

fieri

rapporti di ricerca

MULTIWELFARE

Le trasformazioni dei welfare territoriali nella società dell'immigrazione.

A cura di

Sandro Busso

Enrico Gargiulo

Michele Manocchi

Con la supervisione di Ferruccio Pastore e Irene Ponzio

Gennaio 2013



Rapporto di ricerca relativo al progetto "Multiwelfare. Quale welfare mix per una società di immigrazione?", realizzato da Fieri con il contributo della Fondazione Compagnia di San Paolo e della Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo.



Introduzione	4
I. Il welfare che cambia.....	4
II. Il welfare come mix di attori, settori e territori	5
III. Offerta e domanda di welfare tra circolarità e indipendenza	7
IV. I metodi di ricerca: quantità, qualità e partecipazione.....	8
1. La presenza straniera sul territorio: dimensioni rilevanti per i servizi	12
1.1 Presenza e distribuzione sul territorio.....	12
1.2 Caratteristiche demografiche della popolazione straniera.....	17
1.3. Incremento, flussi e stabilità della presenza	20
1.4. Conclusioni: somiglianze e differenze.....	23
2. La presenza straniera nei servizi socio-assistenziali e i modelli d’offerta	26
2.1. Lo scenario di partenza: l’utenza straniera dei servizi socio-assistenziali.....	27
2.2. Gli interventi specifici rivolti agli stranieri.....	29
2.3 Il ruolo dei servizi specifici nel discorso degli attori.....	33
2.4. I percorsi dell’utenza tra pubblico e privato	37
2.5 Conclusioni: Leggere la presenza straniera nei servizi in un sistema di welfare mix	42
3. Assetto e governo del sistema	44
3.1 Una tipologia che cambia: attori del non-profit e servizi per stranieri	44
3.2 Modelli e prassi della partecipazione degli attori non pubblici nell’erogazione dei servizi ..	50
3.3. Il finanziamento del sistema e la sua sostenibilità.....	52
3.4 Programmazione o “Programmazioni”? Sedi e attori	57
3.5 Assetti e modelli di interazione	62
4. Donne straniere e <i>welfare</i> : tra erogazione e fruizione	64
4.1 Donne che erogano <i>welfare</i> : il caso delle assistenti familiari.....	65
4.2 Tentativi di istituzionalizzazione dell’offerta	71
4.3 Donne che domandano <i>welfare</i>	73
4.4 Sfide aperte.....	81

Conclusioni.....	83
APPENDICE	87

Introduzione

di Ferruccio Pastore e Irene Ponzo

I. Il welfare che cambia

Negli ultimi decenni, lo sviluppo del welfare si è contraddistinto, non solo in Italia, per una crescente differenziazione della domanda (Ascoli 1999, Ranci 1999 e 2004), a cui ha contribuito fortemente l'immigrazione (Ponzo e Zincone 2010). Questa ricerca si è concentrata su quest'ultima dinamica, ossia sul funzionamento del welfare in una società in cui cresce la presenza straniera, modificando la composizione demografica e incrementando la diversità culturale.

Come evidenzia Zincone, analizzare il modo in cui un sistema di welfare tratta l'immigrazione aiuta a comprendere i suoi tratti distintivi e i caratteri specifici del suo funzionamento. L'immigrazione, infatti, rappresenta un "agente" di cambiamento, che modifica il sistema stesso, costringendolo ad adattarsi ai nuovi bisogni di cui gli stranieri sono portatori. Allo stesso tempo, però, l'immigrazione, ponendo sotto stress il sistema, agisce – secondo un'espressione di Zincone - come "reagente", evidenziandone peculiarità e carenze. Lo studio delle modalità con cui il welfare risponde alla presenza immigrata consente quindi di cogliere le più generali trasformazioni in atto (Zincone 1994, 1998 e 2006).

Nel guardare all'immigrazione come stimolo al cambiamento, va considerata anche l'evoluzione di tale fenomeno. In una prima fase, i lavoratori stranieri si ponevano prevalentemente come erogatori di servizi di cura sul mercato. Il passare del tempo, la forte crescita del fenomeno e la normalizzazione socio-demografica della popolazione immigrata prodotta dai ricongiungimenti familiari hanno cambiato profondamente questo stato di cose. Oggi, pur rimanendo una componente fondamentale del nostro sistema di welfare come erogatori di servizi di cura, gli immigrati e le immigrate emergono come segmento sempre più importante della domanda di welfare. Questo moltiplica le situazioni di effettiva concorrenza nell'accesso, politicizzando sempre di più la tematica e generando una serie di vincoli aggiuntivi, non solo per i policy-maker, ma più in generale per tutti i soggetti coinvolti nella pianificazione e nel funzionamento del welfare ai diversi livelli.

Al di là delle dinamiche legate all'immigrazione, il sistema di welfare sta inoltre subendo una radicale trasformazione, non tanto a seguito di riforme strutturali, quanto a causa

dei consistenti tagli di spesa, che stanno costringendo i diversi attori a rivedere strategie, azioni e rapporti reciproci. Si tratta quindi di un oggetto di ricerca che in questo momento risulta particolarmente scivoloso, in divenire, costringendoci a fornire una fotografia in parte sfocata, dai contorni incerti perché scattata in corsa, ma forse proprio per questo utile a orientarsi in questa fase di transizione.

II. Il welfare come mix di attori, settori e territori

Uno strumento concettuale essenziale per comprendere come il welfare tratti e venga influenzato dal fenomeno migratorio è, a nostro avviso, quello di welfare mix o “modello misto di welfare”. Il concetto di welfare mix ci permette infatti di cogliere anche il ruolo degli attori non pubblici, che hanno dato in questi anni un contributo estremamente rilevante alla produzione di welfare. Basti pensare al ruolo svolto dal non profit, che ha reso i servizi più flessibili, favorendo un allargamento dei diritti di cittadinanza alle minoranze immigrate, ha agevolato il superamento degli ostacoli all’effettivo accesso ai servizi e ha svolto una funzione di advocacy e di tutela dei diritti degli stranieri, seppur con luci e ombre (Zincone 1994). Più di recente, sta crescendo anche il cosiddetto “welfare market”, ossia il complesso delle organizzazioni for profit e non profit che vendono direttamente servizi ai privati. Infine, in alcune zone del paese, le fondazioni bancarie, chiamate a sopperire alla scarsità di risorse pubbliche, stanno assumendo un ruolo centrale nel disegno del welfare locale e della definizione dell’equilibrio tra i diversi servizi e i differenti attori.

In questa ricerca abbiamo dunque adottato una definizione estesa di welfare mix, che include:

- il settore pubblico;
- il settore non profit;
- le imprese for profit;

È noto che le relazioni tra i diversi attori si strutturano in maniera estremamente differente nei diversi settori di welfare, anche solo per la differente distribuzione di competenze tra i livelli di governo, per cui le politiche del lavoro sono, per esempio, competenza delle Province, mentre quelle sanitarie afferiscono principalmente alla Regione. Al fine di effettuare un’analisi in profondità, abbiamo quindi scelto di circoscrivere l’ambito della ricerca, focalizzandoci sul settore delle politiche sociali. Altri

ambiti (istruzione, lavoro, sanità, ecc.) sono stati considerati unicamente con riferimento alle intersezioni con questo settore.

A differenza di quanto accade nella sanità o nell'istruzione, nel settore delle politiche sociali, gli attori for profit sono ancora poco presenti, rendendo problematica l'applicazione dell'articolato concetto di welfare mix da cui siamo partiti. Abbiamo quindi tentato di esplorare alcune dinamiche di mercato e alle sinergie con i dispositivi istituzionali di welfare, guardando al lavoro di cura comprato dalle famiglie che, benché sovente scarsamente istituzionalizzato, rappresenta una porzione rilevante del welfare mix così come inteso in questa ricerca. Dato l'invecchiamento della popolazione e il progressivo aumento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, la domanda di cura sta infatti assumendo una rilevanza crescente, così come risulta sempre più evidente la necessità di rispondervi combinando le risorse pubbliche, del privato sociale e del mercato. Inoltre, poiché una parte consistente delle lavoratrici di cura, le cosiddette "badanti", sono di origine straniera, la presa in considerazione di questo settore specifico ci ha permesso di evidenziare il duplice ruolo degli immigrati come fruitori ed erogatori di welfare.

La distribuzione di competenze tra i diversi livelli di governo non muta solamente in base ai settori, ma anche in base ai territori. Nella città di maggiori dimensioni le politiche sociali sono gestite per lo più dai Comuni, mentre nei territori maggiormente frammentati, contraddistinti da insediamenti di piccole dimensioni dispersi sul territorio, queste competenze vengono in genere delegate a enti sovracomunali. Al fine di cogliere le differenti implicazioni in termini di welfare mix di questi diversi assetti, abbiamo comparato il "welfare compatto" di Torino, dove è la Città a gestire le politiche sociali, e il "welfare diffuso" della provincia di Cuneo, dove questa competenza è stata trasferita, almeno fino alle trasformazioni avviate nel 2012, ai Consorzi socio assistenziali, dieci in tutto¹. La decisione della Regione Piemonte di sopprimere i Consorzi – anche se poi rientrata – ha infatti portato all'effettiva chiusura di alcuni di essi, modificando fortemente la configurazione di questo settore e costringendoci a fornire un'immagine del welfare locale probabilmente "mossa" ma proprio per questo utile – almeno così speriamo – per comprendere le profonde trasformazioni in atto.

I due territori considerati non si differenziano solo per la diversa organizzazione del welfare pubblico, ma anche per la composizione del welfare non profit, che risulta essere più articolato e strutturato a Torino, con rilevanti conseguenze sul funzionamento del

¹ I Consorzi socio-assistenziali afferiscono ai bacini territoriali di Cuneo, Alba-Langhe-Roero, Bra, Fossano, Monregalese, Alta Langa, Valli Grana e Maira, Valli Gesso e Vermenagna, Valli Mongia, Cevetta e Langa Cebana.

sistema complessivo, come vedremo meglio nelle prossime pagine (cfr. Capp. II e III). Pertanto, se da un lato questa comparazione è risultata in parte problematica, riferendosi a due livelli territoriali e istituzionali differenti, dall'altro, ci sembra aver prodotto un valore aggiunto, consentendoci di identificare le caratteristiche e i meccanismi di funzionamento dei due modelli di welfare locali.

III. Offerta e domanda di welfare tra circolarità e indipendenza

I contenuti del welfare possono essere guardati da differenti prospettive, in base agli interrogativi di ricerca. Il criterio che ha guidato questa analisi è stato quello del livello di specializzazione dei servizi rispetto al target specifico degli stranieri. Abbiamo quindi distinto i servizi in tre ampie categorie.

- I servizi *universalistici*, rivolti all'intera popolazione.
- I servizi *specialistici* o *migrant-specific*, il cui target è rappresentato dall'utenza straniera.
- I servizi *ethnic-sensitive*, ossia servizi universalistici che contengono al loro interno dispositivi a supporto degli utenti immigrati, per garantire il corretto accesso e utilizzo dei servizi stessi.

Nel dibattito pubblico, anche specialistico, su questi temi, emerge spesso l'idea che sia corso un processo, presentato come quasi inevitabile e irreversibile, di superamento di qualsiasi specificità dei servizi, a seguito della crescente assimilazione e indistinguibilità della popolazione immigrata da quella autoctona. In realtà, come rivela la nostra ricerca, il panorama è sovente più complesso, per l'intrecciarsi di dinamiche legate sia alla domanda, sia all'offerta.

Sul lato della domanda, si riscontra il permanere di barriere all'accesso degli immigrati ai servizi dovute, per esempio, a difficoltà linguistiche o carenze informative. Inoltre, i nuovi arrivi dall'estero, benché abbiano subito un rallentamento a causa della crisi economica, non sono scomparsi, per cui i sistemi locali di welfare continuano a dover rispondere a domande di persone provenienti da altri paesi e che, per quanto sovente inserite in filiere migratorie consolidate, possono mostrare bisogni specifici e differenti da quelli della popolazione maggiormente radicata sul territorio.

Anche le dinamiche interne all'offerta non conducono necessariamente a una progressiva scomparsa delle prestazioni ad hoc per gli immigrati. Come evidenzia questo rapporto, le organizzazioni di welfare possono infatti sviluppare servizi più o meno

specialistici per gli immigrati seguendo logiche proprie, strategie organizzative orientate alla sopravvivenza e all'espansione, sganciate dalla domanda. Queste dinamiche risultano particolarmente rilevanti, se si pensa che l'offerta non solo risulta parzialmente autonoma dalla domanda, ma può influenzarla in maniera significativa. L'analisi dei dati empirici suggerisce, per esempio, che la diversa struttura del welfare mix e il livello di specializzazione dei servizi influenzino il ricorso e le modalità di accesso degli immigrati al welfare pubblico (cfr. in part. Capp. II e III).

Oltre a guardare le singole organizzazioni dall'interno, le abbiamo osservate nel contesto organizzativo complessivo. Nel fare ciò, abbiamo distinto il livello operativo, di erogazione dei servizi, da quello della programmazione. La distinzione analitica tra questi due piani è di particolare importanza in questo periodo di forti tagli alla spesa pubblica i quali, dal punto di vista operativo, possono favorire l'outsourcing come soluzione per contenere i costi, piuttosto che come coerente applicazione di principi di sussidiarietà e, sul piano della programmazione, possono indebolire il potere decisionale del pubblico, sempre più impossibilitato a utilizzare il finanziamento dei servizi come fonte di legittimazione e strumento di negoziazione.

Queste complesse dinamiche interne ed esterne alle organizzazioni si inscrivono infatti in una forte riduzione delle risorse destinate al welfare. Per tale ragione, abbiamo prestato particolare attenzione ai meccanismi di finanziamento dei servizi e delle organizzazioni, la cui analisi ha evidenziato il prodursi di effetti non previsti e non voluti, rivelando come la crescente selettività nella distribuzione delle risorse economiche tra i diversi soggetti del welfare mix, allocate sempre più di frequente attraverso il meccanismo dei bandi, non generi necessariamente una maggiore efficienza.

IV. I metodi di ricerca: quantità, qualità e partecipazione

L'indagine dei temi sopra illustrati è avvenuta ricorrendo a diversi metodi di ricerca. La fase istruttoria si è focalizzata sull'analisi quantitativa della domanda e dell'offerta di welfare, utilizzando differenti fonti: dai dati demografici sui residenti dei territori analizzati, alla Relazione Annuale dell'Attività degli Enti Gestori (fino al 2010), istituita dalla Regione Piemonte, i cui dati confluiscono dal 2003 nell'Indagine Istat sugli Interventi e i Servizi Sociali dei Comuni Singoli e Associati.

A questa analisi, abbiamo affiancato l'analisi qualitativa di documenti (norme, documenti delle organizzazioni del welfare mix, piani di zona, bilanci) e interviste a testimoni privilegiati. Nello specifico, abbiamo intervistato circa quaranta soggetti appartenenti sia

a enti pubblici (Comuni, Consorzi, Province) sia a organizzazioni private (non-profit e for-profit) che si occupano di assistenza sociale e di formazione. I soggetti intervistati sono stati selezionati ricorrendo ad un tipo di campionamento che viene definito in letteratura “snowball sampling”, dove a ciascuno dei nostri interlocutori abbiamo chiesto di elencarci gli enti, le organizzazioni, le persone che a suo giudizio sarebbe stato opportuno sentire, visti gli obiettivi del lavoro di ricerca. Questa strategia è particolarmente indicata quando, come in questo caso, ciò che si vuole raggiungere è la definizione di un quadro di riferimento che possa giovare dei differenti punti di vista di coloro che, a vario titolo, sono coinvolti nei, e protagonisti dei, processi decisionali e gestionali.

Infine, accanto a metodi di indagine classici, abbiamo impiegato tecniche partecipative, finalizzate sia ad acquisire informazioni approfondite sull’oggetto di ricerca, sia a orientare e informare la ricerca, sia infine a promuovere una riflessione tra soggetti con ruoli diversi su caratteristiche, tendenze, problematiche e prospettive del welfare mix in una società di immigrazione. A tale fine, abbiamo istituito per ciascuno dei due territori interessati dal progetto uno Steering Group, composto da esponenti del pubblico, del terzo settore e del privato, chiamati a confrontarsi sui risultati empirici progressivamente prodotti dalla ricerca. Questo metodo ha consentito di meglio interpretare e individuare le ragioni di possibili variazioni dei dati statistici disponibili, a volte più legate a procedure di raccolta ed elaborazione che a effettivi cambiamenti nella domanda e offerta di welfare. Inoltre, questo strumento, oltre che dare risposte, ha contribuito a generare domande tra i soggetti attivi in questo settore, che speriamo possano essere sviluppate e introdotte nel dibattito locale da questi ultimi anche dopo la fine del progetto.

L’intenzione di questo progetto è infatti, non solo quella di contribuire alla conoscenza dei meccanismi di funzionamento del welfare e dei modi con cui quest’ultimo risponde e reagisce al fenomeno migratorio, ma anche di generare raccomandazioni utili per la progettazione strategica dei servizi di welfare e per una migliore regolazione sistemica degli stessi.

Il rapporto è articolato in quattro capitoli. Il primo ricostruisce alcuni tratti salienti della presenza straniera sui due territori considerati, soffermandosi su quegli aspetti ritenuti rilevanti nello strutturare, almeno potenzialmente, la domanda di welfare. Il secondo capitolo analizza il rapporto tra la presenza di utenti stranieri nei servizi socio assistenziali, e l’offerta di servizi specifici, tratteggiando quadri molto differenti nei due territori. Il terzo capitolo analizza il welfare mix adottato gli strumenti dell’analisi organizzativa e di policy, con l’obiettivo di evidenziare diversi modelli organizzativi,

decisionali e di finanziamento. Il quarto capitolo affronta il tema del lavoro di cura comprato dalle famiglie sul mercato, da un lato, e della domanda di welfare espressa dalla lavoratrici di cura, dall'altro.

Dalla maggiore o minore efficacia, efficienza e versatilità degli assetti di welfare che si vanno instaurando a livello locale, dalla loro capacità di autorinnovamento costante in risposta alle trasformazioni strutturali che stiamo vivendo, dipenderanno concretamente i livelli di benessere e di integrazione della società italiana del futuro.

Riferimenti bibliografici essenziali relativi alle sezioni soprastanti

- Ascoli, U. (a cura di) *Il welfare del futuro. Manuale critico del terzo settore*, Roma, Carocci, 1999.
- Borzaga, C., Fiorentini, G. e Maticena, A. (a cura di) *Non-profit e sistemi di welfare. Il contributo dell'analisi economica*, Roma, Carocci, 1998.
- Busso, S., *Basi informative e politiche di integrazione per gli immigrati*, "Stato e mercato", 3, 2007.
- Busso, S. e Manocchi, M., *Un sistema di indicatori per le politiche rivolte all'immigrazione*, "Autonomie locali e servizi sociali", 3, 2008.
- Campomori, F., *Il ruolo di policymaking svolto dagli operatori dei servizi per gli immigrati*, "Mondi Migranti", a cura di T. Caponio e E. Pavolini, 3, 2007, pp. 83-106.
- Caponio, T., e Borkert, M., a cura di, *The Local dimension of migration policymaking*, Amsterdam, Amsterdam University Press, IMISCOE Report Series.
- Fasano, L. e Zucchini, F. *L'implementazione locale del testo unico sull'immigrazione*, in Fondazione Cariplo-ISMU (a cura di), *Sesto rapporto sulle migrazioni – 2000*, Milano, Franco Angeli, 2001, pp. 39-50.
- Ponzio, I. e Zincone, G., *Servizi uguali o diversi?*, Roma, serie FIERI, Carocci, 2010.
- Ranci, C. *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazione del welfare*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- Ranci, C., *Il welfare mix in Europa*, Roma, Carocci, 2004.
- Zincone, G. *Uno schermo contro il razzismo. Per una politica dei diritti utili*, Roma, Donzelli, 2004.
- Zincone, G., *The making of Immigration and Immigrant policies*, in «Journal of ethnic and Migration Studies», 2006.
- Zincone, G., *Illegality, Enlightenment and Ambiguity: A Hot Italian Recipe*, in «South European Society and Politics», vol. 3, n. 3, 1998, pp. 42-81.
- Zincone, G., *Uno schermo contro il razzismo. Per una politica dei diritti utili*, Roma, Donzelli editore, 2004.

1. La presenza straniera sul territorio: dimensioni rilevanti per i servizi

Il presupposto di questa ricerca è che il welfare non si strutturi semplicemente in base ai bisogni espressi dalla popolazione, ma che domanda e offerta di welfare siano legate da un rapporto circolare e si influenzino reciprocamente. Questo rapporto si concentra sull'evoluzione dell'offerta di welfare in risposta alla presenza straniera, più che sulla domanda; ciò nondimeno si ritiene utile fornire una breve presentazione delle dimensioni fondamentali della presenza straniera nei territori considerati.

La sintetica ricostruzione presentata in questo capitolo a partire dai dati sui residenti stranieri (*vedi Box 1*) ha la funzione di definire alcune coordinate generali del fenomeno cui i servizi si trovano a dover far fronte, piuttosto che offrire spunti per capire le caratteristiche della domanda. Pertanto, anche la selezione delle dimensioni presentate, e il taglio dell'analisi, riflettono questo orientamento. Non trova infatti spazio qui un'analisi delle condizioni di vita, delle risorse o degli indicatori di benessere, da cui la domanda di servizi dipende in larga misura. In questa sede verranno individuate tre aree a partire dai dati anagrafici: i livelli di presenza e la distribuzione sul territorio, le caratteristiche demografiche di base della popolazione straniera e, infine, l'entità dei flussi e la stabilità della presenza. Quest'ultima dimensione in particolare contiene informazioni utili per i capitoli che seguono, dal momento che una consistente parte del dibattito sui servizi specifici per i migranti ruota attorno alle esigenze di carattere emergenziale, che si manifestano con più frequenza nella prima fase della migrazione.

1.1 Presenza e distribuzione sul territorio

L'aumento consistente della presenza straniera è, come noto, una tendenza consolidata, che interessa il territorio piemontese a partire dall'inizio degli anni '90. I contesti oggetto di indagine in questa sede non fanno eccezione al *trend* generale, anzi si caratterizzano per livelli di presenza più elevati e *trend* di crescita più rapidi (cfr. figg. 1.1 e 1.2). Il comune di Torino è il primo a livello regionale tra i capoluoghi e i grandi comuni per livelli di presenza straniera, mentre la provincia di Cuneo è stata per lungo tempo la provincia con il livello di incidenza più elevato e, anche se superata dal 2009 da Alessandria e Asti, rimane al di sopra della media regionale.

Fig.1.1 Dati di sintesi al 31 dicembre 2010

COMUNE DI TORINO

N° stranieri residenti = **127.717** (pari al 61% degli stranieri presenti sul territorio provinciale e al 32% dell'intero territorio regionale).

Di cui minorenni: **28.657** (22,4%).

Popolazione totale = **907.563**.

Stranieri su residenti: **14,07 %** (valore più alto tra i grandi comuni della regione).

PROVINCIA DI CUNEO

N° stranieri residenti = **56.166** (2° provincia dopo Torino per presenze in assoluto).

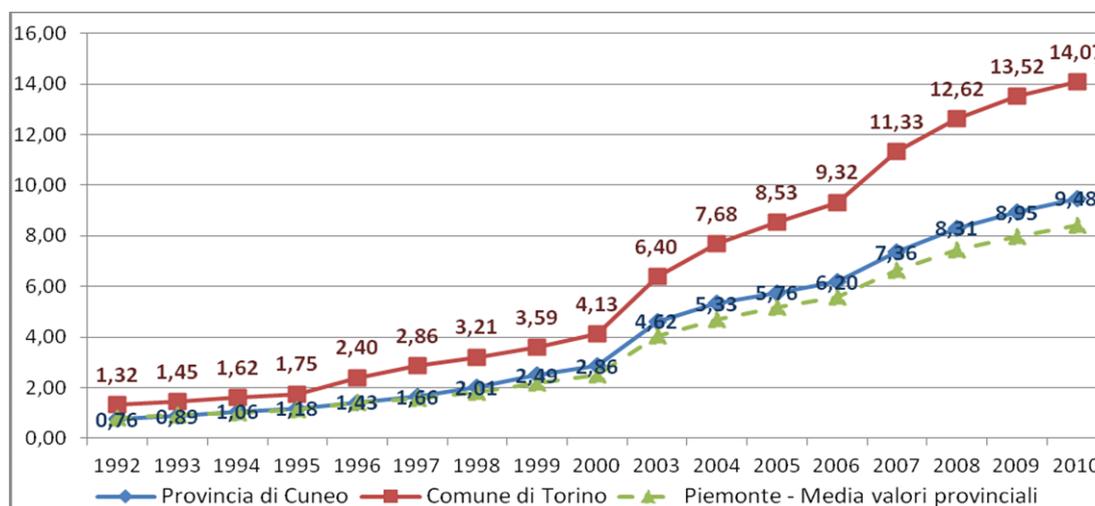
Di cui minorenni: **14.168** (25,2%).

Popolazione totale = **592.303**.

Stranieri su residenti: **9,48 %** (3° provincia dopo Alessandria e Asti per incidenza).

