtà associative più vecchie che potrebbe invece essere preziosa. L'ATS in questi casi potrebbe svolgere un ruolo di coordinamento delle azioni, incentivando le attività ed evitando sprechi di risorse. La mancanza di dialogo e apertura sia da parte delle associazioni sia da parte dell'ente sembra dunque essere il principale punto critico di questi contesti. È interessante a questo proposito fare un piccolo confronto con quanto accade invece con i progetti finanziati attraverso i fondi FAMI. In quel caso infatti alla base dell'azione c'è una *grant coalition*, una rete fatta di attori solidi capaci di gestire progetti e partenariati in maniera efficiente. Questo potrebbe avvenire anche nella quotidianità delle azioni messe in atto dai diversi attori del territorio, i quali spesso hanno idee ed entusiasmo ma mancano di mezzi e competenze specifiche che potrebbero invece essere assicurate dalla presenza della rete territoriale.

Ad ogni modo, esistono territori che fanno eccezione a questo stato di cose, essendo riusciti a mettere a punto una rete territoriale integrata, costituita di enti pubblici, attori del privato sociale, associazioni ed enti di volontariato che lavorando insieme riescono a rispondere in maniera piuttosto adeguata ai bisogni della popolazione straniera (e non). In alcuni casi questa rete e questo approccio è una realtà consolidata, che si avvale della presenza sul territorio di partner solidi appartenenti al Terzo settore e al mondo associazionistico, spesso anche migrante; in altri casi la rete territoriale è ancora in fase embrionale e il lavoro dell'ente risulta essere particolarmente importante e delicato, riguardando non soltanto il coordinamento della rete ma il suo stesso consolidamento. In questi territori una specifica intersezione di competenze (anche individuali), modelli gestionali (principalmente

partecipati e dal basso) e di tessuto sociale (ricco, articolato, con una tradizione associazionistica e di volontariato radicata) hanno dato luogo al mix giusto per procedere in questa direzione. Anche se la politica del “mimetismo” vale anche in questi territori, e la popolazione straniera, soprattutto la lungo residente, si avvale soprattutto di servizi che possono essere definiti generalisti, qui si implementano anche servizi ed attività dedicate, e/o mirate alla creazione di spazi di incontro e di reciproca conoscenza.

Come è intuibile questo tipo di approccio di rete è favorito dalla presenza di quella che può essere definita una “comunità competente”, una realtà, cioè, nella quale la società civile si prende in parte carico dei bisogni della parte più vulnerabile di sé stessa, svolgendo un lavoro sussidiario a quello istituzionale attraverso diversi tipi di canali di collaborazione e coordinamento.

Conclusioni

In questo paragrafo conclusivo cercheremo di tirare le somme rispetto a quanto detto finora, fornendo allo stesso tempo alcune indicazioni di policy.

Il primo punto da sottolineare è la difficoltà che gli enti territoriali esperiscono nell'affrontare problematiche percepite come sempre più complesse. Gli stakeholder intervistati evidenziano vulnerabilità multifattoriali, solo in parte legate al background migratorio e perlopiù legate a condizioni di marginalità sociale multiproblematica ormai cristallizzata. Questo evidenzia, in una sorta di effetto specchio, le difficoltà di gestione integrata della presa in carico da parte del territorio. Per questo motivo è importante che le modalità di presa in carico e di intervento diventino sempre più integrate ed associate, dando seguito a quella che è la natura stessa dei PUA (Punti Unici di Accesso) e a una concezione olistica dell'utente e del bisogno. Per fare ciò è necessario implementare (laddove mancano) e rafforzare (laddove siano già presenti) le équipes integrate di intervento e favorire l'integrazione fra i servizi. La strutturazione ulteriore di partenariati (ovunque già in essere) con attori del Terzo settore fornisce inoltre un intervento complementare e sensibile all'evoluzione locale dei bisogni sociali.

La seconda questione emersa riguarda la quasi totale assenza (specialmente in alcuni territori) di servizi dedicati alla popolazione straniera. Il dilemma fra servizi dedicati all'utenza straniera e servizi generalisti è una questione aperta e sostanzialmente irrisolta nel lavoro sociale. In genere, nelle Marche si è operata la scelta di includere la popolazione straniera nei servizi offerti a tutta la popolazione. Questa opzione può avere due effetti negativi: (1) generare e alimentare la percezione di concorrenza fra l'utenza

autoctona e immigrata; (2) limitare la capacità di intercettare bisogni specifici della popolazione straniera, rendendo in sostanza meno accessibili i servizi all'utenza straniera.