Fonte: Istat Demo – Nostra Elaborazione

Fig.1.2 Stranieri su residenti al 31-12 di ogni anno



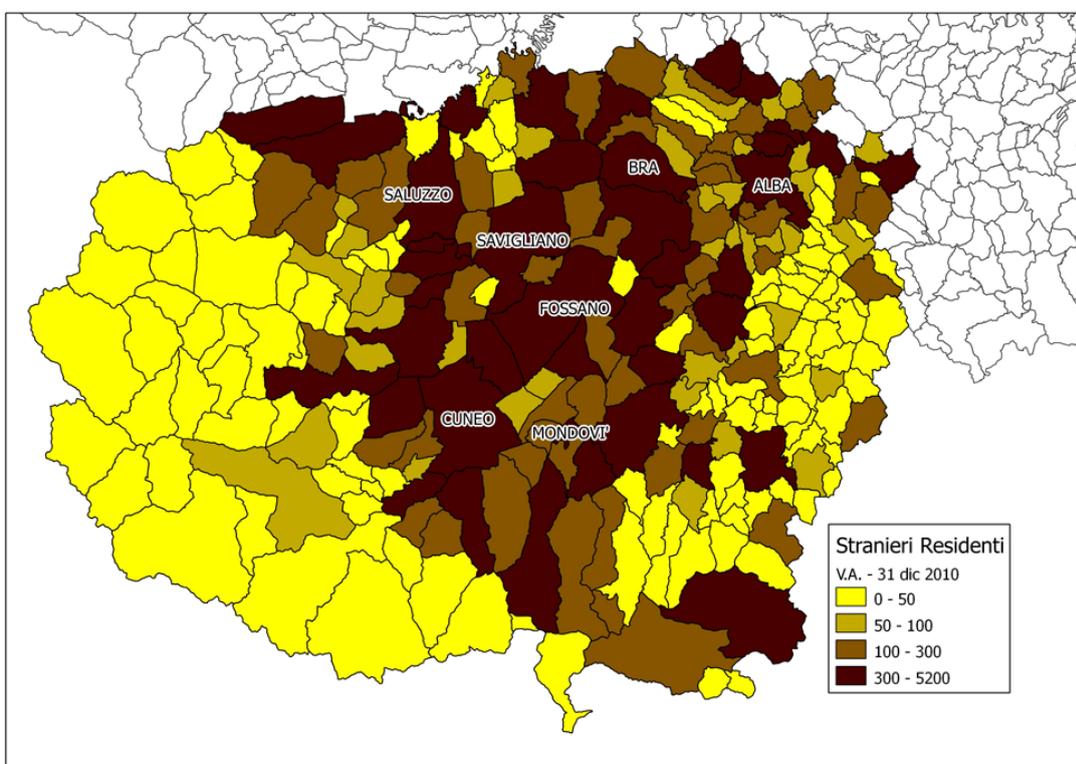
Fonte: Istat Demo – Nostra Elaborazione

Spunti di riflessione interessanti per l'attività dei servizi, e per comprendere le differenze tra i due contesti osservati, derivano poi dalla distribuzione della popolazione straniera sul territorio. In provincia di Cuneo tale distribuzione ricalca, se si guarda ai valori assoluti, quella della

popolazione complessiva e la struttura morfologica dell'area: elevati livelli di presenza si registrano infatti nelle zone pianeggianti e collinari, mentre livelli più bassi caratterizzano le parti montuose della provincia (cfr. fig. 1.3).

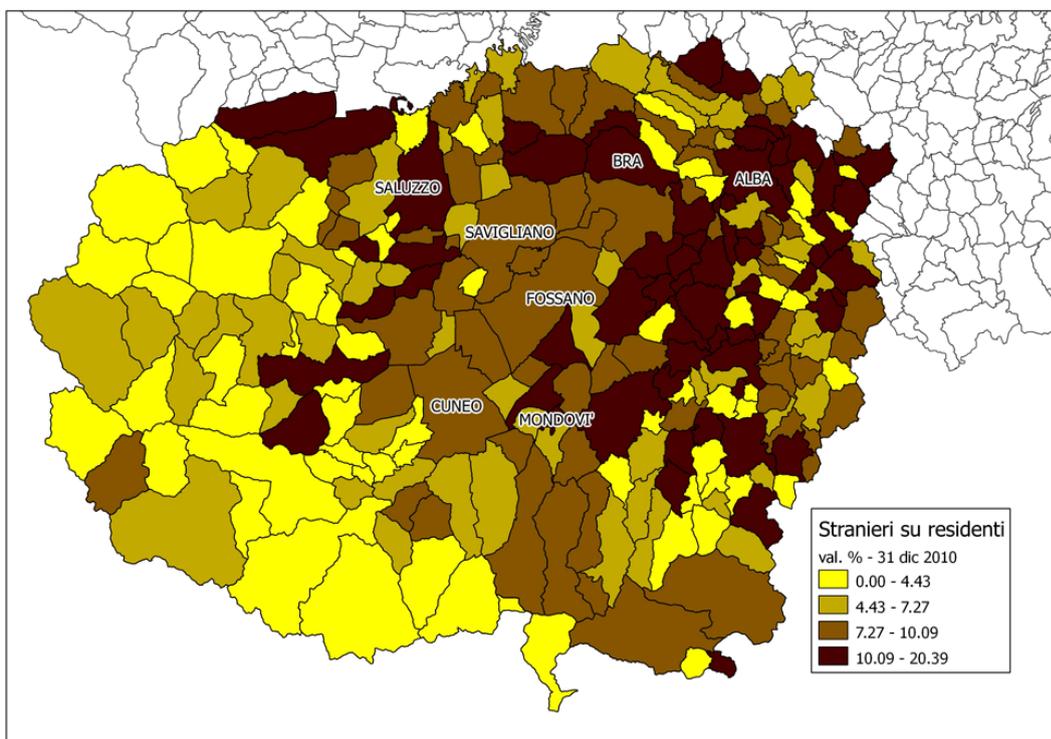
La distribuzione cambia se si guarda però all'incidenza sul totale della popolazione, che risulta più elevata nella parte orientale della provincia, zona che si distingue per livelli di ricchezza più elevati e per un maggior dinamismo economico (fig. 1.4). Uno sguardo complessivo suggerisce, comunque, l'esistenza di una popolazione dispersa sul territorio, con un'incidenza significativa in numerosi comuni della provincia sia di grandi sia di piccole dimensioni.

Fig.1.3 Provincia di Cuneo - Stranieri residenti al 31 dicembre 2010 – Valore assoluto



Fonte: Istat Demo – Nostra Elaborazione

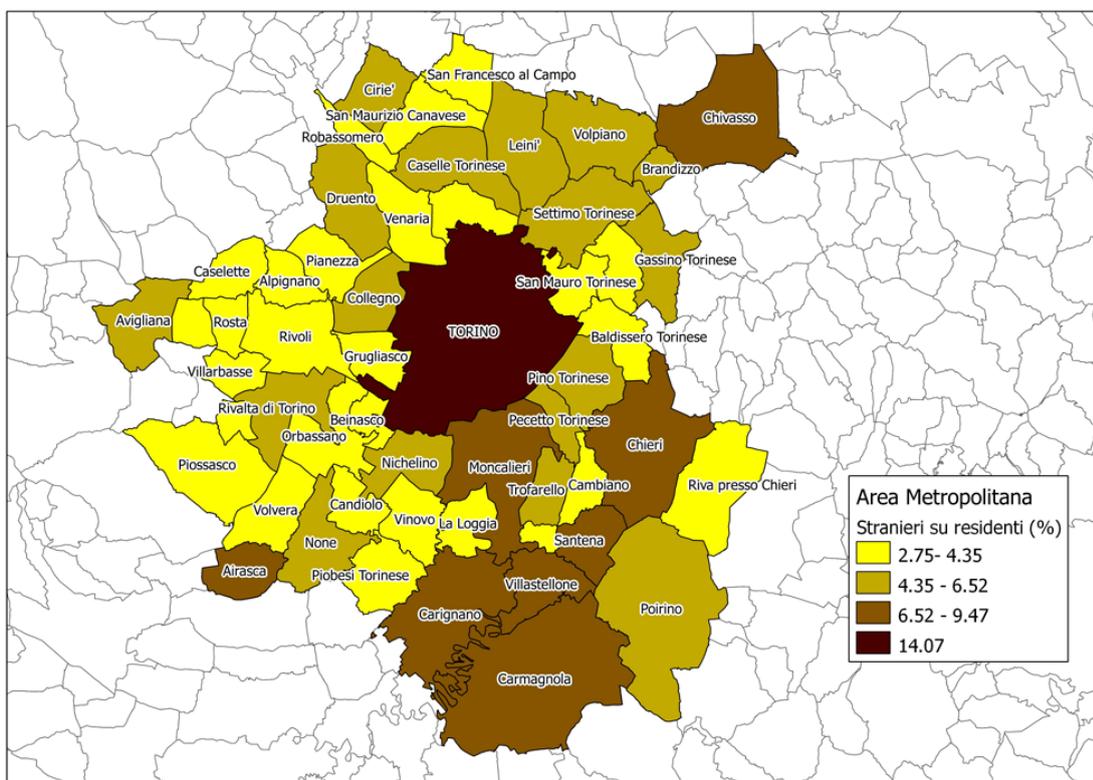
Fig.1.4 Provincia di Cuneo - Stranieri su totale residenti al 31 dicembre 2010 – %



Fonte: Istat Demo – Nostra Elaborazione

Del tutto opposta appare invece la situazione del comune di Torino, dove la presenza appare piuttosto concentrata in confronto ai comuni dell'area metropolitana (fig. 1.5). L'incidenza degli stranieri nel capoluogo supera infatti di oltre 4,5 punti percentuali il valore più alto che si registra nella cintura, che si caratterizza per una struttura della popolazione pressoché speculare a quella del capoluogo, con bassi livelli di presenza straniera, un'incidenza elevata di giovani e di famiglie numerose.

Fig.1.5 Stranieri Residenti nell'area metropolitana – Incidenza percentuale al 31 dicembre 2010

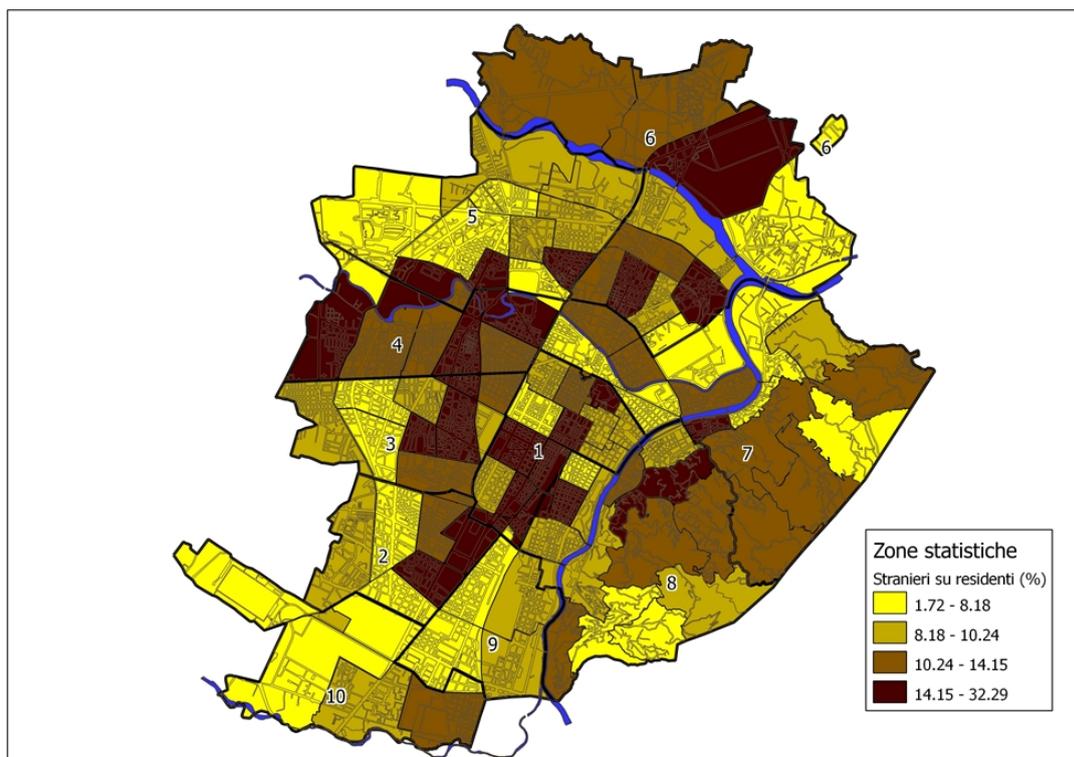


Fonte: Regione Piemonte / BDIS su dati Istat – Nostra elaborazione

La tendenza alla concentrazione appare poi confermata se si guarda dentro i confini comunali (fig. 1.6), dove si mantengono forti differenze tra i quartieri e all'interno degli stessi. A fianco di zone tradizionalmente caratterizzate da elevati livelli di presenza straniera, in cui si registra ancora un *trend* di crescita, permangono zone quasi esclusivamente abitate da italiani.

Questo primo sintetico sguardo definisce due territori accomunati da elevati livelli di presenza, ma con distribuzioni molto differenti. La popolazione straniera appare infatti più dispersa nel cuneese, su un territorio di grandi dimensioni, e più concentrata a Torino, sia rispetto ai comuni che la circondano, sia al suo interno in zone specifiche del tessuto urbano.

Fig.1.6 - Stranieri Residenti per Zona Statistica – Incidenza sul totale residenti al 31 dicembre 2008 –



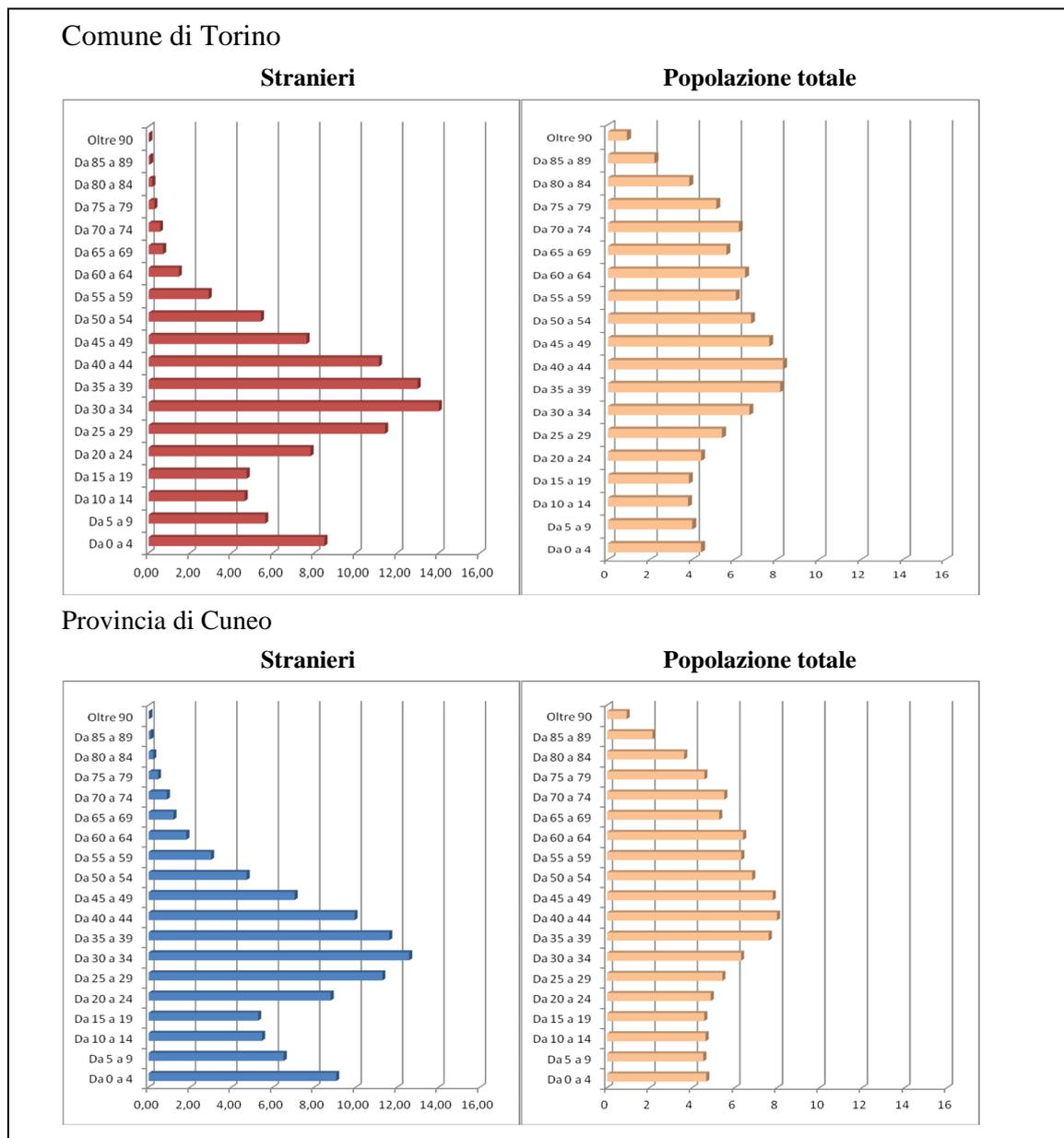
Fonte: Regione Comune di Torino – Nostra elaborazione

1.2 Caratteristiche demografiche della popolazione straniera

La struttura demografica della popolazione straniera residente nei due contesti osservati non si discosta in modo sensibile da quella del territorio regionale. Nondimeno, è possibile rilevare alcune differenze – soprattutto per quanto riguarda la composizione per nazionalità – di cui daremo sinteticamente conto nel seguito.

Un primo dato da prendere in considerazione riguarda la composizione per fasce d'età della popolazione (cfr. fig. 1.7). Come ormai da tempo noto, la presenza straniera si distingue per un'età media più bassa e una maggiore incidenza di minori ed adulti. Nonostante si delinei all'orizzonte l'emergere di problematiche legate all'invecchiamento della popolazione straniera, la componente anziana appare, ad oggi, ancora del tutto marginale, per effetto di un'elevata natalità e, come vedremo, di flussi migratori ancora ingenti. Il dato rappresenta un importante elemento per comprendere la presenza straniera nei servizi, soprattutto in un contesto in cui l'offerta di prestazioni sociali appare fortemente sollecitata dalle problematiche dell'invecchiamento, su cui i servizi investono un volume sempre più consistente di risorse.

Fig.1.7 – Composizione per fasce d'età della popolazione straniera – Valori percentuali al 31 dic 2010



Fonte: Istat Demo – Nostra Elaborazione

La composizione per genere della popolazione straniera (cfr. fig. 1.8)² non mostra invece particolarità, dal momento che ricalca sostanzialmente quella del totale della popolazione. Questo dato può essere letto come un indicatore di stabilità della presenza straniera sul territorio, dal momento che il rapporto tra i generi appare solitamente piuttosto sbilanciato nei

² Torneremo più nel dettaglio sulle caratteristiche della presenza femminile nel cap. IV.

territori di immigrazione recente, e tende a livellarsi nel tempo per effetto delle nascite e dei ricongiungimenti.

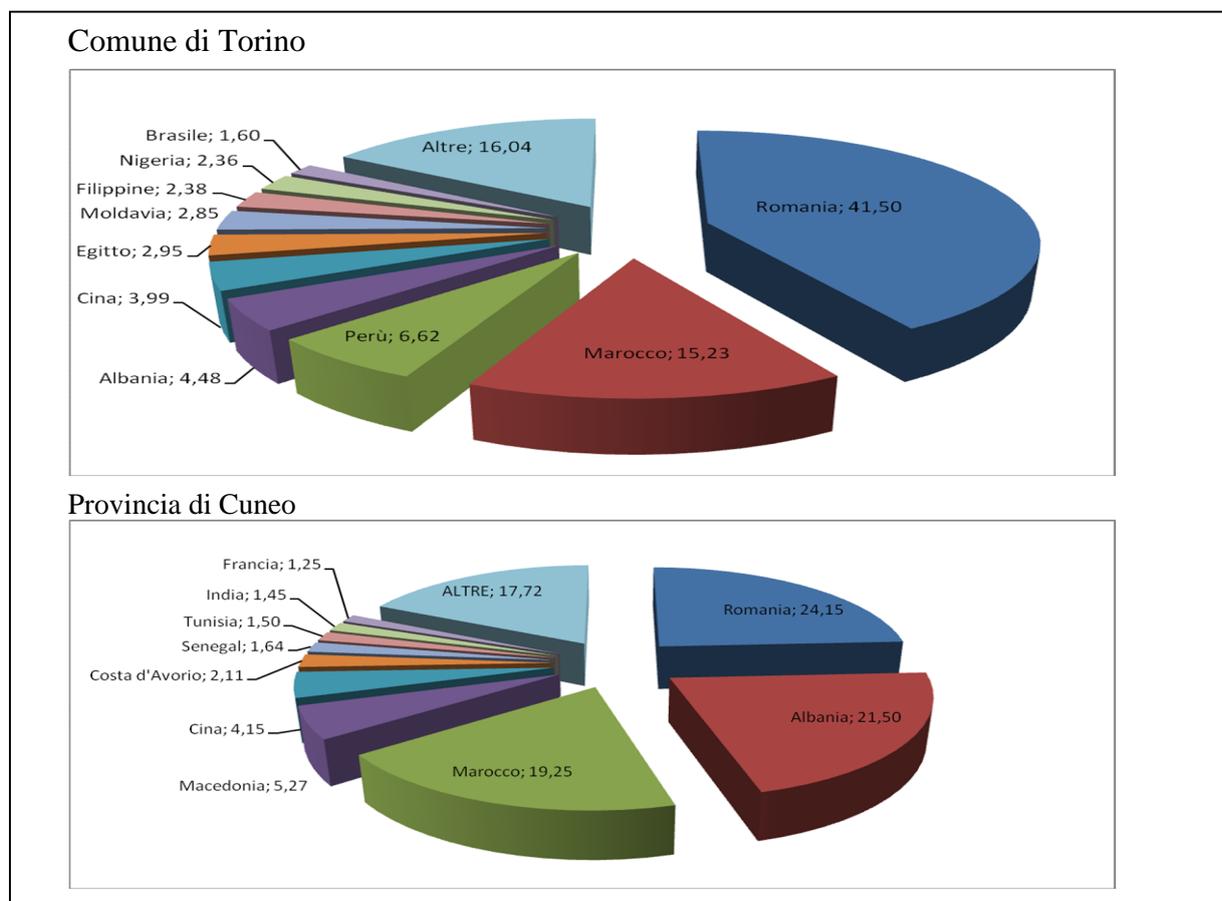
Uno sguardo alle nazionalità presenti sul territorio rivela invece una prima differenza tra i due contesti osservati (cfr. fig. 1.9).

Fig.1.8 – Composizione per genere della popolazione straniera – Valori percentuali al 31 dic 2010

	TORINO		CUNEO	
	maschi	femmine	maschi	femmine
Stranieri	48,6%	51,4%	49,0%	51,0%
Pop. Totale	47,6%	52,4%	49,2%	50,8%

Fonte: Istat Demo – Nostra Elaborazione

Fig.1.9 – Composizione per nazionalità della popolazione straniera – Valori percentuali al 31 dic 2010



Fonte: Istat Demo – Nostra Elaborazione

A Torino, infatti, la componente romena riveste un peso sempre maggiore e si impone come il gruppo principale, costituendo oltre il 40% della presenza. Pur a fronte di un elevato numero di nazionalità rappresentate, dunque, la composizione del capoluogo tende ad omogeneizzarsi attorno a questa componente principale. Ma il comune di Torino si distingue anche per la presenza di alcuni gruppi specifici che qui si concentrano e che presentano caratteristiche tipiche, in particolare una forte propensione al lavoro domestico e di cura (come vedremo nel cap. IV), come peruviani e filippini.

In provincia di Cuneo, invece, è possibile rilevare la presenza di almeno tre gruppi nazionali principali, con livelli di presenza sostanzialmente analoga: romeni, albanesi e marocchini. Queste tre nazionalità insieme costituiscono oltre il 65% della popolazione straniera residente sul territorio provinciale.

La composizione per cittadinanza costituisce un dato di sfondo particolarmente rilevante per i servizi. Essa incide infatti sull'eterogeneità della domanda, rendendo più o meno difficile fornire risposte specifiche ad esigenze particolari, poiché gruppi di provenienza differente possono mostrare forme di fruizione profondamente diverse dei servizi e delle prestazioni sociali.

1.3. Incremento, flussi e stabilità della presenza

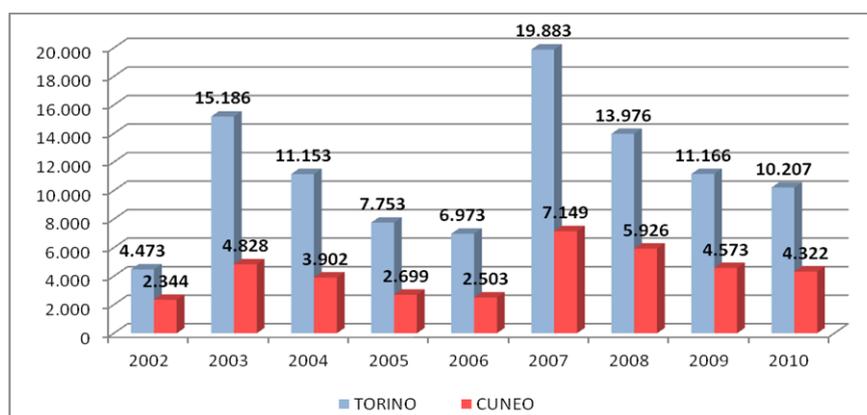
Una caratteristica di particolare rilevanza per determinare l'impatto della presenza straniera sui servizi riguarda la portata dei flussi in entrata e più in generale la stabilità della presenza sul territorio. L'ipotesi di fondo – che emerge anche dal confronto con gli attori che operano nei servizi – è, in estrema sintesi, che tanto più la presenza sul territorio è stabile e prolungata nel tempo, tanto più la domanda tenderà ad assomigliare a quella degli italiani. Al contrario, le prime fasi che contraddistinguono il periodo di insediamento in un territorio, soprattutto se associato ad un arrivo dall'estero, tenderanno a produrre una domanda di servizi emergenziali, associato ad una maggiore difficoltà (linguistica in primo luogo) nell'uso dei servizi in genere. La componente di più recente arrivo è dunque portatrice di esigenze specifiche, che più difficilmente trovano risposta nell'offerta universalistica dei servizi. Questa dinamica condiziona in modo rilevante la necessità di implementare servizi specifici, o di prevedere dispositivi dedicati ai migranti all'interno dei servizi generali.

Uno sguardo ai dati suggerisce, in prima battuta, che sebbene il fenomeno della presenza straniera possa ormai essere considerato strutturale, i flussi in ingresso dall'estero continuano ad essere consistenti (cfr. fig. 1.10). Il numero di nuovi arrivi si mantiene sostanzialmente costante nel tempo, anche se l'andamento risente pesantemente della sanatoria legata alla cosiddetta

legge Bossi-Fini (2002-2003)³ e dell'ingresso della Romania nell'Unione Europea. In corrispondenza di questi eventi si assiste a un picco negli arrivi⁴, seguito da una progressiva decrescita. Se l'aumento della popolazione straniera residente riduce l'impatto percentuale che i flussi hanno sull'incremento della popolazione, i valori assoluti testimoniano la loro entità, che non pare rallentare, ma piuttosto crescere nel tempo.

Il flusso di iscrizioni dall'estero può essere messo in relazione anche con l'incremento complessivo della popolazione straniera residente sul territorio. Il *trend* in figura 1.11 mostra come si assista, in entrambi i territori, a un aumento di questo rapporto a partire dal 2007. Ciò significa che essi divengono in misura crescente territori di "primo approdo", o punti di arrivo per stranieri che poi proseguono il loro percorso migratorio in altre zone dell'Italia o all'estero⁵.

Fig.1.10 – Cittadini stranieri iscritti in anagrafe dall'estero – Valori Assoluti – 2002-2010



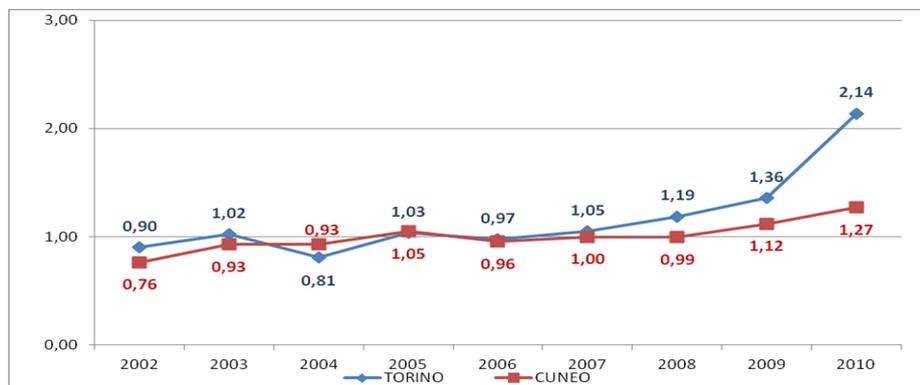
Fonte: Istat Demo – Nostra Elaborazione

³ Legge n. 189 del 30 luglio 2002.

⁴ In realtà in corrispondenza di questi eventi più che di arrivi si tratta in molti casi di regolarizzazioni di cittadini stranieri già presenti sul territorio nazionale.

⁵ Se il rapporto rappresentato in figura supera il punto di equilibrio significa che la popolazione straniera cresce in misura minore rispetto agli arrivi, per effetto di un flusso di mobilità in uscita. Per questo valori superiori a uno caratterizzano i territori di prima destinazione.

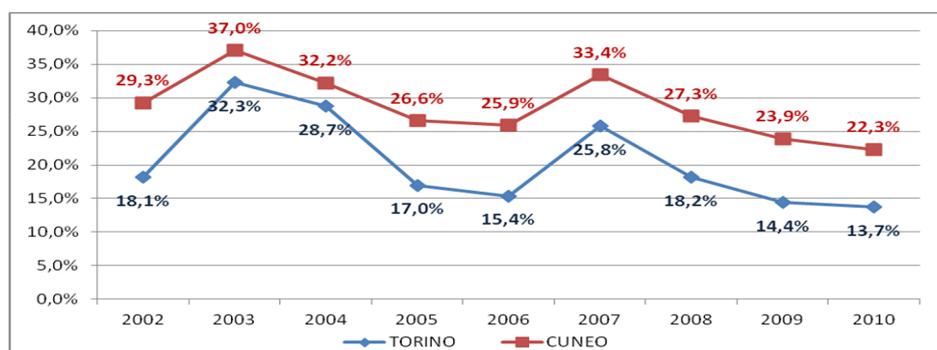
Fig.1.11 – Rapporto tra iscrizioni dall'estero e incremento degli stranieri residenti (equilibrio = 1)



Fonte: Istat Demo – Nostra Elaborazione

Questa dinamica è presente in misura maggiore a Torino, secondo una caratteristica nota delle aree metropolitane, ed è invece relativamente nuova per la provincia di Cuneo. Il dato suggerisce dunque una quota relativamente elevata di presenza straniera non stabile. Questa tendenza è confermata dai dati relativi alla mobilità sul territorio: pur in presenza di un *trend* in calo (cfr. fig. 1.12), interrotto solo dalle stabilizzazioni e dall'entrata in Europa della Romania, i livelli di mobilità rimangono comunque piuttosto elevati⁶.

Fig.1.12 – Cittadini stranieri mobili nel corso dell'anno (iscritti e cancellati in anagrafe per trasferimento) sul totale stranieri residenti - %

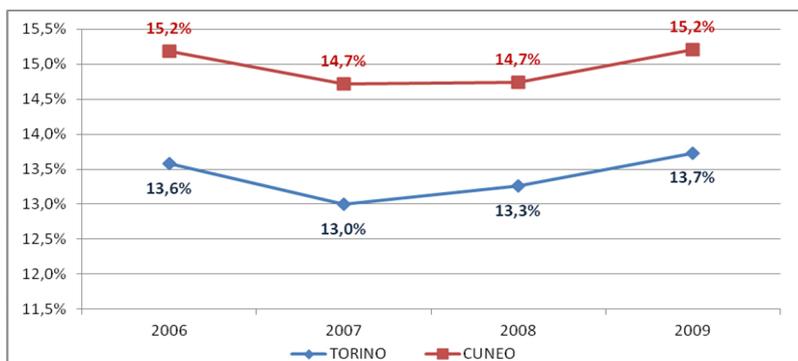


Fonte: Istat Demo – Nostra Elaborazione

⁶ L'indicatore analogo calcolato sulla sola popolazione italiana ha infatti un valore circa cinque volte inferiore. Il valore più elevato per la provincia di Cuneo risente dell'effetto della mobilità interna, ovvero dei trasferimenti tra comuni della provincia.

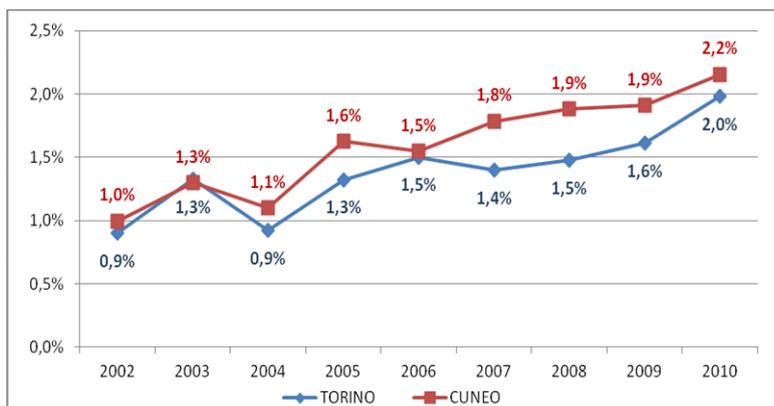
Indicatori “di segno opposto”, che individuano cioè i tratti di stabilità della presenza straniera, sono la presenza di seconde generazioni (fig. 1.13) e le acquisizioni di cittadinanza (fig.1.14). Entrambi gli indicatori mostrano *trend* in crescita, in misura leggermente superiore a Cuneo rispetto a Torino⁷.

Fig.1.13 – Stranieri nati in Italia sul totale stranieri residenti – valori %



Fonte: Istat Demo – Nostra Elaborazione

Fig.1.14 – Acquisizioni di cittadinanza sul totale popolazione straniera residente – Valori %



Fonte: Istat Demo – Nostra Elaborazione

1.4. Somiglianze e differenze tra i due territori

Dalla sintetica ricognizione presentata in questo capitolo i due contesti oggetto di indagine risultano interessati da tendenze analoghe, che pure assumono forme diverse in ciascun territorio. In entrambe le aree infatti si assiste a un continuo incremento della popolazione straniera, legato a flussi in continuo aumento che determinano una presenza costante di “nuovi arrivati”. Parallelamente, però, si assiste anche a un incremento della presenza stabile, come

⁷ La flessione nell’incidenza percentuale delle seconde generazioni che si verifica nel 2007 è spiegabile con l’improvviso emergere della popolazione irregolare legata all’ingresso della Romania nell’UE, che determina un aumento del denominatore.

testimoniano la riduzione della mobilità e l'aumento delle seconde generazioni e delle acquisizioni di cittadinanza.

Pare dunque essere in atto a una sorta di "polarizzazione" tra la presenza di una componente (sempre più) stabile e di una più recente e mobile sul territorio. Questo *trend* rappresenta un dato di sfondo rilevante per l'attività dei servizi. Se parte della popolazione esprimerà sempre più una domanda simile a quella degli italiani, nondimeno permarrà una forte incidenza di problematiche legate più nello specifico al processo migratorio.

Quanto alle differenze tra i due territori, i dati permettono di ipotizzare un più forte radicamento nella realtà del cuneese, caratterizzata da flussi inferiori e da una presenza più elevata di seconde generazioni e acquisizioni di cittadinanza. Pur all'interno di una dinamica sostanzialmente analoga, Torino sembra invece caratterizzarsi maggiormente come territorio di prima destinazione.

Box n. 1 – Residenza, flussi informativi e accesso ai servizi

La residenza riveste un ruolo centrale nell'ordinamento giuridico italiano, in quanto costituisce uno strumento strategico di conoscenza e di gestione della presenza straniera in Italia: da un lato, è il criterio con cui si conta il numero di stranieri presenti regolarmente e stabilmente nel territorio italiano; dall'altro, è il canale di accesso ad alcuni diritti fondamentali.

Le statistiche sulla popolazione straniera vengono realizzate basandosi sul numero di stranieri iscritti nei registri della popolazione residente. Questo criterio si è rivelato nel tempo – e in particolare dopo l'allargamento dell'UE del 2007 – più efficace di quello incentrato sul numero di permessi di soggiorno. Alle statistiche basate sulla residenza sfugge però la componente irregolare e quella parte della componente regolare composta da coloro che, pur disponendo del diritto al soggiorno, non sono registrati in anagrafe. Il numero di residenti fornisce comunque la stima più accurata della presenza complessiva di stranieri sul territorio italiano.

Negli ultimi anni, la residenza ha acquistato una rilevanza ancora maggiore nella conoscenza e nella gestione di una specifica categoria di stranieri, i cittadini comunitari. La direttiva 2004/38/CE – relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri – prevede infatti che, ai cittadini europei che intendono soggiornare per più di tre mesi in un paese diverso da quello di origine, possa essere richiesta l'iscrizione presso le autorità competenti. In Italia, la direttiva è stata recepita dal decreto legislativo n. 30 del 6 febbraio 2007, che, per i soggiornanti oltre i tre mesi, ha introdotto l'obbligo di iscrizione anagrafica, subordinandone peraltro la concessione al soddisfacimento di requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti per i cittadini italiani e per gli stranieri extracomunitari dalla normativa in materia. La residenza, dunque, sostituisce di fatto il permesso di soggiorno come strumento di controllo della presenza straniera comunitaria.

Oltre alla funzione di controllo e di monitoraggio della presenza straniera, la residenza costituisce, come accennato in precedenza, il canale di accesso a benefici e prestazioni di importanza fondamentale, tra cui la fruizione di misure socio-assistenziali, l'ottenimento dell'assegno per il nucleo familiare, l'iscrizione agli asili nido, la concessione della cittadinanza. Per i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, la possibilità di esercitare concretamente diritti loro attribuiti dalle norme in materia di immigrazione è vincolata dunque al possesso della residenza anagrafica.

L'importanza di questa funzione di accesso ai diritti è testimoniata dalle numerose iniziative normative che, negli ultimi anni, hanno vincolato la fruibilità di alcune prestazioni a un determinato periodo di residenza all'interno di un territorio. Queste iniziative – che non riguardano in maniera diretta i territori oggetto della ricerca – sono riscontrabili sia a livello centrale sia ai livelli regionale, provinciale e comunale e utilizzano il periodo di residenza come criterio di accesso a misure nel campo dell'edilizia sociale o dell'assistenza economica e sociale.

La legge 133 del 6 agosto 2008, contenente il cosiddetto «piano casa», applica ad esempio il criterio della residenza ai cittadini stranieri ma non ai cittadini italiani: gli stranieri non comunitari, per avere accesso al Fondo Sociale per l'Affitto, devono essere residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione. Il decreto del presidente della giunta della Provincia autonoma di Bolzano n. 30 dell'11 agosto del 2000 – *Regolamento relativo agli interventi di assistenza economica e sociale ed al pagamento delle tariffe nei servizi sociali* – prevede il possesso della residenza anagrafica soltanto per alcune categorie di persone: per avere accesso alle prestazioni, ai cittadini italiani, ai cittadini comunitari, ai cittadini di paesi terzi titolari di un permesso di soggiorno CE di lungo periodo, ai titolari dello status di rifugiato e ai titolari dello status di protezione sussidiaria è richiesta la dimora stabile e ininterrotta da almeno sei mesi nel territorio provinciale, mentre ai cittadini di paesi terzi e agli apolidi è richiesta, in aggiunta, la residenza anagrafica.

Oltre alle iniziative normative che hanno vincolato la fruibilità di alcune prestazioni a un determinato periodo di residenza all'interno di un territorio, sono presenti altre forme di discriminazione nei confronti di quanti non hanno cittadinanza italiana. Alcuni sindaci, attraverso specifici provvedimenti – spesso attraverso lo strumento dell'ordinanza comunale – hanno introdotto criteri per l'iscrizione anagrafica più restrittivi rispetto a quelli previsti dalla normativa nazionale. Sebbene molti di questi provvedimenti siano stati poi dichiarati illegittimi, gli effetti che hanno sortito in termini di esclusione simbolica e materiale sono tuttavia rilevanti.

2. La presenza straniera nei servizi socio-assistenziali e i modelli d'offerta

Il modello di “sistema integrato di interventi e servizi sociali” disegnato in Italia dalla legge di riforma 328/2000 riconosce e ratifica l'esistenza di un sistema di offerta sempre più orientato al *welfare mix*, ovvero alla compresenza di attori appartenenti non solo al servizio pubblico, ma anche al mondo del non-profit e del privato sociale. In questo sistema, tuttavia, il ruolo del servizio pubblico rimane centrale, dal momento che ad esso sono attribuite la titolarità dell'erogazione dei servizi socio-assistenziali e una funzione di indirizzo e coordinamento delle attività di programmazione.

I servizi socio-assistenziali di cui è titolare il settore pubblico costituiscono quindi un punto di partenza pressoché obbligato ai fini di un'analisi dell'impatto delle migrazioni sui sistemi locali di *welfare*. L'analisi condotta in questo capitolo muove dai livelli di presenza straniera nei servizi socio-assistenziali a titolarità pubblica⁸ nei territori oggetto di indagine (la provincia di Cuneo e il comune di Torino) per poi riflettere su come questi si posizionino all'interno di un sistema di offerta sempre più plurale, e – come vedremo meglio nel prossimo capitolo – caratterizzato da equilibri tra gli attori in gioco in costante evoluzione.

Collocare in modo chiaro il servizio pubblico all'interno di un sistema più ampio di offerta costituisce un passaggio fondamentale anche per la lettura delle pagine che seguono. È infatti necessario specificare fin dalle prime battute che guardare alla presenza straniera nei servizi socio-assistenziali non significa dar pienamente conto della quantità di servizi che un territorio, e un sistema di *welfare mix*, offrono agli immigrati, poiché molti servizi vengono erogati al di fuori del settore pubblico ma non sono rilevabili attraverso le banche dati che abbiamo qui utilizzato⁹. Analogamente, il dato non costituisce in alcun modo una base per valutazioni di sorta sull'efficienza o la sensibilità del settore pubblico in tema di servizi ai migranti. Piuttosto, come avremo modo di spiegare nel corso del capitolo, il dato sulla presenza straniera nei servizi socio-assistenziali costituisce un ottimo punto di partenza per una migliore comprensione di come i sistemi di *welfare* mutino e si attrezzino per rispondere al cambiamento e alle sollecitazioni imposte loro dalle migrazioni.

⁸ Ai sensi di legge con l'espressione “servizi socio-assistenziali” si fa riferimento in modo generico a tutti quei “servizi, gratuiti ed a pagamento, o prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia” (Art.128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112). Una classificazione completa ed esaustiva dei singoli servizi offerti appare invece piuttosto complessa sul piano pratico, dal momento che ciascun ente gestore è libero di dar forma alla propria offerta.

⁹ Una rilevazione a tappeto è resa peraltro pressoché impossibile su un piano empirico dalla moltiplicazione dei soggetti che concorrono a determinare l'offerta.

2.1. Lo scenario di partenza: l'utenza straniera dei servizi socio-assistenziali

I livelli di presenza degli stranieri nell'utenza dei servizi socio-assistenziali permettono non solo di delineare l'impatto della presenza straniera sul sistema di *welfare*, ma restituiscono anche un'immagine immediata della profonda eterogeneità delle risposte dei servizi. Se si guarda al panorama piemontese, infatti, la componente straniera dell'utenza varia sensibilmente non solo nei diversi contesti provinciali, ma anche a livello di singolo ente gestore dei servizi socio-assistenziali¹⁰. L'eterogeneità del dato, inoltre, appare di molto superiore a quella della presenza sul territorio. In questo *trend* generale, i due contesti oggetto di indagine non fanno certo eccezione. Anzi, come vedremo a breve, le due aree si differenziano profondamente sia per i livelli di utenza straniera, che per il *trend* storico che questa ha seguito.

La ricostruzione di un quadro sintetico dell'utenza straniera dei servizi socio-assistenziali richiede alcuni chiarimenti preliminari di tipo metodologico. Essa infatti può essere effettuata solo a partire dall'analisi congiunta di due dimensioni principali: (i) il peso della componente straniera sul totale dell'utenza, e (ii) l'incidenza degli utenti stranieri dei servizi sulla popolazione straniera residente. Entrambe le dimensioni, infatti, restituiscono immagini parziali, e solo l'insieme delle due fornisce una visione più completa. Da un lato, infatti, il (i) peso degli stranieri sul totale dell'utenza è sensibile ai livelli di presenza sul territorio: tanti più saranno gli stranieri presenti, quanto più probabile sarà che questi costituiscano una quota rilevante dell'utenza. D'altro canto, il dato relativo (ii) alla percentuale dei residenti stranieri in carico ai servizi sociali risente dei volumi di utenza complessivi: in contesti con elevati livelli di presa in carico anche il ricorso degli stranieri ai servizi tenderà ad essere maggiore.

La comparazione dei territori oggetto di indagine sulle due dimensioni proposte restituisce un quadro che si presta ad una lettura piuttosto chiara. Nella provincia di Cuneo, infatti, la componente dell'utenza proveniente da paesi a forte pressione migratoria¹¹ appare decisamente più alta di quanto sia nel comune di Torino (cfr. fig. 2.1), e la percentuale dei residenti stranieri che risulta in carico ai servizi è sensibilmente più elevata (cfr. fig. 2.2). Questa differenza è il risultato di un *trend* storico che vede le due realtà crescere in modo sostanzialmente uniforme fino al 2003, per poi divaricarsi costantemente nell'ultimo decennio: il peso relativo della componente straniera dell'utenza cresce infatti a Cuneo, mentre si contrae a Torino. Pur a fronte

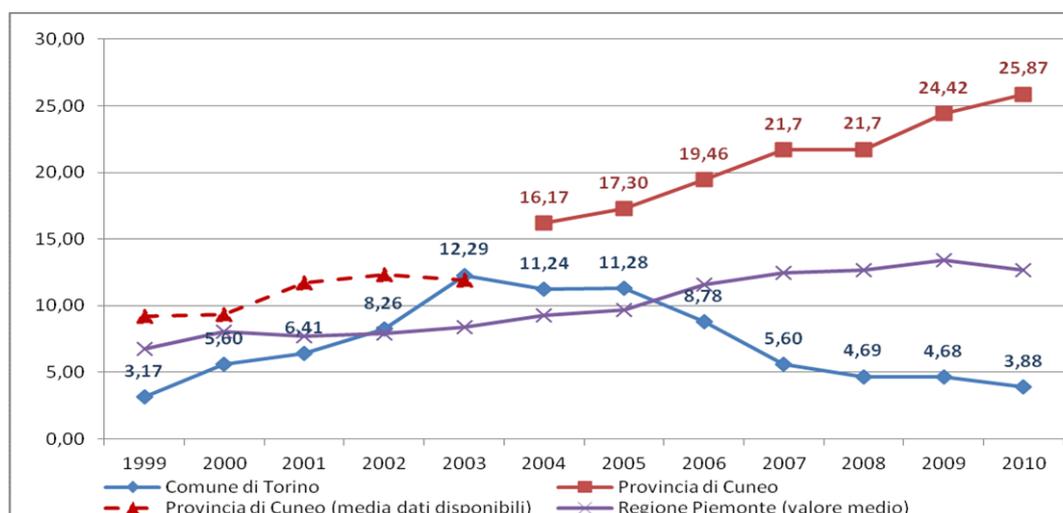
¹⁰ Fonte: Regione Piemonte – Relazione annuale enti gestori dei servizi-socio assistenziali (fino al 2009) e Indagine Istat sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati (dal 2010). I dati sono già stati elaborati a livello regionale in occasione di diversi rapporti di ricerca (si veda tra gli altri “La salute sociale dei territori del Piemonte” - <http://www.regione.piemonte.it/polsoc/dwd/a.pdf>).

¹¹ Le rilevazioni sull'utenza dei servizi socio-assistenziali non applicano la distinzione tra italiani e stranieri, ma si rifanno a una classificazione alternativa tra «paesi a forte pressione migratoria» e «paesi a sviluppo avanzato», dove il primo gruppo comprende i cittadini dell'Europa centro-orientale, dell'Africa, dell'Asia (a eccezione di Israele e Giappone), dell'America centro-meridionale e anche gli apolidi. Sono invece considerati a sviluppo avanzato i paesi appartenenti all'Unione Europea, ed alcuni altri paesi del continente, l'America settentrionale, l'Oceania, Israele e il Giappone (ISTAT 2004; 2005). A fini pratici, tuttavia, questa modalità di rilevazione sposta di poco gli equilibri, dal momento che nei due contesti osservati i residenti provenienti da paesi a forte pressione migratoria costituiscono oltre il 95% della popolazione straniera.

di possibili distorsioni del dato derivanti dalle modalità di rilevazione e di presa in carico (vedi Box 2) la differenza appare particolarmente significativa.

Il dato è interessante, sia dal punto di vista dei valori assoluti che delle tendenze – opposte – seguite dal 2003 ad oggi. Ad aumentare l'interesse per il dato è la controtendenza con i livelli di presenza straniera (cfr. cap I), decisamente più elevata nel comune di Torino e in crescita costante.

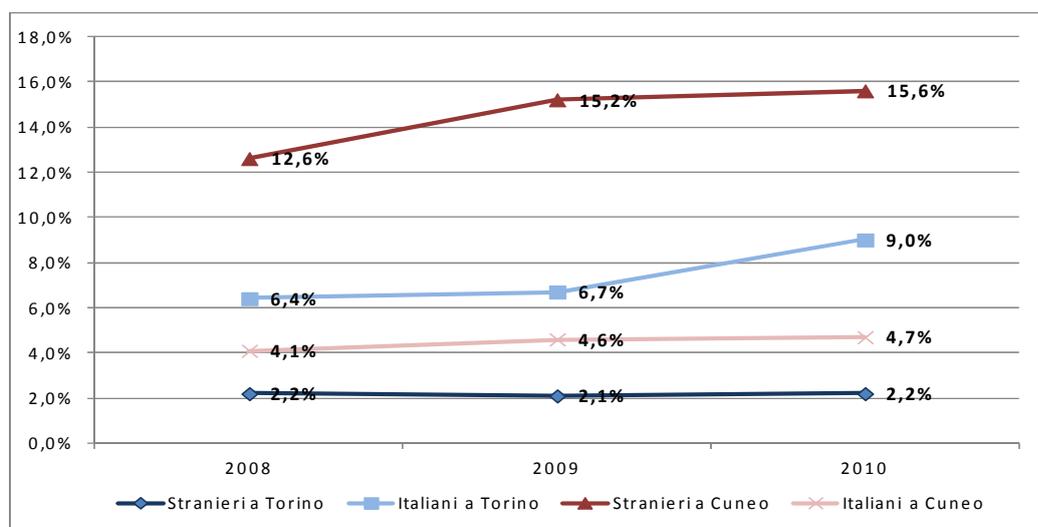
Fig. 2.1-Utenti stranieri (PFPM - paesi a forte pressione migratoria) degli interventi socio assistenziali sul totale utenti (%)



Fonte: Regione Piemonte – Relazione Enti Gestori dei Servizi Socio-Assistenziali (per il 2010, Indagine Istat sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati) - Nostra elaborazione

Un simile scenario va letto con estrema cautela, senza trarre conclusioni affrettate e improprie. In primo luogo va ricordato che la presenza degli stranieri nell'utenza dei servizi è il risultato di una complessa interazione tra domanda e offerta. In linea del tutto teorica, infatti, un'utenza pari a zero potrebbe ritrovarsi sia in un ipotetico territorio privo di disagio sia in un territorio estremamente disagiato ma senza risorse per i servizi. Inoltre, non va dimenticato che i servizi pubblici rappresentano soltanto una parte del panorama complessivo dell'offerta su un territorio. È dunque opportuno non considerare i dati proposti sopra come indicatori di attenzione nei confronti degli stranieri o di capacità di includerli. Al contrario, come più volte ricordato, essi possono costituire una base per riflettere a più ampio raggio sui diversi modelli di risposta alle sollecitazioni che la presenza straniera produce sui sistemi di *welfare*.

Fig. 2.2 - Incidenza degli utenti italiani e stranieri (PFPM) dei servizi sociali sulla rispettiva fascia di popolazione residente (%)



Fonte: Regione Piemonte – Relazione Enti Gestori dei Servizi Socio-Assistenziali (per il 2010, Indagine Istat sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati) - Nostra elaborazione

Nelle pagine che seguono muoveremo da questa profonda differenza di partenza per esplorare quali dimensioni possono concorrere a spiegarla, limitandoci in questa sede a considerare il lato dell’offerta dei servizi. Questa dimensione appare sempre più rilevante nella misura in cui le risorse a disposizione non siano sufficienti a soddisfare la totalità della domanda che emerge dal territorio, come sempre più spesso avviene nello scenario attuale. In questa situazione l’offerta diventa determinante nel dar forma all’utenza dei servizi non solo in termini quantitativi, ma anche qualitativi. In altri termini, essa non solo determina il volume di persone che accedono ai servizi, ma concorre a definire gli equilibri tra le categorie di utenza. Nel guardare all’offerta, ci concentreremo in modo particolare sulla natura dei servizi offerti e sul ruolo degli interventi specifici per gli immigrati, nonché, in un secondo momento, sull’interazione con il terzo settore e il privato sociale.

2.2.Gli interventi specifici rivolti agli stranieri

Se si muove alla ricerca di fattori che possano concorrere a spiegare la profonda differenza nell’accesso ai servizi sociali da parte degli stranieri a Torino e Cuneo, la spesa specifica per servizi agli immigrati merita certamente di essere approfondita. Questa infatti appare come una prima possibile spiegazione, intuitivamente semplice, della distanza tra i due contesti osservati: in presenza di un elevato livello di servizi “dedicati” il volume di utenza straniera dovrebbe tendere ad aumentare. Più in generale, il livello di spesa specifica può, almeno a livello teorico, essere considerato un indicatore di attenzione alla popolazione straniera e ai suoi bisogni particolari, o

di investimento in questa fascia d'utenza. Tuttavia, tale relazione appare tutt'altro che lineare sia dal punto di vista concettuale, alla luce dell'evoluzione del dibattito sui servizi agli immigrati (come avremo modo di approfondire nel prossimo paragrafo), sia dal punto di vista empirico.