Per limitare gli effetti negativi di questo stato di cose, i servizi generalisti potrebbero essere affiancati da antenne/sportelli dedicati con funzioni di filtro e orientamento (sul modello emiliano-romagnolo), in cui operatori con competenze specifiche – anche acquisite tramite specifica formazione – permettano di abbassare la soglia di accesso ai servizi. Tali sportelli possono essere offerti anche in forma associata fra più territori – come già avviene in qualche modo in alcuni ATS – specie a beneficio delle aree interne, con meno risorse e una domanda meno strutturata.

La terza questione emersa è che in molti dei territori analizzati l'intercettazione del bisogno dell'utenza straniera viene portata avanti perlopiù in maniera erratica, non strutturale e tangenziale ad altri tipi di rilevazione. Allo stesso tempo è assente quasi ovunque una attività di co-progettazione e co-programmazione degli interventi alla quale possano partecipare tutti gli attori del territorio coinvolti (tra cui Terzo settore e associazioni). Questo è dovuto alla mancanza di una rete territoriale fra attori forte e consolidata che includa anche le associazioni di/per/con migranti. In particolare, proprio per quanto riguarda il mondo associazionistico migrante, in molti dei casi analizzati c'è una scarsa conoscenza reciproca e poco dialogo fra gli enti territoriali e le associazioni presenti sul territorio che preferiscono interfacciarsi con i comuni, spesso generando uno spreco di risorse che potrebbero essere meglio gestite da un coordinamento territoriale.

Risulta importante, dunque, lavorare sulla creazione, il sostegno e il consolidamento di tali reti territoriali che coinvolgano tutti gli attori in maniera continuativa e periodica, nell'ottica della creazione di una comunità competente capace di prendersi carico del bisogno e di collaborare alla stesura di programmazioni di lungo periodo volte ad intercettare il bisogno e a risolverlo, includendo in queste reti anche le associazioni di /con /per migranti. Questo permetterebbe – pur con le distorsioni note relative alla fragilità e limitata rappresentatività dell'associazionismo delle minoranze nelle Marche – di facilitare il contatto diretto con bisogni e necessità di gruppi di popolazione che finora rimangono poco ascoltati, se non tramite "portavoce" nell'associazionismo generalista, come le cosiddette "seconde generazioni".

È importante altresì prevedere competenze (interne o esterne) e risorse per rilevazioni periodiche dei bisogni, che siano così in grado di valutare e il percorso fatto e di fornire indicazioni circa le modalità di intervento più adeguate.

Si tratta, in sostanza, di dare adeguata attuazione alla l. 328/2000, in cui la parte di coprogettazione e co-creazione di servizi – specie in alcuni ambiti – rimane ancora schiacciata da difficoltà organizzative.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini, M. (2005) *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Banca d'Italia (2021) *L'economia delle Marche*. Rapporto annuale, Economie regionali, 11.
- Barberis, E. (2020) *Il lavoro sociale con le persone immigrate*, pp. 347-377 in F. Biondi dal Monte, E. Rossi (a cura di), *Diritti oltre la frontiera*, Pisa University Press, Pisa.
- Barberis, E., Martelli, A. (2021) "Covid-19 e welfare dei servizi in Italia", *Politiche Sociali*, 2: 349-368.
- Cela, E., Fokkema, T. (2014) "Il benessere degli anziani albanesi e marocchini in Italia", *Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica*, LXVIII(1): 95-102.
- Gargiulo, E. (2017) "The limits of local citizenship", *Citizenship Studies*, 21(3): 327-343.
- Idos (2020) *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, Idos, Roma.
- Ismu (2021) *Ventiseiesimo Rapporto sulle Migrazioni 2020*, FrancoAngeli, Milano.
- Istat (2020a) *Cittadini non comunitari in Italia. Anni 2019-2020*. Statistiche report, 26 ottobre.
- Istat (2020b) *Identità e percorsi di integrazione delle seconde generazioni in Italia*, Istat, Roma.
- Maneri, M., Quassoli, F. (a cura di) (2021), *Un attentato "quasi terroristico"*, Carocci, Roma.
- Ministero dell'Interno (2020), *Emersione dei rapporti di lavoro 2020. Analisi Statistica delle domande*, mimeo.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2020), *Reddito di Cittadinanza. Rapporto annuale 2020*, mimeo.
- Morris, L. (2002), *Managing Migration: Civic Stratification and Migrants' Rights*, Routledge, Londra-New York.
- Pitaud, P. (2010) "Gli immigrati anziani. L'esilio senza regno - tra qui e là", *I luoghi della cura*, VIII(3): 24-27.
- Pitzalis, S. (2020) "Il continuum dell'emergenza criticità strutturali e mutamenti nel sistema di accoglienza prima e durante la pandemia da Covid-19", *Illuminazioni*, Suppl. 9, 56-85
- Ponzo, I., Zincone, G. (2010), *Immigrati: servizi uguali o diversi?*, Carocci, Roma.
- SAI, CITTALIA (2020), *Atlante Siproimi/Sai 2020*, Anci e Ministero dell'Interno, Roma.