Nei casi osservati, infatti, non sembra esserci una relazione positiva tra il livello di investimento in servizi specifici e il volume di utenza straniera, come emerge dalla figura 2.3, che riporta la spesa per servizi agli immigrati degli enti gestori delle funzioni socio-assistenziali¹² in valore assoluto e percentuale sul totale della spesa sociale nell'anno 2010¹³. In provincia di Cuneo, infatti, la spesa per servizi specifici appare in linea con il dato degli altri enti gestori piemontesi, e si assesta al di sotto dell'1%. Per contro, a Torino, tale quota appare assai più rilevante, pur a fronte di un minor peso della componente straniera nei servizi¹⁴. I dati relativi al totale della spesa specifica non forniscono dunque indicazioni utili a spiegare i diversi livelli di accesso ai servizi nei due contesti: il maggior peso della quota straniera di utenti che si registra a Cuneo (cfr. fig. 2.1 e 2.2) non può, cioè, essere imputato a un livello più elevato di spesa specifica.

Fig. 2.3 - Spesa dichiarata dagli enti gestori dei servizi socio assistenziali per servizi specifici agli immigrati (v.a. e %) – Anno 2010

Territorio	€	% sul totale spesa
Provincia di Cuneo	416.802	0,6%
Comune di Torino	10.881.858	3,79%
Altri Enti Gestori Regione Piemonte	2.150.772	0,7%

Fonte: Regione Piemonte su dati Indagine Istat sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati - Nostra elaborazione

¹² La rilevazione consente di osservare non solo la spesa degli enti gestori dei servizi, ma anche quella dei comuni. Si è scelto tuttavia di non includere il dato per due motivi. Da un punto di vista sostanziale si è ritenuto opportuno mantenere la continuità con il ragionamento sull'utenza (figg. 2.1 e 2.2), che si riferisce necessariamente soltanto agli enti gestori. Da un punto di vista della qualità del dato, inoltre, la compilazione da parte dei comuni è ancora parziale, a differenza di quanto avviene per gli enti gestori.

¹³ Il dato risente di un certo grado di discrezionalità nella compilazione: sono infatti gli enti gestori dei servizi socio-assistenziali e i comuni a raggruppare la spesa per fasce di utenza. Pur a fronte di linee guida comuni, servizi analoghi possono essere classificati diversamente in ciascun contesto. Inoltre, scorporare la spesa per intervento può talvolta presentare notevoli difficoltà dal punto di vista pratico, soprattutto per quanto riguarda i cosiddetti costi fissi (personale impiegato su più servizi, locali adibiti a molteplici funzioni).

¹⁴ Con riferimento al 2008 e al 2009, il dato sulla spesa, per quanto riguarda Torino, è in linea con quello relativo al 2010, pur indicando un livello di spesa leggermente più alto (rispettivamente, il 4,1% e il 4,14%), mentre, per quanto riguarda la provincia di Cuneo, è decisamente disallineato (rispettivamente il 2,7% e il 4,2%). Alcuni approfondimenti effettuati sulla qualità del dato, tuttavia, suggeriscono la presenza di irregolarità nella compilazione. Per questa ragione si è deciso di escluderlo.

Spunti di riflessione più interessanti derivano invece dall'analisi della composizione della spesa specifica in servizi ai migranti. In particolare, è utile concentrare l'attenzione, all'interno delle voci di spesa, su alcuni interventi finalizzati a orientare gli stranieri all'uso dei servizi rivolti al totale della popolazione, o a favorirne l'accesso agli stessi. Si tratta in particolare dei servizi di mediazione culturale e degli sportelli informativi.

Questi servizi si differenziano dall'eterogeneo insieme di interventi che consistono nell'erogazione di prestazioni che rispondono direttamente ai bisogni dell'utenza straniera, e il cui ruolo appare complementare (piuttosto che alternativo) alle prestazioni rivolte al totale della popolazione (torneremo su questa distinzione nel paragrafo successivo). Osservando questa categoria di prestazioni nei due contesti territoriali oggetto d'analisi, e più in generale considerando la composizione della spesa specifica per servizi ai migranti, emergono differenze sostanziali, che rivelano due modelli di spesa molto diversi (cfr. fig. 2.4)¹⁵.

Mentre a Torino le spese per servizi di mediazione e informazione agli stranieri rappresentano soltanto il 3% circa della spesa, a Cuneo questo tipo di interventi ne copre oltre la metà¹⁶. Vari fattori, tra cui la limitata disponibilità di dati, rendono piuttosto complessa una valutazione della reale capacità di questo tipo di servizi di favorire effettivamente l'accesso alle prestazioni rivolte al totale della popolazione. Tuttavia, il dato rivela quantomeno un'attenzione alla facilitazione all'accesso che è da annoverare tra le cause possibili degli elevati livelli di utenza straniera nel cuneese. Occorre chiarire che se la composizione della spesa fornisce spunti sulla provincia di Cuneo, il dato appare assai meno rilevante per valutare la situazione del comune di Torino. Il valore mostrato in tabella 2.4, infatti, non tiene conto dell'attività dell'Ufficio Stranieri, i cui costi non sono annoverati all'interno della spesa sociale (e dunque non riportati nella relativa relazione). Nel caso torinese, come avremo modo di chiarire meglio più avanti, le competenze in materia di integrazione degli immigrati sono in larga parte attribuite non all'assessorato competente per le politiche sociali ma ad un altro specifico, con competenze in materia di "integrazione dei nuovi cittadini" e rigenerazione urbana.

¹⁵ Per semplificare la lettura, i dati proposti sono stati riordinati in tre categorie in base al criterio di risposta diretta o indiretta ai bisogni. Dunque, ci è parso opportuno distinguere tra servizi di sportello e mediazione e servizio sociale professionale, prestazione che può da un lato costituire la "porta d'accesso" ad altri servizi, dall'altro rappresentare una prestazione autonoma. La categoria residuale degli altri servizi comprende invece una varietà di interventi che vanno dall'attività di intermediazione immobiliare e assegnazione alloggi (particolarmente rilevante a Torino) ad attività educativa finalizzata all'inserimento sociale, fino a interventi di portata minore quali erogazione di buoni pasto o buoni doccia, che possono anche non essere associati alla presa in carico.

¹⁶ Nel 2009 lo stesso dato raggiungeva il 62,8%, pur a fronte di una spesa dichiarata per servizi specifici di oltre 6 volte superiore (cfr. tab. 2.3) - Nostra elaborazione su dati Istat-Regione Piemonte.

Fig. 2.4 – Composizione della spesa per servizi specifici agli immigrati (v.a. e %) – Anno 2010

Comune di TORINO

Intervento	Spesa	% Spesa
Servizio sociale professionale	€ 2.371.401	21,8%
Sportelli e mediazione	€ 313.275	2,9%
Altri servizi	€ 8.197.182	75,3%

Provincia di CUNEO

Intervento	Spesa	% Spesa
Servizio sociale professionale	€ 38.000	9,10%
Sportelli e mediazione	€ 223.047	53,50%
Altri servizi	€ 155.755	37,40%

Fonte: Regione Piemonte su dati Indagine Istat sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati - Nostra elaborazione

Ma la composizione della spesa, e in particolare l'attività di sportello, contribuisce a spiegare i volumi di utenza anche in un altro modo. In primo luogo, infatti, si tratta di servizi rivolti a una platea piuttosto ampia e non necessariamente soltanto a chi si trova in situazione di forte disagio. In secondo luogo si tratta di servizi "leggeri", che comportano cioè per il sistema una bassa *spesa per utente*, e permettono dunque di soddisfare un numero elevato di richieste con costi e sforzi relativamente limitati. Al di là del fatto che si collegano a tali servizi modalità diverse di rilevazione¹⁷, essi offrono una spiegazione di più ampio respiro dei volumi di utenza rispetto al tipo di interventi erogati. Tanto più i servizi sono leggeri, infatti, tanto più alto sarà il volume di utenza. In questo senso Torino appare sbilanciata sul versante opposto, se si considera che tra le voci più consistenti all'interno della spesa per servizi agli stranieri (seconda solo al servizio sociale

¹⁷ Le diverse modalità di rilevazione sono senza dubbio l'origine delle forti differenze nei volumi di utenza riscontrabili tra territori diversi, come è spiegato più in dettaglio nel Box 2. Modalità non omogenee di registrare gli utenti, in altre parole, possono provocare distorsioni nei dati sull'accesso ai servizi.

Nel caso del territorio cuneese, il dato sul numero di utenti sembrerebbe essere "gonfiato" dalla prassi diffusa secondo cui si procede con l'apertura di una cartella e, quindi, con la creazione di un nuovo utente per qualsiasi pratica venga evasa, e che non necessariamente costituisce una presa in carico in senso tradizionale.

Le prassi, tuttavia, non sono uguali per tutti gli enti gestori. Da un controllo effettuato sulle cartelle aperte negli ultimi tre anni dagli enti gestori oggetto della ricerca, emerge che la voce "utenti dei servizi" – che racchiude tutte le persone prese in carico, o per cui è stata aperta una cartella – è pari, nel territorio cuneese, a circa la metà dell'utenza generica degli sportelli. In altre parole, il numero complessivo degli "utenti" non comprende tutti quelli che si rivolgono agli sportelli.

professionale) risulta essere l'intermediazione abitativa e l'assegnazione alloggi, prestazione con un costo per utente particolarmente elevato¹⁸. Giova forse ricordare, a questo punto, che il volume di utenza non è da considerare sinonimo del volume delle prestazioni o del livello di copertura dei bisogni, ma indica unicamente il numero di persone che beneficiano di servizi, indipendentemente dalla capacità di questi ultimi di rispondere alla domanda espressa¹⁹.

In sintesi, i dati analizzati in questo paragrafo suggeriscono che, relativamente ai casi osservati, non è tanto il livello di spesa specifica a determinare il volume di utenza, quanto piuttosto la sua composizione. In particolare, volumi di utenza alti sembrano favoriti da (i) servizi mirati a facilitare l'accesso alle prestazioni rivolte al totale della popolazione e da (ii) servizi caratterizzati da un basso livello di spesa per utente, oltre che (iii) dall'inserimento di funzioni quale quella informativa e di supporto al disbrigo pratiche tra le competenze dei servizi sociali.

2.3 Il ruolo dei servizi specifici nelle rappresentazioni degli attori

I dati proposti nel paragrafo precedente contribuiscono a delineare la complessa relazione che si stabilisce tra l'accesso degli stranieri ai servizi sociali e la presenza di interventi rivolti in modo specifico a questa fascia d'utenza. L'analisi del ruolo di questi ultimi, tuttavia, va collocata all'interno di un dibattito più ampio in atto ormai da diversi anni, e integrata con la visione politica degli attori che progettano e gestiscono i servizi sociali.

L'offerta attuale di interventi *migrant specific* infatti, risente di un diffuso orientamento, affermatosi nel dibattito pubblico, che privilegia l'opzione di servizi rivolti al totale della popolazione o universalistici. Alla base di questo discorso divenuto ormai *mainstream* vi è il tentativo di superare una visione emergenziale del fenomeno migratorio, ma anche una più ampia volontà di evitare la separazione, o ghettizzazione, favorendo una uguale possibilità di accesso ai servizi. Nondimeno, connessa all'affermarsi di questo orientamento, ha preso piede la consapevolezza della necessità di garantire agli stranieri le possibilità concrete di accesso ai servizi, superando le barriere di entrata dovute a difficoltà linguistiche o carenze informative. Inoltre, non scompare la necessità di rispondere a bisogni specifici di cui una fascia d'utenza particolare come questa è portatrice, soprattutto nelle fasi immediatamente successive alla migrazione e all'insediamento nei contesti di destinazione.

¹⁸ A titolo del tutto esemplificativo, dai dati della Relazione Annuale dell'attività degli Enti Gestori, emerge un costo medio per utente pari a circa 20 euro per le attività di sportello e informazione, a circa 450 euro per i servizi di mediazione culturale, e a oltre 6000 euro per i servizi di intermediazione abitativa e assegnazione alloggi. Tra le voci di spesa, poi, compaiono anche i contributi ad enti e associazioni per l'erogazione autonoma di servizi, per i quali non risultano utenti direttamente in carico ai servizi.

¹⁹ In questo senso il caso di Torino merita una precisazione ulteriore. Qui infatti la spesa sociale complessiva risulta essere superiore al doppio della media regionale, differenza che non emerge con adeguata chiarezza dall'analisi dei dati sul numero di utenti.

BOX 2 – Note sulle fonti utilizzati e sulla lettura dei dati

I dati utilizzati in questo capitolo provengono da due differenti flussi informativi. Il primo è la Relazione Annuale dell'Attività degli Enti Gestori, istituito dalla Regione Piemonte, da cui sono tratti i dati relativi alla presenza straniera all'interno dei servizi dal 1999 al 2009 (cfr. fig. 2.1). Tale flusso informativo è confluito, dopo un periodo di affiancamento, nell'Indagine Istat sugli Interventi e i Servizi Sociali dei Comuni Singoli e Associati. Si tratta di una rilevazione nazionale avviata nel 2003 che ha avuto un lungo periodo di sperimentazione e revisione, dovuto principalmente alla necessità di uniformare le molteplici modalità di rilevazione nei diversi contesti territoriali. In Piemonte, la raccolta dati è affidata alla Regione – Direzione Politiche Sociali. Da questa fonte sono tratti i dati relativi alla spesa complessiva e per area, e tutte le rilevazioni sull'utenza per il 2010, anno in cui la Relazione Enti Gestori ha cessato di esistere. Le ampie variazioni rilevabili per questo anno, soprattutto per quanto riguarda la provincia di Cuneo, possono almeno in parte risentire dei cambiamenti nella struttura dei flussi. A seguito di questa discontinuità si è ritenuto opportuno non riportare in serie storica i dati contenuti nelle fig. 2.3 e 2.4, ma concentrarsi unicamente sui dati 2010. Oltre a essere più recenti, i dati relativi a questo anno risentono positivamente del passaggio dello strumento di rilevazione (la scheda Istat) da strumento complementare a unica fonte di rilevazione ufficiale. Questa transizione – come suggerito da alcuni intervistati – sembrerebbe avere indotto a una maggiore attenzione nella compilazione.

Relativamente alle fig. 2.1 e 2.2, i dati sono presentati in serie storica dal momento che la rilevazione complessiva sull'utenza, annessa all'indagine Istat per il 2010, ha mantenuto inalterati i criteri di compilazione, da lungo tempo condivisi dagli operatori.

Va infine segnalato che tutte le informazioni contenute in entrambi i flussi sono state imputate direttamente dagli enti stessi a cui si riferiscono.

Per una corretta lettura dei dati e delle profonde differenze che sussistono tra le due realtà osservate, occorre fornire alcuni ulteriori chiarimenti, partendo dal presupposto che tutte le rilevazioni si discostano in qualche modo, pur lievemente, dalla realtà che intendo misurare. Nel caso particolare delle rilevazioni sui servizi sociali un primo fattore rilevante risiede nel fatto che ciascun ente compila in proprio i dati restituiti all'Istat, esercitando dunque una qualche forma di discrezionalità, pur a fronte di linee guida che vengono integrate e raffinate nel tempo. Gli elementi di differenziazione tra gli enti possono essere riassunti in tre principali ambiti, di seguito illustrati.

- 1- La rilevazione dei dati relativi ai propri servizi: gli enti utilizzano sistemi informativi diversi, e ciascuno si caratterizza per una propria modalità di trattamento e gestione.
- 2- L'interpretazione delle categorie proposte dalla relazione: nei servizi esistono modi diversi di classificare gli interventi, che non sempre sono omogenei o analoghi alle categorie utilizzate dalla rilevazione Istat. Esempio è in questo caso la decisione di quali servizi considerare "specifici per i migranti".
- 3- Le prassi interne a ciascun servizio: ciò vale in particolare per la cosiddetta "presa in carico", o apertura della cartella sociale, prassi da cui deriva la definizione di "utente". Per alcuni servizi più leggeri, in particolare di tipo informativo, in taluni contesti è in uso la prassi di aprire una cartella per ciascuna pratica evasa (che verrà conteggiato tra l'utenza dei servizi); in altri casi invece la cartella viene aperta soltanto per interventi più "pesanti". Da qui discendono molte delle differenze nel volume di utenza dichiarato da ciascun ente.

Va tuttavia sottolineato che la rilevanza di tali possibili distorsioni, che non dipendono dalle modalità di raccolta, gestione e trattamento dei dati della rilevazione, varia anche a seconda dell'uso che si fa dei dati. In particolare se, come in questo capitolo, essi costituiscono la base per individuare *trend* e differenze di carattere generale, le eventuali distorsioni non sembrano pesare in modo tale da alterare il quadro complessivo.

Infine, è importante chiarire il ruolo che i dati rivestono in disegni della ricerca come questo, che vedono tra l'altro l'utilizzo congiunto di documentazione empirica di tipo quantitativo e qualitativo. Questi possono e devono, in primo luogo, ancorare la riflessione a un dato di realtà, evitando rappresentazioni parziali basate sulle percezioni dei singoli attori. Inoltre è fondamentale sottolineare la complementarità con quanto emerge dalle interviste, e l'integrazione tra tecniche quantitative e qualitative: queste ultime contribuiscono infatti in modo determinante all'interpretazione dei dati.

Sintetizzando, in esperienze di ricerca come questa, i dati svolgono il ruolo fondamentale di suscitare le corrette domande, piuttosto che di fornire risposte.

Sul piano pratico della gestione dei servizi, questa esigenza si traduce spesso nella necessità di istituire servizi *ad hoc* in risposta a bisogni specifici, ma più spesso viene declinata nella promozione di dispositivi specifici all'interno di servizi rivolti a tutta la popolazione, come ad esempio la mediazione culturale (cfr. cap. III). Conciliare l'universalità delle prestazioni con la sensibilità ai migranti rimane dunque un problema complesso, acuito anche dalle ricadute politiche che una eccessiva o troppo scarsa attenzione agli immigrati comporta (Ponzo e Zincone, 2010).

Dal lavoro sul campo a Cuneo e Torino, e dal confronto con gli attori che vi operano, emergono e si confermano i tratti fondamentali del dibattito sintetizzati sopra. Da un lato infatti è chiaramente confermata l'adesione al discorso dominante dei "servizi uguali per tutti", dall'altro da più parti se ne sottolineano le difficoltà. Tra le voci che si levano in questo senso due aspetti appaiono centrali. Il primo ha a che fare con le risorse per attuare i dispositivi specifici, senza le quali l'accesso ai servizi rimane garantito solo su un piano formale. Il secondo è invece centrato sulla dimensione culturale, e sull'impreparazione dei servizi a rispondere a esigenze e sensibilità diverse, che si traduce in molti casi nella difficoltà di comunicazione o nella disparità di trattamento.

Pur con qualche visione critica, tuttavia, il *frame* di riferimento che predilige il perseguimento dell'integrazione degli stranieri in un'offerta indifferenziata non viene mai messo in discussione. L'adesione al discorso è talvolta tale da far sì che i testimoni stessi tendano a sottostimare la presenza di interventi specifici per i migranti, considerati quasi come un inevitabile retaggio del passato. La distinzione dei servizi erogati sulla base della cittadinanza degli utenti sembra dunque perdere al contempo sia di rilevanza sia di legittimità: una categoria da cui gli attori si tengono lontani poiché percepita come impropria, e in qualche caso sconveniente. La caduta di questa distinzione sembra estendersi anche all'attività delle associazioni del terzo settore, dove un'attenzione specifica alla popolazione straniera diviene sempre più rara. Tanto il contesto torinese quanto quello cuneese evidenziano l'esistenza di due dinamiche opposte che portano a una crescente ibridazione. Da un lato, infatti, associazioni nate con una specifica sensibilità verso il tema dell'immigrazione vanno sviluppando attività diverse, entrando in nuovi segmenti dell'offerta di servizi, sfruttando la competenza sviluppata negli anni in questo specifico settore. Questa strategia segue logiche diverse, ma è spesso riconducibile alla necessità di reperire risorse in un contesto in cui, proprio per effetto dell'evoluzione verso un modello di servizi uguali per tutti, i fondi specifici per l'immigrazione tendono a diminuire²⁰. Si assiste però anche alla dinamica opposta, per cui l'area dei servizi specifici rivolti agli stranieri viene progressivamente saturata da organizzazioni prive di una tradizione specifica in questo ambito, alla ricerca di nuovi "mercati"²¹. Alla mancanza di competenze in tema di migrazioni, queste associazioni sopperiscono con l'esperienza in specifici settori di servizi e con una struttura organizzativa e

²⁰ Per ciò che riguarda i Fondi specifici per l'immigrazione e i loro cambiamenti nel tempo vedi box n. 4 "La programmazione" alla pag. 61.

²¹ Torneremo più nel dettaglio su questo punto nel capitolo III.

risorse che per la loro entità facilitano la vittoria di bandi di gara o appalti. Caso esemplare in questo senso è rappresentato dai corsi di lingua italiana per stranieri, settore sempre più appetibile per enti che provengono dal settore della formazione, spesso di grandi dimensioni²².

L'adesione al pensiero dominante tendente a far confluire gli immigrati nei servizi generalistici può dunque fondarsi su concezioni e motivazioni diverse.

In primo luogo esiste un'adesione di natura valoriale a questa prospettiva, fondata su (e giustificata attraverso) una volontà di superare qualsiasi differenza, e di smantellare l'uso della cittadinanza come strumento di classificazione e fonte di diritti.

In secondo luogo, esistono – seppur in maniera minoritaria – modelli incentrati su ragioni non valoriali ma strumentali, in quanto sono orientati a rispondere a esigenze di diversa natura. Un primo modello di adesione strumentale è legato alla mancanza di risorse: in assenza della possibilità di implementare interventi o dispositivi specifici, il rimando all'idea dei servizi uguali per tutti appare, se non altro, una buona via di uscita retorica e una giustificazione più plausibile e dignitosa. Discorso analogo vale per il secondo tipo di adesione strumentale, legato alla mancanza di competenze, cultura organizzativa o saperi per rispondere alle esigenze specifiche degli utenti stranieri. Esiste infine un terzo tipo di argomentazione rilevato dagli intervistati, che sottolineano come l'approccio universalistico sia talvolta cavalcato politicamente per giustificare un'intenzionale scelta di smantellare i servizi per gli stranieri, soprattutto da parte di quelle parti politiche più sensibili alle retoriche sull'eccessivo accesso alle risorse da parte degli immigrati.

All'interno di questo discorso egemone, dunque, la realizzazione di servizi specifici per i migranti si scontra con problematiche inerenti le risorse e si colloca in un quadro istituzionale che la legittima in misura sempre minore. Questi vincoli poi sembrano valere in misura maggiore per i servizi pubblici, in cui è più forte l'impegno per mantenere in vita l'attività istituzionale, soprattutto in un periodo di contrazione di risorse. Al contrario altri attori, come vedremo tra breve, sembrano in grado di destinare risorse maggiori ai servizi specifici per migranti.

Allo scopo di offrire uno sguardo più esteso sul panorama dell'offerta e di comprendere meglio le dinamiche dell'accesso degli stranieri ai servizi, è dunque necessario allargare lo sguardo all'intero sistema di *welfare mix*. Il settore pubblico costituisce infatti soltanto una porzione dell'offerta, ed è necessario analizzarne il rapporto con il terzo settore, il privato sociale e le fondazioni bancarie, tutti attori che abitano, a vario titolo e con differenti prospettive, tale sistema di interventi e servizi.

²² Un approfondimento sui dati della spesa nell'ambito del Fondo Sociale Europeo (non inclusa qui per motivi di spazio) conferma in modo chiaro questa tendenza.

2.4. Modelli di *welfare mix* e percorsi dell'utenza tra pubblico e privato

Come suggerito in apertura del capitolo, il settore pubblico rappresenta soltanto uno degli attori che alimentano il sistema di *welfare mix* o, utilizzando la terminologia della legge 328/2000, il sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali. La stessa legge concepisce esplicitamente il sistema come frutto della compartecipazione di molti attori diversi, e riconosce a ognuno di essi pari dignità nel concorrere alla progettazione e all'erogazione dei servizi. Nella ricerca di possibili spiegazioni sulla diversa presenza di utenti stranieri nei servizi socio-assistenziali a titolarità pubblica a Torino e Cuneo mostrata in apertura, dunque, non si può non rivolgere lo sguardo al panorama complessivo dell'offerta, al di fuori del solo settore pubblico.

La ricostruzione di questo panorama allargato si scontra inevitabilmente con una carenza di flussi informativi, che rendono impossibile fornire uno sguardo esaustivo in termini quantitativi. Nondimeno, indicazioni utili alla comprensione delle differenze sui due territori arrivano dall'analisi di alcuni indicatori che riguardano (i) il peso del terzo settore e (ii) il ruolo delle fondazioni bancarie.

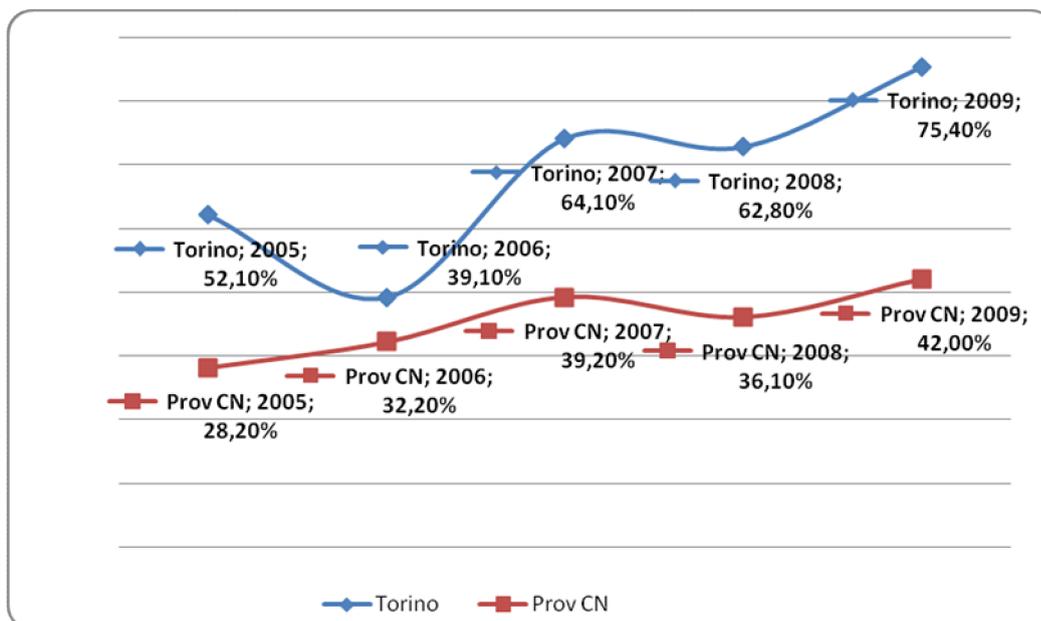
Relativamente al ruolo del terzo settore, è possibile confrontare i due territori su due dimensioni: quella del peso che questo ricopre nell'erogazione dei servizi a titolarità pubblica e quella dell'autonomia di cui gode.

Rispetto al primo punto, i dati relativi al personale che opera nei servizi socio-assistenziali a titolarità pubblica evidenziano una crescita progressiva del modello di *outsourcing*, in entrambi i territori, che pure appare più accentuata nella città di Torino. Negli ultimi anni cresce sensibilmente, infatti, il peso della componente di lavoratori occupati attraverso contratti con enti convenzionati (cfr. fig. 2.5). Il processo di affidamento al terzo settore della gestione dei servizi pubblici risponde a esigenze diverse e segue logiche complesse su cui torneremo nel dettaglio più avanti (cfr. par. 3.2). Il dato proposto permette tuttavia di evidenziare con chiarezza il peso degli enti del terzo settore, e mostra al contempo le differenze che, pur in presenza di un trend condiviso, esistono tra i due territori.

Oltre al maggior peso nell'erogazione dei servizi, il terzo settore torinese sembra distinguersi anche per un maggior grado di autonomia. Questo dato emerge dall'analisi dell'indicatore relativo alla voce di spesa – che figura nell'indagine Istat sugli interventi e servizi sociali – imputata come “contributi generici a enti e associazioni”. Si tratta di una voce di spesa che riporta contributi ad attori terzi per realizzare servizi gestiti autonomamente, la cui utenza (a differenza del caso dell'*outsourcing*, ovvero della gestione in appalto di servizi a titolarità pubblica) è tendenzialmente distinta da quella dei servizi stessi²³.

²³ Il dato può dunque essere letto come un indicatore di autonomia del terzo settore, dal momento che il pubblico non ha titolarità dei servizi finanziati attraverso questa voce di spesa.

Fig. 2.5 - Operatori con contratto con enti convenzionati sul totale operatori impiegati nei servizi pubblici – val. %, Totale dei servizi



Fonte: Regione Piemonte – Relazione Enti Gestori dei Servizi Socio-Assistenziali

Uno sguardo comparato dei due territori (cfr. tab 2.6) mette in luce come a Torino questa spesa superi nel 2010 il milione e mezzo di euro, contro i circa 40mila euro della provincia di Cuneo, e risulti in proporzione incidere quasi il doppio sul totale della spesa per servizi agli immigrati. Questo tipo di contributo, è interessante sottolineare, incide molto di più nell'area immigrazione rispetto al totale dei servizi. La delega al privato sociale appare dunque più rilevante in questo settore di intervento che in altri, in cui invece il servizio pubblico sembra mantenere un maggior accentramento delle risorse e delle competenze (sia a Torino che a Cuneo). A sostegno di questa ipotesi si trovano non solo i dati appena proposti, ma anche le dichiarazioni di alcuni attori che operano all'interno dei servizi. In particolare, emerge come i servizi sociali siano stati sottoposti, dall'evoluzione del quadro normativo, a un ingente sforzo nel settore delle politiche per gli anziani, in particolare non autosufficienti, che hanno costretto a concentrare qui grandi quantità di energie e risorse.

Tab. 2.6– Spesa per contributi a enti e associazioni – area immigrazione e totale aree – Anno 2010

		Spesa per contributi		
Aree di intervento	generici ad enti e associazioni sociali		Spesa totale	% su spesa tot
Comune di TORINO	Immigrati	€ 1.567.762,00	€ 10.881.858,00	14,4%
	TOTALE	€ 6.197.768,00	€ 292.711.493,00	2,1%
Provincia di CUNEO	Immigrati	€ 37.557,00	€ 470.901,00	8,0%
	TOTALE	€ 436.756,00	€ 90.021.532,00	0,5%

Fonte: Regione Piemonte su dati Indagine Istat sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati - Nostra elaborazione

Questa differenza nell’allocazione di risorse pare confermata se si guarda al caso delle fondazioni bancarie, che costituiscono, dopo il pubblico, il maggior erogatore di finanziamenti. Sui territori prescelti da questo studio – il comune di Torino e la provincia di Cuneo – operano diverse fondazioni bancarie. Tuttavia, volendo rimanere ancorati al tema di nostro interesse – l’offerta di servizi di *welfare* e l’attenzione rivolta ai migranti – la Fondazione Compagnia di San Paolo emerge come attore strategico, grazie all’elevata quantità di risorse spese in questo settore e alla sua presenza in entrambi i contesti, anche se per ovvie ragioni con una insistenza maggiore sul torinese. La sua attività di erogazione mostra uno spazio più ampio per interventi specifici rivolti alla popolazione straniera. All’interno della spesa nell’ambito delle politiche sociali, infatti, la Fondazione destina una quota di risorse a progetti rivolti ai migranti doppia rispetto a quella dei servizi pubblici (cfr. fig. 2.7).

Fig. 2.7 – Spesa per servizi e progetti rivolti in modo specifico agli stranieri (v.a. e %)²⁴

	Anno	Spesa per servizi/progetti specifici per immigrati	% sul totale della spesa
Fondazione Compagnia di San Paolo	2009	€ 3.511.000	8,8%
	2010	€2.966.763	7,42%
Totale enti gestori regione Piemonte	2009	€18.344.758	2,90%
	2010	€13.449.432	2,06%

Fonte: Regione Piemonte su dati Indagine Istat sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati - Relazione annuale Compagnia di San Paolo - Nostra elaborazione

²⁴ La tabella è stata costruita analizzando il dettaglio dei singoli progetti finanziati da Fondazione CSP nell’area “Politiche sociali”. L’attribuzione dei singoli progetti alla categoria dei “progetti specifici” per migranti (qui e nelle tabelle successive) è frutto di una nostra elaborazione a partire dalle descrizioni dei progetti.

Tali progetti sono generalmente concepiti per far fronte a situazioni eccezionali e non coperte dai servizi istituzionali, e per finanziare attività sperimentali, che poi dovrebbero auto sostenersi o essere adottate dall'attore pubblico. In questo senso è possibile rilevare una volontà e una effettiva pratica di complementarietà rispetto all'offerta pubblica: interventi specifici e mirati sembrano trovare più agevolmente posto nell'ambito dell'attività finanziata da soggetti altri rispetto ai servizi sociali.

La volontà di Fondazione CSP di sostenere progetti specificamente rivolti ai migranti si palesa nel 2007 con la costituzione del progetto triennale "integrare per competere", che vede il forte partenariato con il Comune di Torino e azioni a livello regionale. Con questo progetto la Fondazione utilizza uno strumento non così impiegato fino ad allora, quale il bando pubblico, promuovendo due iniziative: "immigrati nuovi cittadini" e "intercultura e formazione".

Da questo triennio, che per certi versi si può definire sperimentale, deriva la convenzione che lega la Fondazione alla Città di Torino dal 2009, alla quale partecipa anche l'Ufficio Pio come ente strumentale, che riguarda i principali temi del welfare, compreso il tema della presenza migrante, declinata in immigrati generalmente intesi ma anche rifugiati, rom, rigenerazione urbana e attività sul territorio. In termini di spesa, questo settore specifico ha assunto sempre più rilevanza, anche in termini relativi all'interno del budget complessivo gestito dalla Fondazione, non limitandosi solo più al sostegno di situazioni eccezionali ma andando a coprire anche servizi più strutturati.

In questo quadro generale condiviso, esistono però forti differenze tra i due territori, che emergono da un'analisi dei bilanci delle due principali fondazioni bancarie che vi operano: la Fondazione Compagnia di San Paolo e la Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo (cfr. tab. 2.8). Queste due realtà sono profondamente differenti dal punto di vista della storia, della dimensione, dell'entità delle erogazioni e del ruolo sul territorio: per questo i dati che seguono non sono proposti con l'obiettivo di compararne l'attività. Tuttavia, questo sguardo (pur essendo parziale, dal momento che non coglie la totalità degli attori in grado di erogare finanziamenti) dà conto di una quota sensibile delle risorse che non provengono dal settore pubblico, e permette di evidenziare come a Torino i contributi siano molto più elevati, pur tenendo conto della differenza di popolazione tra i due territori e dei livelli di presenza straniera. Tale differenza appare poi ancora più ampia se si considera la sola quota destinata a progetti dedicati in modo specifico all'immigrazione²⁵. In questo settore, il ruolo della Fondazione Compagnia di San Paolo appare

²⁵ Negli anni presi in considerazione dall'indagine, la Fondazione CRC non aveva esplicitato, nei propri documenti programmatici, un'attenzione particolare per interventi rivolti ai migranti. Questo orientamento ai servizi rivolti al totale della popolazione va tenuto presente nella lettura dei dati proposti. Va tuttavia precisato che a partire dal 2011, nel documento di programmazione annuale viene richiamato, per la prima volta, il tema del "Dialogo interculturale e dell'accoglienza delle persone di origine straniera". Questa attenzione viene rafforzata negli anni a seguire, con la definizione – in particolare nei settori della Promozione sociale e dell'Educazione – di specifici filoni di intervento rivolti, da un lato, all'accoglienza e al positivo inserimento sociale dei migranti e delle seconde generazioni, e, dall'altro, all'educazione interculturale e alle competenze degli alunni stranieri. Nel 2013, infine, l'investimento sull'integrazione dei migranti si concentra nell'ambito della Scuola, con l'avvio di un progetto di carattere triennale "Il mondo a scuola. A scuola del mondo", sui temi della cittadinanza e del dialogo interculturale, che prevede un investimento di circa 300 mila euro e il coinvolgimento del 90% delle scuole e agenzie di formazione presenti sul territorio della provincia.

particolarmente rilevante, tanto da fungere da riferimento non solo per l'area metropolitana torinese, ma per l'intero territorio regionale.

Tab. 2.8 – Spesa delle fondazioni bancarie per interventi nel sociale e per servizi e progetti rivolti in modo specifico agli stranieri (v.a. e %)²⁶

Comune di Torino

Fondazione	anno	Spesa sul territorio		Spesa per progetti specifici	
		v.a.	% su spesa totale	v.a.	% della spesa sul territorio
CSP	2009	€ 30.001.196	74,9%	€ 2.811.000	9,4%
	2010	€ 32.576.437	81,44%	€ 2.736.763	8,40%

Provincia di Cuneo

Fondazione	anno	Spesa sul territorio		Spesa per progetti specifici	
		v.a.	% su spesa totale	v.a.	% della spesa sul territorio
CSP	2009	€ 573.000	1,4%	€ 102.000	17,8%
	2010	€ 889.375	2,22%	€ 0	0 %
Fondazione CRC	2009	€ 2.841.360	100	€ 50.000	1,7%
	2010	€ 2.601.920	100	€ 35.000	1,3%

Fonte: Relazioni annuali delle fondazioni - Nostra elaborazione

Prende dunque forma un quadro nel quale il ruolo di soggetti non-pubblici all'interno dei servizi di welfare è più forte a Torino rispetto a quanto accade a Cuneo, sia a livello generale, sia nel settore specifico dei servizi agli stranieri. Tale quadro esce ulteriormente rafforzato se si considerano i modelli di interazione tra pubblico e privato nella gestione dei servizi. L'indagine sul campo mette infatti in evidenza come tra le associazioni del terzo settore che operano nel capoluogo piemontese esistano modalità di presa in carico e di assistenza molto simili a quelle del pubblico e almeno in parte alternative a questo. Si sviluppano qui, in altre parole, percorsi assistenziali che si compiono interamente al di fuori dei servizi pubblici, utilizzando canali paralleli che non per forza si intersecano con questi. Va poi ricordato, come accennato poco sopra, che nel comune di Torino parte dei servizi erogati agli stranieri non fa capo al settore delle politiche sociali, ma ad un assessorato con deleghe specifiche in materia di integrazione.

²⁶ Capitoli di spesa analizzati: area "Politiche sociali" per CSP e area "Promozione e solidarietà sociale" per CRC. Relativamente a quest'ultima, se si considerano anche i settori Salute ed Educazione la spesa per progetti specifici sale rispettivamente a 120.000 € per il 2009 e 45.000 € per il 2010. Va infine segnalato l'andamento discontinuo di questa spesa, pari a 181.000 € nel 2007, e a 50.000€ nel 2008.

Questa situazione appare molto diversa da quella della provincia di Cuneo, dove molti testimoni riportano la presenza di intersezioni nei percorsi, sovrapposizioni tra i servizi o, utilizzando un termine che compare più volte nelle interviste, di “doppioni”.

Infine, come avremo modo di vedere meglio nel prossimo capitolo, l’ipotesi di una maggiore divisione dei compiti a Torino, caratterizzata da una forte delega e da un elevato livello di autonomia del settore non-profit, sembra supportata dall’esistenza di sedi comuni di programmazione. Esperienze come il protocollo d’intesa tra Comune, CSP e Ufficio Pio, l’istituzione del Tavolo Rifugio e la progettazione comune pubblico-privato nell’ambito dei bandi sui FEI, testimoniano quantomeno la presenza di luoghi di interazione tra i diversi attori, pur rimanendo da verificare l’efficienza e l’efficacia di tali interazioni. Questo tipo di impostazione risulta indubbiamente favorito dalla concentrazione geografica e dall’esistenza di un unico ente pubblico di riferimento. Gli attori del cuneese invece lamentano una forte mancanza di coordinamento e una notevole difficoltà ad attuare iniziative simili. Problema principale è la moltiplicazione degli attori in un contesto che vede la presenza di diversi enti gestori dei servizi socio-assistenziali, e di diversi approcci da parte delle amministrazioni comunali (per altro senza un legame unidirezionale tra colore politico e approccio adottato). In questo contesto l’ente di livello superiore, la Provincia, che potrebbe svolgere una funzione di coordinamento, risente dei limiti di potere a cui questo livello di governo è sottoposto in Italia²⁷. Inoltre, anche guardando al terzo settore, nel cuneese operano realtà differenti, alcune delle quali cresciute in quest’area, altre invece con base operativa a Torino. Il cuneese dunque, pur avendo una popolazione totale pari a circa la metà di quella torinese, si distingue per la presenza di un numero elevato di attori (istituzionali, pubblici, privati), e quindi per un coordinamento più difficile che rende complesso un modello di separazione dei compiti e di complementarietà dell’offerta. In un simile scenario, come molti intervistati suggeriscono, il servizio sociale pubblico rimane punto di riferimento e di passaggio quasi obbligato per l’utenza straniera.

2.5 Leggere la presenza straniera nei servizi in un sistema di *welfare mix*

Il percorso seguito in questo capitolo, e le informazioni che emergono tanto dall’analisi dei dati quanto dalle interviste, aiutano a spiegare le profonde differenze nell’accesso ai servizi con cui abbiamo aperto questa riflessione. In senso più ampio, la documentazione empirica ci permette di delineare modelli di offerta differenti, e diverse risposte alle sollecitazioni che la presenza straniera esercita sul sistema di *welfare* locale.

²⁷ Va qui richiamata la presenza di altri attori importanti in tema di immigrazione, ovvero le Prefetture che pur non potendo essere annoverate tra i servizi di *welfare*, contribuiscono a definire, a volte in modo particolarmente incisivo, alcune delle situazioni che gli immigrati si trovano ad affrontare. Esse avrebbero la possibilità di attivare azioni e strumenti per facilitare l’incontro tra autoctoni e immigrati, come per esempio i consigli territoriali per l’immigrazione, ma tale strumento risente molto dei cambiamenti politici, organizzativi, contestuali dei territori e non sempre è stato adeguatamente sollecitato al fine di contribuire alla buona co-integrazione delle parti in oggetto. Le Prefetture, inoltre, sono entrate con un ruolo centrale anche nella sfilacciata rete che si è creata come conseguenza dei provvedimenti legati all’Emergenza Nord Africa, arrivando a gestire direttamente fondi e risorse (si veda oltre il Box 4).

Riprendendo sinteticamente quanto fin qui è emerso, è possibile tracciare un quadro riassuntivo delle numerose “variabili” che – al netto di fattori come le culture organizzative e la competizione con altre fasce d’utenza – contribuiscono a spiegare la presenza straniera all’interno dei servizi socio-assistenziali di natura pubblica.

Riassumendo, la comparazione tra Torino e Cuneo suggerisce che un primo fattore da considerare è rappresentato dal modello di spesa specifica nel settore immigrazione. Qui non sembra essere tanto rilevante il volume di spesa (che risente del modello *mainstream* che vuole un progressivo passaggio a un’offerta indifferenziata, ovvero a servizi universalistici), quanto piuttosto il tipo di interventi che questo permette di implementare. In particolare emerge qui la rilevanza di due elementi: il primo è la presenza di servizi che facilitino l’accesso alle prestazioni rivolte al totale della popolazione (informazione e mediazione culturale su tutti); il secondo è la presenza di interventi “leggeri”, con un basso costo per utente, che permettono di elevare il numero di fruitori senza incidere troppo sui costi generali del servizio. Dunque, mentre per alcune fasce di utenza il modello di intervento rimane sostanzialmente bloccato su interventi molto costosi (ad esempio gli anziani), i servizi rivolti agli immigrati lasciano uno spazio di manovra più ampio.

Un secondo e forse più rilevante fattore riguarda la complementarità tra i servizi sociali pubblici e le altre componenti del *welfare mix*. Spostando lo sguardo sull’intero sistema di offerta emerge un dato intuitivamente semplice: in presenza di una forte offerta di servizi sia da parte del non-profit che di altri settori del pubblico, la centralità dei servizi sociali pubblici tenderà a diminuire, e con essa il ricorso degli stranieri a tali servizi. Tuttavia i due casi suggeriscono che non è solo il volume dell’offerta alternativa ad essere rilevante. Ciò che emerge nel caso torinese, a differenza di quello cuneese, è la rilevanza del modello di divisione dei compiti, o di complementarità tra offerta pubblica e privata. A Torino, infatti, appaiono centrali la separazione dei compiti, l’autonomia del terzo settore e l’esistenza di percorsi totalmente esterni al sistema dei servizi sociali pubblici. In un modello di questo tipo l’equilibrio pubblico-privato sul versante dell’offerta sembra variare a seconda delle fasce d’utenza. I bisogni specifici di un *target* come quello degli stranieri sembrano adattarsi meglio a una programmazione “a progetto” come quella delle fondazioni o a realtà più flessibili come quelle del terzo settore. Ciò a maggior ragione se esiste la presenza di un forte tessuto associativo e per di più con competenze specifiche. Nel cuneese, il terzo settore ricopre un ruolo cruciale, soprattutto per le competenze di cui è portatore nel progettare su bandi locali ed europei e poi nell’implementare i progetti che ottengono finanziamenti. Questo ruolo è del tutto riconosciuto dagli enti locali e dalle istituzioni del territorio, ma è ricoperto da un numero talmente esiguo di soggetti che questi sono di fatto diventati partner fissi delle amministrazioni locali. Ciò non ha spinto il privato sociale verso quell’autonomia che invece è presente nel torinese, stimolata dalla concorrenza tra soggetti e dal *turnover* tra le organizzazioni private che si aggiudicano i bandi. Non si è dunque sviluppata, nel cuneese, la possibilità per il pubblico di demandare specifici ambiti al privato sociale, nell’ottica della suddivisione dei compiti che invece emerge a Torino. Qui il dialogo tra privato e pubblico è

ricercato e portato come punto forte della rete che si è costituita, con alcuni enti locali particolarmente attivi e restii a lasciare del tutto la gestione di questo settore al privato sociale, anche in periodi di crisi economica come questo.

In un sistema di *welfare mix* in cui non tutti gli attori offrono gli stessi servizi, la divisione dei compiti può rappresentare un indicatore di efficienza del sistema stesso. Ciò è vero in particolare modo se tale divisione avviene nel quadro di una programmazione concertata e di una efficace *governance* del sistema. Tuttavia, essa non è necessariamente il frutto di azioni coordinate da parte degli attori, e può prendere forma anche all'interno di relazioni conflittuali e indipendentemente dalla presenza di una guida riconosciuta. Guardare all'assetto del sistema e ai modelli di *governance* diventa quindi fondamentale: di questo ci occuperemo nel prossimo capitolo.

3. Assetto e governo del sistema

Alla luce di quanto è emerso nei capitoli precedenti, l'assetto del sistema e le dinamiche di *governance* rivestono un ruolo centrale nel dar forma alle risposte che i sistemi locali di *welfare mix* forniscono alle sollecitazioni provenienti dalla popolazione immigrata.

In questo capitolo illustreremo le differenze e le analogie tra i due contesti a partire da alcune dimensioni fondamentali. In primo luogo si darà conto dell'evoluzione degli attori non pubblici che operano all'interno del sistema, con un particolare sguardo sui percorsi che portano a un'attenzione ai migranti all'interno della loro offerta (par. 1). In seguito, si considererà il ruolo che gli attori non pubblici rivestono nell'erogazione dei servizi (par. 2). Il fenomeno dell'*outsourcing*, infatti, assume rilevanza crescente in un quadro di contrazione delle risorse economiche disponibili, in cui prendono forma strategie diverse per tentare di garantire il finanziamento e la sostenibilità del sistema (par. 3). In questo quadro, diventano centrali le modalità di coordinamento e programmazione, sulle quali pesano i rapporti di forza tra gli attori e i modelli di interazione (par. 4). Anche da queste dipendono, come vedremo, le differenze nelle strategie di risposta alla domanda degli stranieri, emerse nel capitolo precedente.

3.1 Attori del non-profit e servizi per stranieri

Gli attori del non-profit svolgono un ruolo di grande rilevanza nell'offerta di servizi agli stranieri, e mostrano spesso una sensibilità particolare verso questa fascia di utenza. Una simile attenzione, tuttavia, è frutto di percorsi diversi, all'interno dei quali la specificità dei bisogni dei migranti costituisce ora un punto di partenza, ora una "vocazione" che si sviluppa nel tempo, ma anche un "mercato" sul quale lanciarsi per differenziare il rischio d'impresa (sociale). Dall'analisi sul campo sembrano emergere due principali tipi di attori che offrono servizi agli stranieri a seconda dei percorsi seguiti. Il primo è costituito da organizzazioni che nascono offrendo servizi rivolti all'intera popolazione, e che per questa ragione possono essere denominate *universalistiche*. Il secondo tipo è costituito invece da organizzazioni il cui *target* privilegiato ed esclusivo è l'utenza straniera, e che chiameremo di seguito *migrant-specific*.

L'attenzione agli stranieri nelle organizzazioni del primo tipo, almeno inizialmente, trova posto soltanto all'interno di un'offerta indifferenziata. Può tuttavia accadere che, con l'aumento della quota di stranieri sul totale degli utenti, emergano problemi puntuali che la presenza straniera può far nascere. Tali problemi, in alcuni casi, risultano tali da pregiudicare l'accesso ai servizi rivolti all'intera popolazione. Gli attori universalistici, di conseguenza, sono spinti ad attrezzarsi per venire incontro alle esigenze specifiche dei nuovi utenti. Al loro interno, dunque, iniziano a predisporre servizi dedicati agli stranieri o dispositivi per facilitare l'accesso di questi ultimi ai servizi universalistici. Questa parte dell'offerta affianca, e non sostituisce, i servizi rivolti ad un *target* indifferenziato.

Il secondo tipo di attori nasce per fornire servizi specificamente rivolti agli stranieri: la mediazione culturale, ad esempio, oppure l'assistenza legale e burocratica. In seguito all'ampliamento della gamma dei bisogni espressa dagli stranieri, questi attori maturano competenze utili ad ampliare la propria offerta. Essi possono quindi decidere di tener fede alla propria "vocazione", continuando a dedicarsi esclusivamente agli stranieri, mantenendo un'offerta selettiva, incentrata su un numero di servizi limitato, oppure ampliandola, introducendo nuovi servizi. D'altro canto, le organizzazioni possono decidere di estendere il proprio raggio d'azione anche ai cittadini italiani. In questo caso, si convertono in attori universalistici.

Alcuni esempi di attori che abbiamo interpellato possono aiutarci a passare dal piano teorico a quello pratico²⁸. Il nostro obiettivo non era censire tutte le organizzazioni e le attività che lavorano in questo ambito, ma quello di individuare e ascoltare gli enti locali e le organizzazioni che sono particolarmente coinvolte nel settore dell'immigrazione, privilegiando il punto di vista dei servizi di *welfare*. Ci siamo quindi rivolti alle organizzazioni che presentano una spiccata attenzione a questo ambito, per farci aiutare a ricostruire le scelte che sono state fatte nel passato e che hanno contribuito a delineare l'attuale situazione.

Tra gli attori universalistici, un ruolo di primo piano è svolto da Caritas. Nel corso del tempo, in alcuni territori a partire già dai primi anni '80, questo ente ha dovuto attrezzarsi per far fronte al numero crescente di stranieri registrato tra i propri utenti e alle esigenze specifiche di questi soggetti. Caritas Cuneo, ad esempio, ha stipulato una convenzione con le ACLI per la realizzazione di uno sportello immigrazione che fornisce aiuto nell'espletamento di pratiche burocratiche, ha partecipato alla costruzione di un osservatorio sull'immigrazione, all'ideazione e all'implementazione di un progetto di *peer-education* e di animazione nelle scuole e di un altro progetto sulla storia dei popoli – in collaborazione con l'associazione Orizzonti di pace – destinato agli operatori e finalizzato al miglioramento dei rapporti interculturali.

Un altro attore generalista che, con il tempo, ha predisposto servizi e dispositivi per stranieri è Orso, cooperativa sociale che nasce con un'attenzione particolare alle politiche per il lavoro e alle politiche giovanili. Questa organizzazione comincia a occuparsi anche di stranieri quando dai territori di Alba e di Bra emerge un bisogno specifico di servizi per questo tipo di utenti, portando alla creazione, accanto all'Incubatore ricollocazione già presente, di un Incubatore migranti. Nel frattempo, nel Comune di Alba il servizio I

nformagiovani decide di sviluppare al proprio interno un servizio stranieri – attorno alla metà degli anni '90 – perché la popolazione straniera comincia a essere consistente numericamente. A seguito di queste prime azioni, anche gli altri Comuni si attivano, e, sullo sfondo del Piano

²⁸ I percorsi riportati sono stati scelti, all'interno di un campione più ampio, in base alla vicinanza ai percorsi ideali sopra descritti.

Provinciale sull'Immigrazione e in accordo con la Provincia, istituiscono – attraverso un Protocollo con l'ANCI – gli sportelli per gli immigrati, che forniscono supporto nella compilazione di pratiche relative ai documenti di soggiorno, traduzioni di materiali, schede informative, guide ai servizi, aiuto nelle comunicazioni alle famiglie degli alunni extracomunitari da parte della scuola e sostegno nella ricerca del lavoro. Gli sportelli, avviati all'inizio del nuovo millennio, confluiranno poi nella rete ReSPI (vedi box 5), dal 2004 in avanti (a tal proposito si veda il rapporto di ricerca Fieri “Amministrare l'immigrazione”, (2012) di Caponio, Pastore, Ricucci, [http://www.fieri.it/rapporto di ricerca amministrare l'immigrazione.php](http://www.fieri.it/rapporto_di_ricerca_amministrare_l_immigrazione.php)).

L'aumento dei potenziali utenti stranieri ha condizionato un altro importante attore universalistico: il Gruppo Abele. La sua filosofia di fondo rimane la medesima da sempre e su tutti i servizi, ovvero evitare di creare servizi specifici e cercare, invece, di lavorare sui bisogni che la popolazione cui esso si rivolge esplicita. Ad esempio, i servizi di dormitorio e di luoghi di ritrovo diurni (*Drop-in*) rivolti ai senza fissa dimora non distinguono tra italiani e stranieri, così come i servizi per le persone affette da dipendenza, o quelle con sindrome HIV. Tuttavia, nel corso del tempo l'utenza straniera è aumentata molto, non sostituendo quella italiana, ma affiancandosi ad essa, ovvero aggiungendo ai già presenti utenti italiani, altri utenti, stranieri, che condividono le stesse difficoltà, aumentando quindi la pressione sui servizi. Tale pressione ha portato a delle riorganizzazioni interne, con una suddivisione degli orari che consentisse di gestire, attraverso l'istituzione di turni di ingresso, i forti flussi e, al contempo, che permettesse di destinare le mattine ad un tipo di utenza e i pomeriggi ad un'altra, evitando sovrapposizioni difficili da gestire e che rischiavano di allontanare dal servizio i più riottosi a manifestare le proprie condizioni in presenza di altri. Questa formula incarna la soluzione che pare essere preferita dalla maggior parte degli attori ascoltati, ovvero quella che vede un servizio generalista sviluppare al suo interno sensibilità specifiche, rivolte – in questo caso – agli immigrati.

Altri esempi di attori universalistici poi sensibilizzati al *target* costituito dagli stranieri sono forniti da alcune organizzazioni che, nella città di Torino, si occupano di formazione professionale. Engim, ad esempio, nasce come agenzia di formazione per uomini. Poi estende le proprie attività anche alle donne. Dal 2000 in poi, l'attenzione per gli stranieri si fa evidente: da un lato aumenta il numero di partecipanti stranieri nei corsi aperti a tutti – in particolare, di donne straniere nei corsi per OSS; dall'altro vengono organizzati corsi riservati agli immigrati (articolati in maniera differente dai corsi universalistici). Oltre ai corsi di formazione professionale, Engim organizza anche altre attività dedicate agli stranieri: corsi di lingua italiana e corsi per mediatori.

Casa di Carità Arti e Mestieri è un altro ente che inizialmente si occupa di formazione professionale per fasce deboli (operai Fiat, ad esempio). Poi, con l'aumento della presenza immigrata questo ente si è posto il problema di predisporre percorsi *ad hoc*. Nascono così alcuni corsi specifici: OSS, addetti ai piani, mediatore culturale, cucina.

Entrambe queste agenzie formative partecipano poi, a partire dall'estate del 2012, al partenariato di un progetto finanziato dal Fondo Europeo per i Rifugiati, a testimoniare la loro volontà di individuare forme alternative, innovative e più efficaci di collaborazione con varie organizzazioni sul tema specifico della migrazione.

Box n. 3 – R.E.S.P.I. (Rete Servizi Sportelli Pubblici Immigrati), Provincia di Cuneo

ReSPI nasce come prosecuzione del lavoro iniziato nei primi anni del 2000 da un gruppo di enti spinti dalla necessità di migliorare le condizioni degli stranieri alle prese con il rinnovo dei permessi di soggiorno. Infatti, prima di ReSPI i disagi per queste persone erano numerosi, a partire dalle lunghe code fuori dagli uffici della questura e dalle difficoltà nella corretta compilazione dei moduli, elementi che portavano a ritardi rilevanti e anche a continui ritorni negli uffici per il completamento delle pratiche. Questa situazione costituiva un problema non solo per gli stranieri ma anche per il sistema, affaticato da un numero ingestibile di pratiche, ma soprattutto molto poco efficace sulla singola pratica.

La rete è formalmente guidata dalla Provincia di Cuneo, che utilizza a questo fine i fondi trasferiti dalla Regione, ma anche altri fondi provenienti da bandi cui partecipa, con una cordata di partner (fondi UNRRA e fondi FEI). Il partenariato coinvolge la Prefettura e la Questura, che sono di fatto i "clienti" ultimi di questi servizi di sportello e anche i maggiori beneficiari – insieme agli utenti stranieri. La parte operativa è affidata ad alcuni Consorzi e ad alcune cooperative sociali che gestiscono gli sportelli in rete, seppur con processi di lavoro differenti.

Questa rete costituisce un importante traguardo per la provincia di Cuneo, intesa in senso territoriale, perché è di fatto il primo tentativo strutturato di costruire un linguaggio ed una operatività comuni tra coloro che si occupano di servizi agli stranieri. Il suo valore aggiunto è dato dal costante dialogo tra tutti i partner, con un ruolo prioritario della Questura anche in termini di formazione agli operatori. L'utilizzo ragionato e valorizzante dei mediatori culturali, è il secondo punto di forza di questa rete, che di fatto diventa il centro di smistamento di molti servizi che si rivolgono agli immigrati, nell'ottica, non ancora raggiunta, di costituire il punto di riferimento principale non solo per gli stranieri ma anche per tutte le istituzioni, gli enti, le associazioni, le agenzie e le aziende interessate da qualche tipo di presenza di cittadini stranieri.

Il progetto prosegue fino alla primavera del 2012, momento in cui i fondi disponibili finiscono, con una progressiva diminuzione delle ore agli sportelli. La cordata di enti e istituzioni, con capofila la Provincia, partecipa ai bandi Fei già dal 2011, ma piazzandosi sempre prima dei non finanziati, non riuscendo così a trovare nuovi finanziamenti. Questa situazione si protrae fino al giugno del 2012, quando al termine dei fondi disponibili molti sportelli, e segnatamente quelli gestiti dal Consorzio Monviso Solidale, chiudono, e gli altri della provincia devono rivedere l'organizzazione interna. Oggi ci sono alcuni sportelli aperti, che stanno ricevendo molti più utenti rispetto ai primi mesi dell'anno, in quanto le persone arrivano anche dai territori dove gli sportelli presenti sono stati chiusi. Le cooperative Arca e Orso hanno vinto un bando della Provincia, al quale Monviso Solidale non ha partecipato, e grazie al quale dovrebbero essere riaperti alcuni sportelli per il saluzzese e il monregalese.

Il Consorzio Monviso Solidale sta percorrendo un'altra strada, avviando una sperimentazione in *partnership* con i patronati, che prevede una co-partecipazione alle spese da parte degli utenti.

In assenza di sportelli pubblici, gli operatori sociali ipotizzano, e in parte già osservano, una proliferazione di servizi privati, offerti da agenzie del tutto fuori dal controllo pubblico, autonome e nascoste alla rete di soggetti pubblici e privati finora impegnati sul tema, sgretolando le basi che con anni di lavoro la rete era riuscita a creare in termini di lotta allo sfruttamento tra connazionali, agenzie private incompetenti e care, disguidi amministrativi dati da tali incompetenze. E l'assenza di antenne pubbliche sul territorio è vissuta anche come la perdita della possibilità di avere il polso della situazione, mantenere un dialogo aperto con gli stranieri e con le comunità, conoscere le famiglie e instaurare un rapporto allargato, che vada al di là della pratica, e che abbia ricadute positive sui servizi e in generale sul territorio. Non ci sono solo conseguenze nel breve periodo, ma anche nel medio-lungo, legate ad esempio ad un allontanamento degli stranieri dai servizi o a difficoltà crescenti nel rapporto tra agenzie e stranieri.

Box n. 4 – Emergenza Nord Africa

Nel primi mesi del 2011 l'Italia affronta due importanti flussi migratori provenienti dai Paesi del Nord Africa: il primo dalla Tunisia (gennaio-aprile 2011) e il secondo dalla Libia (aprile 2011-dicembre 2012). La prima fase vede l'arrivo di circa 23mila tunisini, smistati in Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA), Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE), ma anche in strutture dismesse.

Il 12 febbraio viene emanato il primo di una serie di Decreti e Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, nel quale si dichiara lo stato di emergenza umanitaria, in vigore fino al 31 dicembre del 2011, in relazione agli straordinari afflussi provenienti dal Nord Africa.

Il 5 aprile 2011 è la data che il Governo italiano usa come spartiacque (sostanziato in un decreto del successivo 8 aprile): i tunisini arrivati e registrati entro la mezzanotte ottengono un permesso di soggiorno per motivi umanitari, della durata di 6 mesi, prorogati poi con altri due decreti (ottobre 2011 e maggio 2012). Questa soluzione interessa 11.800 tunisini, ai quali viene poi intimato, con il DPCM del 28 febbraio 2013, di aderire al programma di rimpatrio assistito oppure di convertire il proprio titolo di soggiorno in permessi di altro tipo, pena un possibile provvedimento di espulsione. Coloro registrati dopo la mezzanotte del 5 aprile 2011 (saranno in tutto circa 25mila contro i 50mila preannunciati), non ottengono un permesso di soggiorno ma vengono inseriti forzatamente nel percorso legislativo della richiesta d'asilo, decisione che riguarda perlopiù i profughi provenienti dalla Libia, in gran parte di cittadinanza non libica.

Con l'Ordinanza 3933 del 13 aprile 2011 il Governo assegna alla Protezione Civile il compito di gestire questa seconda fase dell'emergenza, che vede l'individuazione di strutture concordate con le Regioni nelle quali vengono smistati i nuovi arrivi, e la scelta cade su centri di accoglienza pubblici e privati, alberghi sfitti, ex comunità per minori o per anziani dismesse, ma anche agriturismi e rifugi alpini.

In Piemonte arrivano poco meno di 1800 persone. A ottobre del 2012 le persone ancora in accoglienza sono circa 1550, concentrate su Torino (provincia e città), tra le quali circa 200 sono in condizioni di vulnerabilità (malattie croniche, disturbi psichici, donne sole con figli), e molte delle quali ancora in attesa di definire la propria condizione giuridica.

Nelle ultime settimane del 2012 il Ministero dell'Interno pubblica altri due decreti. Con il primo (25 ottobre 2012) si dà la possibilità a coloro che hanno ottenuto un diniego di chiedere il riesame della domanda, formula congegnata per tentare di dare entro il termine del programma (31 dicembre) un permesso di soggiorno per motivi umanitari a tutti coloro che ancora ne sono privi. Con il secondo decreto (20 dicembre 2012) il Governo decide per un'ulteriore proroga dell'emergenza di circa tre mesi, con un passaggio delle competenze dalle Regioni, fino ad allora titolari dell'emergenza, alle Prefetture.

Seguono altri due decreti (18 febbraio 2013 e 1 marzo) con i quali lo Stato stabilisce che possono rimanere in struttura le persone appartenenti ad alcune specifiche categorie e che alle altre possono essere proposti 500,00euro di buona-uscita, sul modello SPRAR (Servizio di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati). Ciascuna Prefettura (che dal dicembre 2012 diviene l'ente responsabile) prende decisioni in autonomia, e differenti le une dalle altre, circa le modalità di erogazione di questi soldi. Al termine del programma emergenziale (28 febbraio 2013), si registrano decisioni molto differenti da struttura a struttura: il prosieguo di fatto dell'accoglienza, una uscita accompagnata, la richiesta di intervento delle forze dell'ordine per lo sgombero dei locali. Il 30 marzo 2013 alcune centinaia di persone (non tutte in arrivo dall'ENA) occupano alcuni palazzi costruiti al tempo delle Olimpiadi invernali di Torino (Ex MOI).

Si vedono qui alcuni dei meccanismi presentati nel rapporto, e nello specifico l'ingresso di nuovi soggetti – *universalistici* – in un ambito specifico di *welfare*, già presidiato da altri. Infatti, in Italia è presente un sistema per l'accoglienza dei richiedenti asilo (lo SPRAR citato poco sopra, attivo dal 2000), ma il Governo ha istituito un sistema ad esso parallelo, affidato alla Protezione Civile. Dunque, il soggetto titolare della gestione è un ente pubblico, senza esperienze specifiche, che opera in deroga allo SPRAR.

Le Regioni sono identificate come le responsabili dell'individuazione sul proprio territorio delle strutture che devono ospitare i richiedenti asilo. Tali strutture sono individuate pensando ad un'accoglienza emergenziale e di breve durata. Le amministrazioni locali denunciano l'assenza di coinvolgimento, anche se l'ANCI è presente tra gli enti individuati dal Governo come interlocutori. Inoltre, la gestione dei centri viene affidata ad attori del privato sociale che in molti casi non hanno precedenti esperienze nel diritto d'asilo.

Nell'economia del presente lavoro è interessante notare: (i) l'aumento della complessità a livello di *governance*, con sistemi paralleli guidati da istituzioni differenti, in assenza di un coordinamento generale; (ii) l'aumento di conflittualità tra le organizzazioni del privato sociale, in parte per spartirsi le significative risorse disponibili, in parte per le scelte assunte, ora di ingresso pieno nel piano emergenziale, ora di monitoraggio critico nei confronti dello stesso; (iii) l'impedimento di percorsi di reale autonomia per le persone prese in carico, soprattutto per il forte taglio assistenzialistico dato al piano.

Tra gli attori *migrant-specific*, un ruolo di primo piano, nel territorio cuneese, è rivestito da Arca, una cooperativa che nasce attorno al tema della mediazione culturale e della formazione dei mediatori culturali, dalla precedente esperienza dell'Associazione Provinciale Migranti, per poi specializzarsi anche nell'erogazione di servizi informativi e adempimento pratiche. Con il tempo, le sue attività si sono allargate all'educazione all'interculturalità nelle scuole. Il target di queste attività, dunque, non è più costituito esclusivamente da cittadini stranieri, ma anche da cittadini italiani. In questo senso, Arca è un attore che nasce come *migrant-specific* ma che evolve, almeno parzialmente, verso un modello universalistico.

Un'evoluzione di questo genere, ma ancora più accentuata e con caratteristiche differenti, è rappresentata da Connecting People, un consorzio di cooperative che nasce intorno al 2003-2004 per la gestione dei servizi interni ai CIE (allora CPT) e dei programmi SPRAR. L'intenzione iniziale era quella di fare formazione specifica a chi sbarcava in Italia per poi andare al nord. Successivamente, Connecting People ha ampliato i propri orizzonti con l'obiettivo di dare vita a una struttura che si muova a livello nazionale sull'intero tema dei servizi ai migranti. Questa struttura si presenta come una rete che include sia attori universalistici sia attori *migrant-specific*.

In linea generale, da più parti emerge il potenziale delle reti tra attori per coniugare più agevolmente sensibilità e stili di intervento differenti, promuovendo approcci integrati.

Ben diverso è il caso costituito da Migrantes. Questa organizzazione nasce per fornire assistenza alle persone in movimento. Dalla sua prospettiva, i migranti sono persone che si muovono, bisognose di aiuto morale e spirituale, prima ancora che materiale. Migrantes, quindi, inizialmente si occupa di stranieri ma non con l'obiettivo di fornire loro assistenza sociale.

Negli ultimi decenni, però, l'aumento dei flussi migratori ha spostato gli equilibri interni a questa organizzazione. Con l'aumento degli stranieri residenti in Italia sono cambiati anche i bisogni delle persone in movimento. Migrantes ha cominciato così a occuparsi in maniera sempre più diretta di assistenza economica, di formazione professionale e di inserimento lavorativo, diventando uno degli attori *migrant specific* più importanti.

Dall'analisi del materiale empirico trova conferma la forte adesione ad un modello *mainstream* che considera come più efficace l'assetto servizi universalistici con all'interno dispositivi specifici. Tale adesione emerge non solo nelle retoriche, ma trova conferma nelle pratiche delle associazioni che vanno verso una crescente ibridazione delle competenze (cfr. cap. II). Tuttavia, si confermano anche le difficoltà nel realizzare questo assetto, sia su un piano pratico e operativo, sia a livello culturale. Un esempio in ambito operativo è dato dal cattivo utilizzo che talvolta viene fatto della mediazione culturale, legato alla scarsità di competenze degli operatori che pure ne fanno richiesta. Un esempio in ambito culturale è dato dai racconti dei coordinatori dei progetti circa gli atteggiamenti assunti da alcuni dei propri operatori sociali nei confronti dei migranti, atteggiamenti ancora molto incentrati sull'accudimento più che sull'accoglienza e sul considerare

gli immigrati svantaggiati non per le particolari e temporanee condizioni che vivono ma per qualche caratteristica intrinseca, personale.

Problemi di questo tipo sono affrontati in diversi casi ricorrendo a interventi formativi e informativi rivolti agli operatori dei servizi universalistici.

3.2 Modelli e prassi della partecipazione degli attori non pubblici nell'erogazione dei servizi

Una modalità molto diffusa di coinvolgimento degli attori del terzo settore nell'erogazione dei servizi è rappresentata dalla gestione di servizi a titolarità pubblica, ottenuta tramite gara d'appalto. Come evidenziato in precedenza (cfr. par. 2.4), tale modalità acquisisce un peso crescente negli ultimi anni.

Se si guarda alle modalità con cui gli attori istituzionali motivano l'*outsourcing* nel campo dei servizi agli stranieri, un argomento che ricorre frequentemente è la necessità di cercare sul territorio quelle competenze specifiche di cui talvolta i soggetti pubblici non dispongono. In questo quadro la scelta dei soggetti a cui affidare i servizi è basata principalmente sulle loro esperienze pregresse nel campo dei servizi agli stranieri. Nell'analizzare le relazioni tra attori istituzionali e attori del privato sociale è, dunque, opportuno considerare con cura la dimensione temporale: i rapporti si costruiscono nel tempo e le amministrazioni avvertono la necessità di creare legami di fiducia e di conoscenza con i soggetti ai quali affidano i servizi.

La qualità dei rapporti pregressi e la fiducia costruita nel tempo acquistano una rilevanza particolarmente forte quando si tratta di servizi innovativi, che non erano presenti prima sul territorio e che scontano, quindi, un grado di complessità e incertezza sui risultati raggiungibili maggiore di quello che contraddistingue i servizi consolidati. In queste situazioni occorrono un grado di fiducia più elevato e una maggiore flessibilità nel ridefinire in corsa le azioni intraprese. L'affidamento dei servizi, dunque, è possibile solo se gli attori della rete hanno investito nel tempo anche sulla conoscenza reciproca e sulla costruzione di cornici interpretative comuni. A riguardo, le dimensioni e le caratteristiche demografiche dei territori sui quali le reti lavorano incidono notevolmente, così come incidono – aumentando la complessità del sistema – il numero di organizzazioni presenti e la frequenza di interazioni tra queste e le istituzioni: laddove ci sono pochi attori, la conoscenza è diretta e spesso consolidata, anche per via della scarsa presenza di nuovi attori intenzionati ad entrare in competizione con i vecchi; ne conseguono una coesione maggiore e un grado di complessità minore²⁹.

²⁹ Si sottolinea che ciò incide sulle modalità nelle quali avviene l'*outsourcing* e non sulla quantità di attività che l'istituzione esternalizza. In questo secondo caso sono direttamente rilevanti dimensioni già considerate in questo rapporto, come la quantità di attori presenti nel terzo settore, accordi di programmazione, quantità di servizi erogati.

Per comprendere le ragioni dell'*outsourcing*, e più in generale il grado di fiducia nelle relazioni tra attori pubblici e attori privati, è necessario poi tenere in conto un'altra dimensione: le situazioni da cui ha origine la domanda dei nuovi servizi dedicati agli stranieri. Dalla ricerca sul campo emergono infatti due modelli diversi.

Nel primo modello, più spesso delineato dagli intervistati con riferimento al territorio cuneese, i servizi dedicati ai migranti nascono perlopiù all'interno di situazioni *emergenziali* – o quantomeno percepite come tali – e dalla spinta del privato sociale più che del pubblico. In questo schema i servizi dedicati ai migranti prendono forma a partire da iniziative singole di attori del terzo settore, piuttosto che dalla presenza di programmi organici maturati in seno al pubblico o dall'interazione pubblico-privato. Ciò fa sì che l'esperienza accumulata da parte di alcuni soggetti privati in questo settore sia tale per cui essi sviluppano un vantaggio competitivo, disponendo non solo di competenze specifiche, ma anche di capacità progettuali e organizzative, che consentono tra l'altro di trovare finanziamenti alternativi a quelli ordinari (rivolgendosi ad esempio alle fondazioni bancarie o ai fondi europei) e "trascinando" poi le amministrazioni locali. Alcuni attori del privato sociale, dunque, rappresentano punti di riferimento imprescindibili anche per le amministrazioni locali, che decidono di cercare le professionalità al di fuori dei propri enti, dando vita a rapporti professionali che poi evolvono in reciproca fiducia e di proficua interazione.

Il secondo modello vede invece una centralità dell'ente pubblico nello sviluppo di servizi dedicati agli stranieri. In questo scenario le variabili prima descritte – esperienze pregresse e conoscenza diretta – continuano a incidere, ma in un quadro di relazioni pubblico-privato differente. Con riferimento alla realtà del comune di Torino, ad esempio, alcuni tra gli intervistati sottolineano come il pubblico abbia svolto un ruolo di primo piano nell'intercettare da subito i bisogni degli stranieri. Come sottolineano gli stessi amministratori locali, la città si è potuta giovare in questi ultimi vent'anni di un "poderoso welfare municipale", che ha dato vita ad un elevato numero di servizi di buona qualità anche per gli stranieri. Al pubblico, poi, si sono affiancati i servizi messi in campo dalle organizzazioni del privato sociale, molto numerose in città e in molti casi dotate di una capacità gestionale di elevato profilo, tale da ottenere finanziamenti, da costituire legami a livello nazionale e internazionale, da far sì che queste organizzazioni diventassero, in alcuni casi e su specifici temi, un punto di riferimento largamente riconosciuto.

Con il tempo, quindi, il ruolo delle associazioni del privato sociale si è fatto sempre più rilevante, come dimostrato anche dai dati presentati in questo paragrafo e nel paragrafo precedente. Tuttavia, questa crescente rilevanza non si accompagna in modo sistematico a un ruolo di "guida" o di "traino" nell'innovare e dar forma al sistema. L'accresciuta rilevanza del privato, piuttosto, si colloca in un sistema di offerta che diventa plurale, ma all'interno del quale esistono forme di coordinamento (torneremo nel dettaglio su questo aspetto più avanti – cfr. par. 3.4).

Infine, nell'affrontare il ruolo del terzo settore nell'erogazione dei servizi, occorre menzionare un'altra possibile lettura del fenomeno dell'*outsourcing*, che emerge (sebbene non sempre esplicitata) dall'interazione con gli attori e che rappresenta un tratto da tempo presente del discorso sulle politiche sociali. La concessione di servizi in appalto a realtà del terzo settore può infatti rappresentare anche una modalità per garantire la sostenibilità economica delle prestazioni e dei servizi. In molti casi infatti la flessibilità di cui il non-profit dispone nella gestione dei costi – a partire da quelli di personale – permette risparmi che si rivelano preziosi nell'attuale scenario di contrazione delle risorse. Tuttavia, questa dinamica può presentare effetti perversi legati non solo alla quantità delle risorse erogate, ma anche alla modalità di finanziamento per periodi brevi e tramite bando, come avremo modo di vedere meglio nel prossimo paragrafo.

3.3. Il finanziamento del sistema e la sua sostenibilità

Le amministrazioni locali, negli anni, hanno finanziato le proprie attività in tema di immigrazione mediante risorse economiche provenienti in misura prevalente dalle Regioni. La legge Turco-Napolitano del 1998 aveva istituito un *Fondo nazionale per le politiche migratorie*, destinato a finanziare una pluralità di iniziative e interventi, tra cui quelli relativi alle misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali, all'istruzione degli stranieri, all'educazione interculturale, ai centri di accoglienza e alle misure di integrazione sociale. Il Fondo era ampiamente regionalizzato: il 20% era gestito dall'Amministrazione centrale, mentre il resto veniva ripartito tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Nel 2002, tuttavia, il Fondo nazionale per le politiche migratorie viene fatto confluire nel *Fondo nazionale per le politiche sociali*³⁰, la cui ripartizione tra Stato e Regioni, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione attuata nel 2001, avviene senza vincolo di destinazione. Le Regioni, di conseguenza, diventano autonome nel decidere se impiegare o meno la propria quota per finanziare interventi di integrazione dei non cittadini.

Negli anni successivi, il Fondo per le politiche sociali viene drasticamente ristretto. Di conseguenza, anche la parte destinabile a interventi in favore degli stranieri si contrae sempre più. La spesa delle Regioni per questo tipo di interventi, dunque, diminuisce nettamente, azzerandosi totalmente nel caso di alcuni contesti regionali. Tra questi, a partire dal 2010, anno di insediamento della Giunta Cota, figura il Piemonte.

La certezza di poter contare su un finanziamento costante ha fatto sì che, nel corso del tempo, le organizzazioni "dessero per scontato" l'ordinario, impiegando eventuali risorse economiche aggiuntive – reperite attraverso le fondazioni bancarie o, più in generale, mediante la partecipazione a bandi – per dare più respiro alle attività ordinarie oppure per cimentarsi in

³⁰ Istituito dall'art. 59 della legge 449/1997 e previsto dalla legge 328/2000.

azioni sperimentali, innovative, su piccola scala e in ambiti in cui l'esperienza dell'organizzazione era limitata.

La contrazione, prima, e la vera e propria scomparsa, poi, dei fondi ordinari ha messo in discussione le certezze che guidavano il lavoro delle organizzazioni, ma ha anche, come raccontano gli stessi protagonisti, influito sulle relazioni tra organizzazioni pubbliche e private. La natura sempre più incerta e discontinua delle entrate sulle quali le organizzazioni possono fare affidamento, infatti, non incide solo sulla loro singola capacità di azione, ma sull'intero sistema.

Le reazioni messe in campo da organizzazioni ed enti locali sono di varia natura, e non sempre organiche. Una prima reazione è stata quella di cercare risorse aggiuntive mediante la partecipazione a bandi. Questa modalità di ricerca di risorse, di conseguenza, ha assunto una rilevanza crescente, sia tra gli attori pubblici sia tra gli attori privati.

Per quanto riguarda i primi, il finanziamento mediante bandi si è andato inscrevendo in una gestione dell'immigrazione condotta per emergenze e urgenze: per poter mantenere un livello minimo di interventi, i consorzi sono costretti ad aderire a tutti i progetti attivi in un dato momento, dato che, come afferma uno degli intervistati, «non ci sono che quelli». Ciò ha prodotto un importante effetto: i fondi ottenuti dalla partecipazione a bandi, in un contesto di crescente calo delle risorse, non vengono impiegati per investire in innovazione – come sarebbe normale che accadesse – ma per finanziare l'ordinario.

Per gli attori pubblici, peraltro, non è sempre semplice riuscire a ottenere finanziamenti mediante bandi, come sottolinea uno degli intervistati: in un periodo di crisi come quello attuale, alcuni bandi – ad esempio quelli delle fondazioni – richiedono progetti innovativi che esulino dalla quotidianità dei servizi; non tutti gli attori, però, sono in grado di intercettare in maniera adeguata le richieste dei bandi, di proporre progetti realmente innovativi e al contempo fattibili.

La gestione dell'ordinario mediante risorse provenienti da progetti che sono risultati vincitori in bandi è un fenomeno che non riguarda soltanto gli attori pubblici, ma anche gli attori privati. Gli enti che si occupano di formazione, ad esempio, lavorano su progetti già da molti anni, rivolgendosi spesso al livello nazionale, al livello provinciale e regionale e, in alcuni casi, al livello europeo. Per quanto riguarda Engim, la progettazione su bandi è un'esperienza che risale al 1996 (in quell'anno viene emanata una legge regionale – la n. 63 – che disciplina la formazione in Piemonte). I primi progetti rivolti in maniera specifica a stranieri risalgono al periodo 2002-2004, e riguardano soprattutto corsi per Operatore Socio-Sanitario (alcuni riservati alle donne straniere), corsi di lingua italiana e corsi per mediatori (poi interrotti “perché il mercato è saturo”). Casa di Carità, non diversamente da Engim, partecipa a bandi da molti anni. Ultimamente, però, il ricorso ai progetti da parte di questa organizzazione è aumentato.

Se per alcuni attori del privato sociale il ricorso a fondi erogati direttamente dall'Unione europea è una realtà, per altri attori è un passaggio ancora da compiere. Caritas Cuneo, ad esempio, sta lentamente aprendo ai bandi europei; fino a ora, ha partecipato solamente a bandi nazionali,

regionali o privati, in particolare a quelli proposti dalle fondazioni – le quali, peraltro, sembrano aver cambiato metodologia, essendo sempre più rigorose nel chiedere il rispetto di certi requisiti. Anche per Cittadella della carità di Mondovì³¹ il passaggio al piano europeo è ancora da compiere. Per questo attore, invero, anche il ricorso ai bandi nazionali è un'opzione finora non presa in considerazione. I bandi a cui finora ha partecipato sono quelli proposti dalle Province, dalla Regione e dalle fondazioni, in particolare da Fondazione CRC. Ancora più limitato è l'accesso ai bandi da parte di Migrantes di Alba, a causa di notevoli difficoltà organizzative relative in primo luogo all'accesso alle informazioni e, più in generale, alla capacità di predisporre progetti. Gli unici bandi a cui hanno partecipato finora, quindi, sono provinciali e comunali.

Le organizzazioni religiose, comunque, possono ancora contare sulle donazioni dei privati, in alcuni casi sul 5 per mille – come nel caso di Migrantes, che ha costituito appositamente l'associazione onlus Bakhita – e, soprattutto, sull'8 per mille – ripartito dalla CEI tra le singole diocesi – che risulta essere la fonte di finanziamento principale, costituendo così, di fatto, una vera e propria forma di finanziamento ordinario. Attraverso le risorse provenienti da questa fonte le organizzazioni cattoliche riescono poi ad accedere ad altre risorse, tramite le fondazioni, il Rotary club e altri soggetti.

Al di là delle difficoltà relative all'accesso, i finanziamenti mediante bandi presentano un altro problema specifico: le forme di finanziamento straordinario sono tendenzialmente annuali, pensate per progetti specifici e legate in modo stretto ad essi, anche dal punto di vista della durata del sostegno. Il che rende difficile, se non impossibile, costruire una visione di lungo periodo delle risposte che possono essere date ai bisogni espressi dalla popolazione straniera.

La programmazione di medio-lungo periodo, dunque, è stata la prima "vittima", del crollo dei finanziamenti ordinari, in quanto è diventato impossibile programmare azioni al di là del 12 mesi. Ciò ha tre importanti ricadute negative.

La prima è l'*aumento dei costi amministrativi*. La quota di risorse economiche e umane impiegate nell'ideazione e nella scrittura dei progetti, infatti, è sempre più cospicua. I costi di mantenimento della macchina organizzativa, di conseguenza, sono sempre più elevati, sia in proporzione a quanto entra – a minori entrate non corrisponde una diminuzione dei costi amministrativi – sia in senso assoluto, in quanto aumentano le attività di ricerca fondi e, a causa delle regole di rendicontazione imposte da alcuni finanziatori, anche le spese di gestione amministrativa proprie dei singoli progetti (con casi di aumento della spesa su tale comparto dal 16 al 22% del bilancio complessivo dell'organizzazione nell'arco di un paio d'anni).

Gli attori, inoltre, sono indotti a modificare la propria organizzazione interna e i propri contenuti. Casa di carità, ad esempio, nel 2010 ha creato appositamente un ufficio sviluppo e ricerca. Anche Caritas Cuneo ha dovuto attrezzarsi con una apposita équipe che si occupa di progettazione, formazione, sviluppo, modificando inoltre le proprie tempistiche di lavoro e, più in generale,

³¹ Si tratta di un centro di ascolto Caritas.

realizzando investimenti nella progettualità. Cittadella della carità, parimenti, ha modificato la sua struttura organizzativa, introducendo una persona che si occupa in maniera esclusiva dei progetti. Migrantes Alba, invece, sembra resistere ai cambiamenti organizzativi normalmente associati al finanziamento mediante bandi, dato che, comunque, i bandi sono sempre soltanto una parte del finanziamento. Oltre ai cambiamenti organizzativi vi è poi un altro aspetto importante: l'attività di progettazione riguarda ormai solo progetti annuali o, in alcuni casi, di durata inferiore a un anno. Considerando i vincoli temporali nella presentazione dei progetti, si apprende che le organizzazioni sono quasi del tutto schiacciate su una progettazione continua, non hanno la possibilità di riprendere fiato e incontrano grandi difficoltà nel definire piani d'azione pluriennali, strategie di intervento, obiettivi di ampio respiro. I costi dell'attività di rendicontazione, inoltre, pesano sempre di più. La rendicontazione, infatti, deve essere fatta di anno in anno, spesso con modalità che cambiano a seconda del finanziatore. Il che provoca un aumento dei costi di gestione interna delle organizzazioni ma anche ricadute onerose sugli operatori sociali – i quali si trovano a dover spiegare agli utenti questi aspetti, in modo da far comprendere loro che si tratta di vincoli a cui le organizzazioni sono sottoposti e non scuse per non impiegare le risorse a vantaggio dei legittimi destinatari – e, più in generale, sul personale delle organizzazioni, impegnato sempre più in attività di rendicontazione anziché in attività con gli utenti.

La seconda ricaduta negativa è *l'impossibilità di ottimizzare e rendere più efficienti le risorse economiche e quelle umane*. Sapere di avere finanziamenti per tre o cinque anni significa poter programmare le spese anche sugli interventi con i destinatari dei progetti, dando a questi ultimi un supporto modulare e pensato per accompagnare un processo concordato. Nel caso dei finanziamenti annuali, invece, con il vincolo di spendere tutti i fondi destinati entro la fine del progetto, la situazione si ribalta, con progetti che impiegano alcuni mesi per "partire", perché ogni anno occorre ridefinire la macchina organizzativa, e con un supporto al destinatario finale che si concentra su pochi mesi, nei quali occorre spendere tutto il budget a disposizione. Si allungano, di conseguenza, i tempi di permanenza in assistenza dei destinatari, perché essi non riescono a uscire dalla situazione di difficoltà nei pochi mesi in cui vengono seguiti, con salti nella condizione di vita molto ampi dati da periodi di ricevimento frenetico di fondi e assistenza e spesso lunghi periodi di assenza di supporto.

Le risorse umane interne all'organizzazione, inoltre, subiscono un elevato *turnover*, e ciò comporta ulteriori disfunzionalità: il dispendio di energie da parte dell'organizzazione per la formazione di operatori che spesso rimangono in un ambito solo per un anno; la perdita di persone che avevano accumulato esperienza ma che escono dal partenariato per varie ragioni; il *surplus* di energie da spendere nella costituzione del gruppo di lavoro degli operatori e nella creazione di un clima relazionale positivo, volto alla condivisione di un certo stile di intervento. E gli stessi partenariati sono ridiscussi di anno in anno, con configurazioni in continuo movimento e

con conseguenti continui aggiustamenti anche negli equilibri politici e strategici delle organizzazioni e del rapporto con le istituzioni.

Infine, la terza ricaduta negativa riguarda la *relazione con i destinatari dei progetti*. Gli operatori e le organizzazioni cui appartengono dichiarano di incontrare sempre più difficoltà nell'ottenere dagli utenti quel minimo di fiducia che occorre per portare avanti il lavoro. Questi ultimi si legano meno a un progetto e a un operatore, e vedono le azioni più come "tappabuchi" ai quali affidarsi per qualche mese che come aiuti per la costruzione di soluzioni definitive. Gli operatori spesso sono visti come persone non capaci o talvolta perfino in malafede, a causa, ad esempio, della pesante burocrazia attorno ai passaggi di denaro: indispensabile per la rendicontazione ma spesso incomprensibili per i destinatari. Le modalità descritte sopra di erogazione frenetica di aiuti in pochi mesi, e soprattutto le incertezze legate al proseguimento o meno del supporto – in situazioni per le quali occorrerebbero 3-4 anni di interventi strutturati – limitano molto l'impegno profuso dai destinatari nelle attività progettuali, demotivandoli e contribuendo a renderli passivi.

Al di là degli effetti rilevati sopra, la carenza di risorse ha ricadute importanti sull'assetto del sistema e sulle relazioni tra gli attori. In particolare, è importante dar conto di un rischio che emerge dal confronto con gli attori, relativamente al ruolo del settore pubblico. La progressiva impossibilità di quest'ultimo di essere erogatore di risorse rischia infatti in qualche caso di minarne l'autorevolezza e il riconoscimento. Ciò vale in particolare per quelle situazioni in cui il pubblico non è tanto riconosciuto come autorevole in quanto capace di programmare, guidare cambiamenti, gestire momenti di crisi, coordinare reti, ispirare innovazione, ma piuttosto identificato principalmente come erogatore di fondi. In assenza di un controllo sulle risorse, che lo poneva quasi inevitabilmente nel ruolo di guida del sistema, il settore pubblico può vedersi costretto a modificare la propria strategia di legittimazione e le modalità di interazione con gli altri attori che compongono il sistema di offerta.

Infine, non si può non tornare sul ruolo sempre più rilevante che le fondazioni di origine bancaria rivestono nel garantire il finanziamento e la sostenibilità del sistema, per considerare le modalità di raccordo con le risorse del pubblico. Come emerso nel capitolo precedente (cfr. par. 2.2 e 2.3), infatti, queste realtà, e in particolare la Fondazione Compagnia di San Paolo, finanziano da tempo attività e progetti legati al tema delle migrazioni, pur non prevedendo una programmazione specifica in quest'ambito. Questo tipo di offerta acquista sempre più rilevanza, sollevando il problema della complementarità con il settore pubblico, e di individuare forme di coordinamento. In questo senso appare rilevante l'esperienza in atto a Torino, dove è nata nel 2009 una convenzione tra CSP e Comune di Torino sul welfare, con anche un'attenzione agli stranieri presenti sul territorio, distinti in immigrati, rifugiati, rom, azioni di rigenerazione urbana e attività sul territorio. Il principale obiettivo della convenzione è quello di favorire la creazione di comuni strumenti di regia e di reciproco coordinamento in modo da evitare, da un lato, l'arrivo disordinato di richieste di finanziamento da parte di differenti settori dell'ente locale, e, dall'altro,

il finanziamento di interventi slegati sia dalle linee programmatiche della Fondazione sia da quelle del Comune.

La convenzione tra Comune di Torino e CSP rappresenta un chiaro esempio di un fenomeno di più ampia portata. In uno scenario come quello emerso fin qui, in cui si assiste a una moltiplicazione degli attori e a un'ibridazione delle competenze da un lato, e una carenza sempre maggiore di risorse dall'altro, individuare forme di coordinamento e programmazione diviene sempre più essenziale. Di questo ci occuperemo nel paragrafo che segue.

3.4 Programmazione o “Programmazioni”? Sedi e attori

Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, i cambiamenti avvenuti nella struttura dei finanziamenti hanno prodotto effetti rilevanti sulle capacità programmatiche degli attori coinvolti, che possono essere analizzate in maniera ancora più efficace approfondendo le dinamiche della programmazione istituzionale.

Questo tipo di programmazione, stando al dettato normativo, dovrebbe trovare nei Piani di zona la sua sede principale, coinvolgendo simultaneamente gli attori pubblici e quelli del privato sociale.

All'interno dei singoli Piani, il tema dell'immigrazione può ricevere un'attenzione diretta oppure può essere trattato all'interno di un discorso più ampio su fasce d'utenza costruite su altri criteri (minori, disagio adulti, ecc.). La presenza di tavoli tematici esplicitamente dedicati agli stranieri costituisce un primo indicatore di orientamento verso un modello di programmazione specifica in materia di migrazioni³².

A un primo sguardo sull'intero territorio piemontese, è possibile affermare che, nell'ambito dei Piani di zona, l'attenzione diretta al tema dell'immigrazione in sede di programmazione è relativamente poco diffusa: su 38 Piani redatti al 31 dicembre 2008, sono solo 7 le zone in cui è stato previsto un “Tavolo stranieri”.

Nel Comune di Torino la programmazione specifica per gli stranieri sembra invece essere più diffusa, anche rispetto al territorio cuneese. Nell'ambito del Piano dei servizi sociali 2003-2006, a livello cittadino, il Tavolo stranieri è stato articolato in due gruppi di lavoro, per un totale di 6 incontri a cui hanno partecipato 53 organizzazioni. Questo Tavolo ha individuato 42 obiettivi (sui 257 complessivi, individuati cioè dai 6 Tavoli) e ha proposto 53 azioni (sulle 441 totali). A livello circoscrizionale, lo scenario della programmazione specifica in tema di immigrazione è più frammentato: in sei circoscrizioni non è stato previsto un Tavolo stranieri, in tre erano presenti Tavoli “misti” (adulti/stranieri, adulti e stranieri, adulti/famiglia/stranieri), in una sola circoscrizione era previsto un Tavolo dedicato (stranieri e nomadi).

³² È forse opportuno specificare che la presenza di un'attenzione specifica agli stranieri non comporta un orientamento verso interventi migrant specific, come avremo modo di chiarire meglio nelle conclusioni del capitolo.

Al momento dell'indagine era ancora in corso la programmazione partecipata del nuovo Piano di zona – che è stata rallentata da alcune decisioni regionali. È già noto, tuttavia, che tra i Tavoli cittadini è previsto comunque un Tavolo dedicato agli stranieri (denominato “Integrazione”).

Nel territorio cuneese, invece, la scelta di non istituire tavoli dedicati ai non cittadini e ai loro bisogni sembra essere generalizzata, confermando quanto emerso dall'analisi dei dati economici nel cap. 1.

Il Consorzio del cuneese aveva istituito un tavolo dedicato agli stranieri nel primo ciclo di programmazione (denominato “Tavolo tematico extracomunitari”), ma ha poi deciso di non istituirlo nel secondo ciclo, optando per un approccio “trasversale” al fenomeno immigrazione.

Il Consorzio del monregalese, invece, non ha istituito un tavolo immigrati nel primo Piano di zona, facendo rientrare il tema dell'immigrazione nel tavolo “Adulti, nuove povertà e disagio sociale”. La scelta è stata soprattutto di carattere organizzativo: non avere troppi tavoli. Oltre a questa motivazione, ne è stata rilevata un'altra: ricalcare la struttura di Caritas, attore che, nel territorio, lavora molto con gli stranieri e tradizionale partner del consorzio. Caritas, infatti, non distingue gli interventi a favore degli stranieri da quelli a favore dei poveri: la povertà, in altre parole, è il suo fuoco di attenzione, a prescindere dalla cittadinanza delle persone che si trovano in questa condizione. Nel secondo Piano di zona – che attualmente è in *stand by* a causa delle decisioni regionali a cui si è fatto riferimento sopra, anche se alcuni tavoli hanno mantenuto qualche attività – non sono nuovamente previsti tavoli né azioni specifiche per gli immigrati.

Anche il Consorzio Monviso solidale non ha realizzato un secondo Piano di zona: l'attività di programmazione, in questo caso, non è partita a causa dei tagli alle risorse operati dalla Regione. Nel primo Piano di zona, comunque, non era stato previsto un tavolo dedicato agli stranieri in nome di un approccio trasversale, che vede le questioni legate all'immigrazione confluire nel tavolo “Adulti in difficoltà”.

Lo stesso discorso vale per il Consorzio Alba-Langhe-Roero: le azioni in favore degli stranieri sono azioni trasversali; azioni specifiche sono effettuate, ma in altre sedi.

Oltre alla presenza/assenza di tavoli dedicati agli stranieri, un'altra variabile importante è la presenza/assenza di azioni esplicitamente rivolte ai non cittadini all'interno di tavoli generalisti. In alcuni casi, infatti, azioni dirette sono previste all'interno di tavoli di questo genere, mentre in altri casi sono del tutto assenti. Il consorzio Alba-Langhe-Roero, ad esempio, non ha programmato azioni *migrant-specific*. Anche il consorzio del Cuneese ha effettuato una scelta simile, pur avendo incluso tra le proposte poi sottoposte a votazione un'azione specifica (Supporto per extracomunitari nella scuola). Il consorzio Monviso solidale e il consorzio del Monregalese, invece, hanno previsto azioni specifiche: due nel primo caso – alfabetizzazione degli adulti e aggiornamento dei mediatori culturali; assistenza ai minori non accompagnati – e una nel secondo – integrazione dei minori stranieri.

La scelta di non effettuare una programmazione all'interno dei Piani di zona non implica però l'assenza di attività programmatiche in materia di interventi per gli stranieri. Queste attività, così come quelle operative, in alcuni casi sono effettuate in altra sede. Nel caso del consorzio Alba-Langhe-Roero, ad esempio, programmazione e implementazione hanno preso forma nell'ufficio per gli immigrati del comune di Alba, gestito in appalto dalla cooperativa Orso. Nel consorzio del monregalese, l'attività di programmazione e di negoziazione degli interventi per gli immigrati, più che nel piano di zona, è stata fatta nel tavolo di concertazione a livello di bacino – consorzio più la comunità montana di Ceva – promosso dalla Provincia.

In generale, per quanto riguarda la programmazione pubblica nel territorio cuneese, tutti gli intervistati evidenziano come, a seguito della crisi e, più nello specifico, delle scelte attuate dai livelli superiori di governo, non sia attualmente possibile – né sensato – programmare nel campo dell'immigrazione. La gestione del fenomeno, al momento, sembra essere del tutto emergenziale, ossia non improntata a una visione di medio o di lungo periodo dei bisogni della popolazione migrante ma al mero contenimento delle sue necessità immediate. Il consorzio del monregalese, ad esempio, ha avviato i lavori per il nuovo Piano di zona, attivando anche i tavoli tematici. I lavori, però, sono stati poi interrotti dalla Regione. Al momento, nonostante qualche tavolo stia proseguendo le sue attività, il consorzio si trova in una situazione di stallo. Per fronteggiare gli effetti dei tagli, sul tema immigrazione sono in corso altre riunioni al di fuori del Piano di zona.

Oltre alla programmazione pubblica, sembrano prendere forma altri tipi di programmazione, in sedi diverse da quella istituzionale. Alcuni attori del privato sociale con un'esperienza piuttosto lunga nel campo dell'immigrazione e con una struttura consolidata sembrano autonomizzarsi progressivamente anche sotto questo aspetto. È il caso di Caritas Cuneo e di Cittadella della Carità di Mondovì, le cui linee d'azione nel campo del welfare per gli stranieri – a detta degli intervistati appartenenti a queste organizzazioni – sono del tutto autonome, determinate completamente al di fuori della programmazione pubblica: “è stata più Caritas a influenzare il Piano di zona che non viceversa; il Piano è tutt'altro che vincolante da un punto di vista pratico”. Oltre a essere poco vincolante, il Piano di zona è ritenuto “un lavoro in parte superfluo, in cui si parla di cose che già si fanno”.

Anche Migrantes di Alba appare come un'organizzazione piuttosto autonoma dal pubblico, mostrando una forte distanza dal Consorzio in campo programmatico. Questo attore, inoltre, sembra essere indipendente anche rispetto ad altri attori del privato sociale, come Caritas. Le due organizzazioni, insomma, appaiono come entità diverse, con programmazioni proprie; fanno cose insieme ma rimangono autonome.

L'autonomia di alcuni attori del privato sociale non si traduce però, necessariamente, in disinteresse per la programmazione altrui. Alcuni attori del privato sociale, come Migrantes Alba, tengono conto di quanto avviene a livello programmatico nel Consorzio e in Caritas allo scopo di

sintonizzarsi ed evitare doppioni. Non è opinione condivisa da tutti gli attori, però, che per raggiungere questo obiettivo sia necessaria una programmazione comune. L'intervistato di Cittadella della carità, a riguardo, sottolinea che l'equilibrio tra i soggetti è già una realtà, e non c'è quindi bisogno di fare un piano di zona per evitare doppioni negli interventi.

Su questo punto, tuttavia, alcuni attori pubblici non sembrano essere dello stesso parere. Alcuni intervistati all'interno dei consorzi, ad esempio, segnalano forti problemi di coordinamento tra pubblico e privato, da un lato, e tra attori privati, dall'altro, nell'erogazione di interventi a favore degli stranieri.

Quanto ai problemi di coordinamento tra attori privati, con Caritas, sempre nel territorio del Consorzio Alba-Langhe-Roero, si è riscontrato – a detta dell'intervistato – un problema di coordinamento *interno* all'associazione: le parrocchie che fanno riferimento a questa “non agiscono in maniera cooperativa, unitaria”. Caritas, nello specifico, non riesce a garantire un coordinamento efficace tra le singole parrocchie, sebbene stia provando almeno a farlo con gli interventi a livello parrocchiale (i diversi centri d'ascolto in cui gli stranieri si recano per chiedere aiuti economici). Obiettivo del Consorzio sarebbe quello di rafforzare il coordinamento tra i centri d'ascolto delle parrocchie della diocesi, così da impedire che una persona respinta da una parrocchia vada in un'altra, “evitando così i ‘professionisti’ della carità”. A tale scopo, il Consorzio cerca di comunicare alle parrocchie le varie forme di aiuto che sono date ai singoli utenti, provando in questo modo a “evitare i ‘doppioni’”.

Box n. 5 – La Programmazione

Con il termine “programmazione” si fa riferimento a quella fase del processo di pianificazione all’interno della quale i principi generali e le linee politiche sono tradotti in programmi specifici (Siza 2003, 39). Quando si parla di programmazione, dunque, si intende la fase organizzativa di un più ampio processo concettuale e operativo che va dall’individuazione del problema e degli obiettivi alla messa in opera fino al controllo dei risultati (Teagno 2012, 21).

La programmazione si iscrive all’interno di una visione “strategica” dei sistemi di pianificazione delle pubbliche amministrazioni, e si colloca tra la fase di identificazione dei problemi e quella di formulazione delle possibili soluzioni, impostando – con una forte attenzione per il *timing* nel medio e nel lungo periodo – le singole azioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi preposti e definendo le risorse adeguate (ivi, 22).

In ambito sociale, la programmazione prende forma in Italia con gli anni Settanta del XX secolo, e ha come presupposto il progressivo decentramento dei poteri dello Stato che ha luogo attraverso la legge 281/1970, il D.P.R. n. 9 del 1972 e il D.P.R. n. 616 1977. Con gli anni Novanta, la programmazione sociale si fa ancora più compiuta e assume una dimensione chiaramente locale. La legge n. 142 del 1990 consente ai Comuni di associarsi istituendo convenzioni, consorzi, unioni e accordi di programma allo scopo di gestire servizi e interventi. Pochi anni più tardi, la legge n. 285 del 1997 – finalizzata alla promozione di diritti e di opportunità per l’infanzia e l’adolescenza – dà forma a una programmazione territoriale il cui esito è un piano triennale frutto della partecipazione di attori pubblici e attori privati. Questa legge, tramite la quale la partecipazione degli attori non pubblici entra formalmente a far parte dei processi di programmazione sociale, apre la strada alla norma che rappresenta la vera consacrazione della programmazione sociale: la legge n. 328 del 2000, la quale, facendo leva sul principio di sussidiarietà, inteso sia in senso orizzontale sia in senso verticale, mira a responsabilizzare le Regioni e gli Enti locali nella programmazione e nel coordinamento delle politiche sociali e, al contempo, a coinvolgere nei processi decisionali gli attori non pubblici.

Secondo la 328, strumento cardine della programmazione è il Piano di zona, tramite cui si intende favorire l’aggregazione tra Comuni e, parallelamente, costruire un sistema dei servizi veramente integrato. La portata della legge è però in parte ridimensionata pochi mesi dopo la sua emanazione: la riforma del Titolo V della Costituzione – attuata con la Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 – attribuisce alle regioni la potestà normativa esclusiva in materia di assistenza sociale. Gli enti regionali, in conseguenza di questa riforma, hanno la possibilità di scegliere se rimanere nel solco tracciato dalla 328 o se, viceversa, costruire forme alternative di welfare locale.

Per quanto riguarda le politiche sociali esplicitamente rivolte agli immigrati, le competenze locali in campo programmatico sono riconosciute già prima della 328: il TU Immigrazione – d.lgs. 28 luglio 1998, n. 286 – all’art. 3, comma 5 affida espressamente alle regioni il compito di adottare misure di «integrazione sociale» per «rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato». Con la riforma del Titolo V, poi, il ruolo delle Regioni si fa ancora più evidente: stando alla formulazione attuale dell’art. 177, le materie “condizione giuridica dello straniero” e “immigrazione” sono di competenza statale, mentre le Regioni sono chiamate a intervenire in materia diretta e autonoma per quanto riguarda gli aspetti del fenomeno migratorio relativi all’assistenza sociale, al diritto allo studio, all’accesso all’abitazione e alla formazione.

Il ruolo delle Regioni e degli Enti locali nella programmazione di politiche sociali rivolte agli stranieri si è fatto sempre più centrale negli ultimi anni, data la progressiva perdita di rilevanza della programmazione di livello nazionale prevista dall’art. 3 del TU sull’immigrazione. La scomparsa dei Documenti programmatici triennali – l’ultimo è stato emanato nel 2005, e riguarda il triennio 2004-2006 – rende infatti la programmazione regionale il luogo per eccellenza in cui elaborare una visione strategica dei processi di integrazione dei non cittadini.

Il quadro fornito in questo paragrafo offre uno spaccato della proliferazione delle sedi di programmazione e delle difficoltà di coordinamento tra gli attori. A fianco di esempi di forte coordinamento prendono forma realtà in cui si assiste a programmazioni parallele e a un approccio sostanzialmente concorrenziale all'erogazione di servizi. Tale varietà di interazioni, su cui ci soffermeremo nelle conclusioni, dà luogo ad assetti molto diversi che ricadono inevitabilmente sul tipo di risposte che un sistema di welfare mix è in grado di dare alla domanda di servizi espressa dagli stranieri.

3.5 Assetti e modelli di interazione

Dalle analisi condotte in questo capitolo sono emerse alcune tendenze rilevanti, che possono essere qui richiamate. Il peso crescente del terzo settore evidenzia il ruolo svolto da attori universalistici che incorporano sempre più competenze specifiche e, al contempo, da attori *migrant-specific* orientati però all'estensione delle proprie competenze.

L'accresciuta importanza di questi attori va di pari passo con la perdita di centralità del pubblico sul fronte dell'erogazione, legata alla progressiva mancanza di fondi. L'erosione dei finanziamenti pubblici, come abbiamo visto, ha spinto verso un aumento della ricerca di finanziamenti tramite bandi. E questo aumento ha prodotto alcuni effetti "perversi": fondi ottenuti per fare innovazione vengono impiegati per finanziare l'ordinario e una quota crescente delle risorse organizzative viene impegnata nel *fundraising* e nella gestione amministrativa anziché nell'erogazione dei servizi.

In un contesto caratterizzato dalla crescente rilevanza degli attori del privato sociale e, parallelamente, dalla mancanza di fondi ordinari, le dinamiche della programmazione in tema di *welfare* per gli stranieri rappresentano un punto di osservazione particolarmente interessante. Come abbiamo visto in precedenza, infatti, il pubblico può ritirarsi in parte a livello di erogazione ma mantenere la sua presenza a livello di programmazione.

Provando a sistematizzare la complessità che emerge nel quadro delle interazioni tra tutti gli attori del sistema è possibile abbozzare una tipologia tripartita.

Un primo tipo di situazione si caratterizza per una complementarità dell'offerta frutto di un coordinamento intenzionale, e maturata in sede di programmazione partecipata. Gli attori conoscono e riconoscono le attività gli uni degli altri, e si confrontano sul governo del sistema. In questo modello la delega delle funzioni non è frutto di una "ritirata indiscriminata" da parte di alcuni soggetti, ma piuttosto di un processo volontario di suddivisione dei compiti e delle responsabilità. Indicatori della presenza di questo modello sono da considerarsi la presenza di una programmazione specifica sul tema immigrazione, di accordi formali tra gli attori, ma anche un livello apprezzabile di autonomia da parte di ciascun soggetto nel gestire la parte di offerta che gli compete. La presenza di un simile coordinamento non comporta necessariamente la

creazione di servizi specifici per i migranti. Esso si può tradurre anche nella scelta intenzionale – e non residuale – di promuovere servizi universalistici. Alla base di questa decisione, tuttavia, rimane un’attenta considerazione dei bisogni specifici dei migranti.

Un secondo modello si basa anch’esso sulla presenza di una complementarità dell’offerta, che matura però al di fuori di sedi dedicate al coordinamento o di un’interazione specifica tra gli attori. Piuttosto, esso si basa su una conoscenza del panorama dell’offerta e sulla volontà di occupare spazi lasciati scoperti e di non duplicare i servizi. Pur non “sedendo a un unico tavolo”, gli attori tengono conto dei reciproci comportamenti nell’interesse generale del sistema, ma anche per posizionarsi correttamente nel “mercato” degli interventi. Una simile situazione sembra emergere nei contesti in cui non esistono una programmazione specifica o accordi formali, ma si assiste alla presenza di diversi attori rilevanti, che si percepiscono – e sono percepiti – come autonomi e, soprattutto, ricoprono una posizione dominante in determinati settori di intervento.

Infine, un terzo modello si caratterizza per la presenza di un approccio più concorrenziale, e da uno scarso livello di interazione tra gli attori. In questo scenario si assiste a una frequente duplicazione e sovrapposizione dell’offerta, in assenza di soggetti percepiti come guida del sistema o come riferimento forte nell’erogazione di specifici servizi. Ciascun segmento dell’offerta appare accessibile agli attori, che si muovono liberi da condizionamenti nel cercare di implementare i servizi che ritengono più importanti o adatti a tenere in vita le organizzazioni.

Nel panorama composito individuato da questi tre modelli i casi oggetto di analisi si posizionano in modo differente. La realtà torinese, infatti, sembra collocarsi tra i primi due modelli, dove il raggiungimento di un coordinamento intenzionale e partecipato appare in più occasioni come un obiettivo considerato rilevante dagli attori. Nel cuneese, invece, a fianco a una complementarità del secondo tipo, ovvero non sempre frutto di interazioni specifiche sul tema, sembrano talvolta prendere forma modelli concorrenziali e di sovrapposizione.

Va infine sottolineato come i modelli proposti non si leghino direttamente alla presenza o assenza di interazioni conflittuali tra gli attori o si associno a modelli particolari di interazioni pubblico-privato. Anche la programmazione partecipata può infatti essere la sede di aspri scontri e di una competizione per il controllo dei processi, e non sempre il pubblico rappresenta una guida nei processi.

Il tema della *leadership* dà infatti luogo a posizioni e interpretazioni molto diverse tra gli attori, indipendentemente da quali siano i modelli di interazione prevalenti. La presenza di una guida viene spesso invocata laddove il coordinamento è debole, e vissuta invece come un’imposizione quando le interazioni sono più serrate. Ancora, emergono diversi criteri sulla base dei quali essa viene attribuita in linea di principio. Se alcuni attori attribuiscono una sorta di “diritto naturale” al settore pubblico, derivante da un approccio in qualche modo valoriale, altri ritengono che il controllo del sistema debba spettare a chi detiene le maggiori risorse, o a chi possiede competenze e tradizioni più solide.

4. Donne straniere e *welfare*: tra erogazione e fruizione

Un interessante ambito di approfondimento nell'economia di questa ricerca è il lavoro di cura richiesto dalle famiglie italiane. Esso consente di mostrare molti dei meccanismi illustrati nei precedenti capitoli, aggiungendo alcuni aspetti peculiari dei modi nei quali queste esigenze vengono soddisfatte.

In questo capitolo verranno presentati alcuni dati relativi al lavoro delle assistenti familiari, desunti da quelli più generali riferiti alle collaboratrici domestiche (vedi oltre). Ci si soffermerà poi su alcuni peculiari aspetti di questa categoria di lavoratrici che possono mostrare, da un lato, le specifiche condizioni nelle quali esse vengono a trovarsi nell'erogare tali servizi e, dall'altro, alcune caratteristiche che possono diventare cruciali nel definire una eventuale domanda di *welfare* da parte di queste donne.

Questi servizi non sono appannaggio del settore pubblico – a parte quelli di assistenza infermieristica e medica che, anche se in presenza di servizi privatistici, sono per la più parte presidiati dal pubblico – ma vengono offerti sul mercato libero, o da singole persone che si offrono come collaboratrici domestiche o da gruppi e associazioni, più o meno formalizzati, che cercano di intercettare le domande del mercato e di rispondervi con le proprie lavoratrici. Si tratta, quindi, di un tipo particolare di *welfare mix*, in quanto ai servizi pubblici cui le persone anziane si rivolgono si affianca un servizio privato, difficile da osservare in tutta la sua estensione, sempre più richiesto visto l'aumento della popolazione anziana, che per ora non pare collaborare e interagire con il pubblico in modo così profondo come invece mostrano molti degli ambiti trattati nei capitoli precedenti.

Inoltre, si tratta anche di un settore nel quale le lavoratrici coinvolte sono esse stesse portatrici di richieste di servizi di *welfare*, in quanto donne, in quanto lavoratrici, in quanto madri, alle prese con difficoltà simili a quelle degli altri migranti economici alle quali se ne possono aggiungere di specifiche, come la richiesta di sistemazioni alloggiative per i periodi di mancanza di lavoro, il bisogno di maggiore flessibilità da parte della scuola per seguire i figli anche oltre l'orario curricolare, il riconoscimento dei titoli di studio e delle esperienze accumulate in altri paesi, la flessibilità dei corsi di formazione per conciliare i più lavori che svolgono e gli orari richiesti dal lavoro presso le famiglie.

4.1 Donne che erogano *welfare*: il caso delle assistenti familiari

I dati sulle badanti provengono dalle rilevazioni Inps sui collaboratori domestici, in mancanza di rilevazioni specifiche³³. Il parametro convenzionalmente utilizzato per distinguere gli assistenti familiari dagli altri collaboratori domestici è il numero di ore settimanali lavorate. La soglia fissata è quella di un monte ore superiore alle 20 settimanali, che coincide con quella richiesta ai fini della regolarizzazione.

Il dato così ricavato – è importante ricordarlo – non corrisponde al numero effettivo degli assistenti familiari, poiché include anche collaboratori domestici in senso proprio con orario superiore alle 20 ore settimanali a cui non competono compiti di cura. Inoltre, guardando alle settimane contributive e non alla lunghezza del contratto, nelle statistiche a disposizione rientrano tutti coloro che hanno lavorato almeno una settimana nell'anno precedente, includendo quindi anche coloro che hanno svolto questo lavoro per un tempo relativamente breve.

È anche opportuno sottolineare l'esistenza di una quota di lavoro irregolare, che, dato il tipo di mansione, è con ogni probabilità consistente, e che si declina in coloro che lavorano del tutto "in nero" e coloro che hanno una quota di ore pagate con contratto regolare ed una quota tenuta nascosta. Dunque, i dati disponibili in parte sovrastimano il fenomeno, includendo anche persone che non svolgono un lavoro di cura, e in parte lo sottostimano, perché non sono in grado di cogliere le situazioni di irregolarità.

Per queste ragioni, i dati qui presentati hanno una funzione principalmente esplorativa. Per quanto riguarda Torino, questi dati sono disponibili soltanto a livello provinciale. Ci sono però tre parametri che possono aiutare ad immaginare lo scenario del solo Comune di Torino: il primo mostra che il 39,4% della popolazione totale residente in provincia abita nel capoluogo; il secondo sottolinea che il 42,1% della popolazione anziana risiede in Torino; il terzo mostra una concentrazione della popolazione straniera nel capoluogo pari al 61,6%. Pertanto, possiamo affermare che Torino mostra una concentrazione elevata sia di anziani, sia di stranieri.

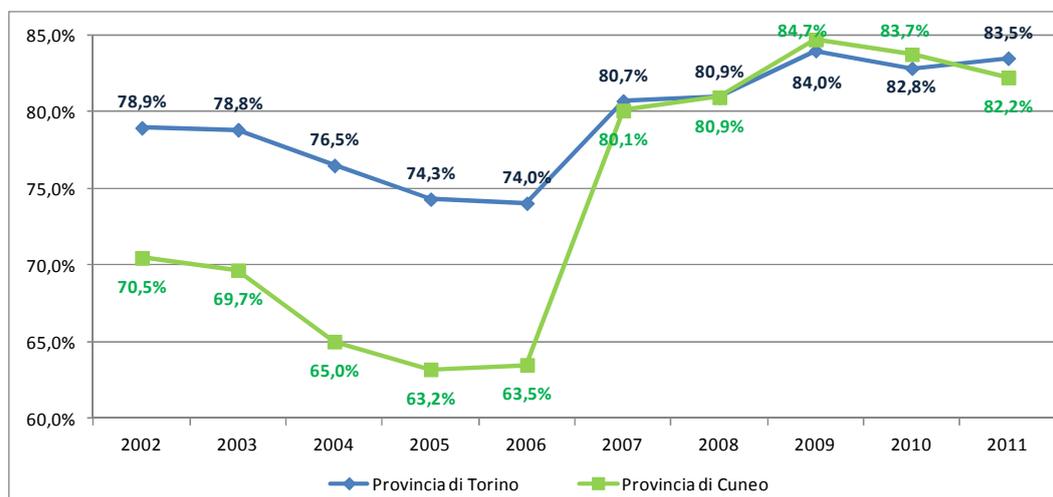
L'incidenza degli stranieri sul totale dei collaboratori domestici è in crescita in entrambi i territori, con una lieve flessione nel cuneese dal 2009 (cfr. Fig. 4.1). Prima di raggiungere i livelli di Torino nel 2007, il mercato cuneese era più "italiano".

I picchi del 2007 risentono fortemente dell'emersione della componente irregolare dell'immigrazione, dovuta all'allargamento dell'Unione Europea, e alla caduta del vincolo del permesso di soggiorno per i cittadini comunitari. Allo stesso modo, la sanatoria conseguente

³³ Si ricorda anche che a partire da gennaio 2009 le assunzioni di assistenti familiari vengono denunciate direttamente all'Inps e non più ai Centri per l'Impiego, come avveniva in precedenza. Questa modifica nella gestione dei dati porta alcuni inconvenienti nel considerare serie storiche lunghe.

all’emanazione della legge Bossi-Fini (2002) produce un picco mostrando gli stranieri fino ad allora “invisibili”.

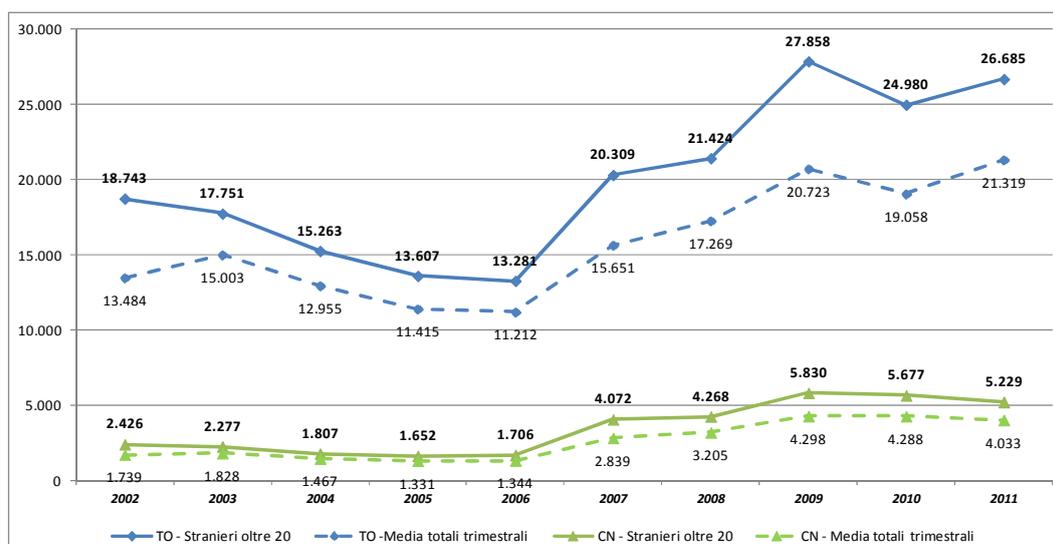
Fig. 4.1 – Stranieri sul totale collaboratori domestici oltre le 20 ore settimanali – Serie storica 2002-2011



Fonte: Inps – Osservatorio sui lavoratori domestici

I valori assoluti mostrano la costante crescita di stranieri impiegati in questo settore occupazionale (Fig. 4.2), con più oscillazioni nel torinese – che in parte gli intervistati spiegano con una maggiore mobilità occupazionale delle badanti – e una crescita più costante nel cuneese. In quest’ultimo territorio, inoltre, in termini relativi, l’aumento degli occupati è assai rilevante, mostrando come negli ultimi 10 anni si sia letteralmente aperto agli stranieri un nuovo settore occupazionale.

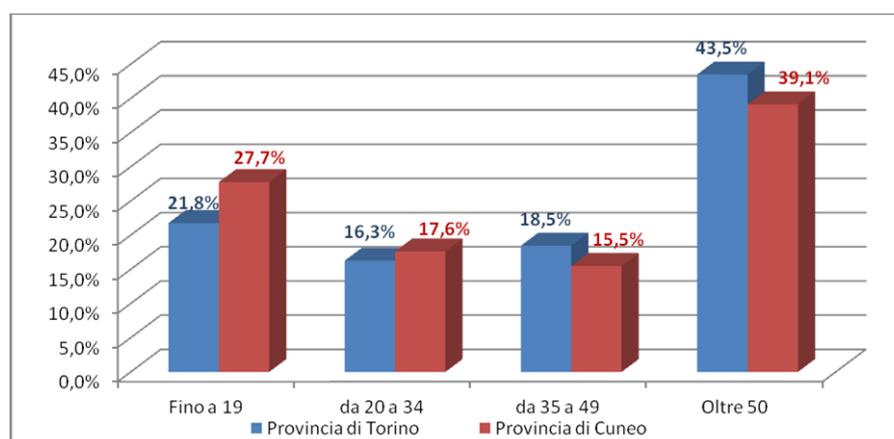
Fig. 4.2 – Collaboratori domestici stranieri oltre le 20 ore settimanali³⁴ – Serie storica 2002-2011



Fonte: Inps – Osservatorio sui lavoratori domestici

Una quota consistente di collaboratori domestici stranieri lavora in questo ambito in modo continuativo, come mostra l'elevato numero di settimane contributive l'anno. Nella provincia di Torino, i collaboratori che lavorano più di 50 settimane all'anno sono quasi la metà (Fig. 4.3).

Fig. 4.3 – Collaboratori domestici stranieri oltre le 20 ore settimanali per numero di settimane contributive nell'anno

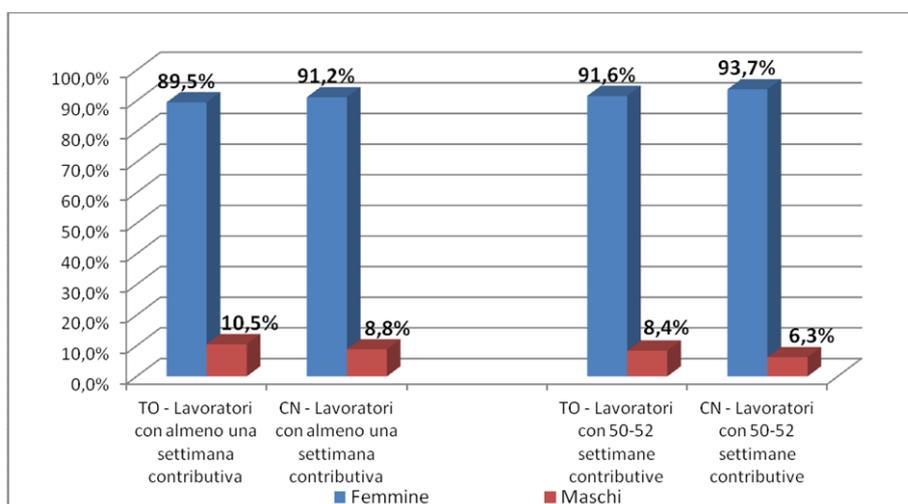


Fonte: Inps – Osservatorio sui lavoratori domestici

³⁴ La serie "totale anno" si riferisce ai lavoratori con almeno una settimana di contributi nell'anno. La "media totali trimestrali" è data dal valore medio dei contribuenti registrati in ciascun trimestre.

Tra i collaboratori domestici stranieri, è netta la prevalenza di donne, soprattutto nella provincia di Cuneo. Nel resto d'Italia, il valore medio della presenza femminile è più basso di circa il 10%. Il mercato delle badanti nei territori oggetto della ricerca, dunque, si caratterizza come marcatamente femminile, in modo indipendente dal numero di settimane lavorate nell'anno (Fig. 4.4).

Fig. 4.4 – Composizione per sesso dei lavoratori domestici stranieri oltre le 20 ore/sett.– Anno 2010



Fonte: Inps – Osservatorio sui lavoratori domestici

Nelle tabelle seguenti sono riportati alcuni dati relativi all'incidenza dei collaboratori domestici stranieri sul totale degli stranieri residenti in età da lavoro e sul rapporto tra questi lavoratori e la popolazione anziana presente sul territorio.

Abbiamo appena sottolineato la prevalenza delle lavoratrici in questo settore. Ora possiamo vedere quanto sia elevata l'incidenza di queste lavoratrici sul totale delle donne straniere in età da lavoro residenti sui due territori: a Torino più di una donna su quattro e a Cuneo più di una su cinque hanno lavorato almeno una settimana da 20 ore (cfr. Fig. 4.5).

Fig. 4.5 – Lavoratori stranieri oltre le 20 ore settimanali con almeno una settimana contributiva –2011

	Valori Assoluti			Incidenza su stranieri residenti in età da lavoro (15-64)		Lavoratori su 100 residenti anziani <i>over 75</i>
	F	M	Tot	F	M	F + M
Torino	23882	2803	26685	27,3%	3,6%	10,6%
Cuneo	4767	462	5229	21,6%	2,2%	7,8%

Fonte: Inps – Osservatorio sui lavoratori domestici

Inoltre, per rapporto al numero di residenti anziani *over 75* anni, emerge un dato interessante, ovvero che ogni 100 anziani ci sono circa 10 collaboratori domestici impegnati almeno una settimana nel torinese, e quasi 8 nel cuneese. Una quota considerevole, soprattutto se si considera che il mercato in questo settore, come detto, è ancora prevalentemente privato.

Se si guardano i dati relativi ai lavoratori impegnati in modo continuativo, e dunque per più di 50 settimane l'anno (cfr. Fig. 4.6), l'incidenza delle donne qui impiegate sul totale delle lavoratrici straniere rimane elevata, superando il 10% in provincia di Torino e avvicinandosi ad esso nel cuneese. Rimane anche di tutto interesse il rapporto con il numero degli anziani *over 75*, con un 4,6% nel torinese e un 3% in provincia di Cuneo.

Fig. 4.6 – Lavoratori stranieri oltre le 20 ore settimanali con 50-52 settimane contributive - 2011

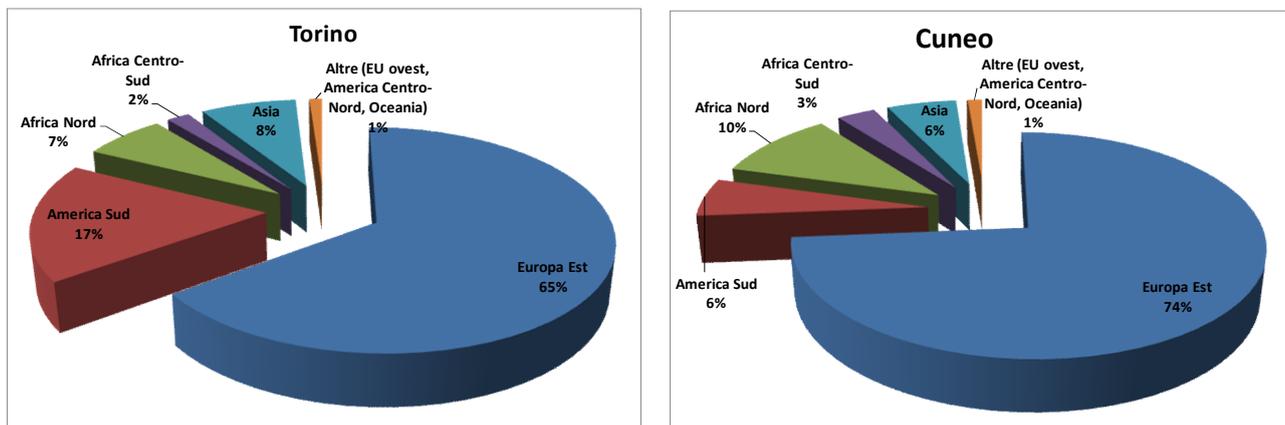
	Valori Assoluti			Incidenza su stranieri residenti in età da lavoro (15-64)		Lavoratori su 100 residenti anziani <i>over 75</i>
	F	M	Tot	F	M	F + M
Torino	10629	978	11607	12,1%	1,3%	4,6%
Cuneo	1918	128	2046	8,7%	0,6%	3,0%

Fonte: Inps – Osservatorio sui lavoratori domestici

Infine, può essere interessante mostrare i dati relativi alla composizione per aree di provenienza dei collaboratori domestici stranieri. Si osserva (cfr. Fig. 4.9) come nella provincia di Torino, e in

maniera ancora più marcata nella provincia di Cuneo, la più parte di questi lavoratori proviene dall'Europa dell'est. Nel territorio torinese, il secondo gruppo per numerosità proviene dal Sudamerica, mentre nel territorio cuneese proviene dal Nord Africa.

Fig. 4.9 – Composizione per area di provenienza dei lavoratori domestici stranieri oltre le 20



ore/sett. – Anno 2010

Fonte: Inps – Osservatorio sui lavoratori domestici

La figura 4.10 mostra come le percentuali della distribuzione delle aree geografiche di provenienza non risentano della natura sporadica o continuativa dell'impegno lavorativo.

Fig. 4.10 – Collaboratori domestici per area di provenienza e continuità dell'attività lavorativa – 2011

		Europa Est	America Sud	Africa Nord	Africa Centro-Sud	Asia	Altre
Almeno una settimana lavorativa nell'anno	Torino	65,0%	17,4%	6,8%	1,9%	7,9%	1,1%
	Cuneo	73,7%	5,7%	10,3%	3,2%	5,9%	1,3%
50-52 settimane lavorativa nell'anno	Torino	66,5%	17,4%	4,8%	1,7%	8,5%	1,2%
	Cuneo	76,2%	7,3%	7,5%	2,2%	5,8%	1,9%

Fonte: Inps – Osservatorio sui lavoratori domestici

Si vedono qui all'opera alcuni dei meccanismi utilizzati in letteratura per spiegare le ragioni delle migrazioni. In questo caso è possibile ipotizzare che la forte presenza di lavoratrici dell'Est Europa sia dovuta, tra le altre ragioni, ad alcuni pregiudizi che abitano questo settore del mercato. Infatti, da quanto emerge da alcuni dei nostri colloqui, gli anziani italiani e le loro famiglie preferiscono donne che siano percepibili dall'anziano come "culturalmente vicine", o almeno più vicine di donne provenienti da altre aree geografiche, e portatrici di tratti somatici che ne marcano immediatamente l'alterità. Gravano, quindi, elementi di pregiudizio o anche solo di preconetto nei confronti delle lavoratrici presenti in questo mercato, che modellano un certo tipo di domanda.

4.2 Tentativi di istituzionalizzazione dell'offerta

Come già brevemente accennato sopra, la maggior parte di questi servizi viene offerta o da singole persone – perlopiù attraverso canali informali – o da associazioni di stranieri che stanno tentando in questi ultimi anni di farsi riconoscere come intermediari validi in questo ambito occupazionale. Tuttavia, le spinte verso una maggiore regolamentazione di questo mercato provengono da più parti. Come ovvio, gli apparati amministrativi che si occupano di mercato del lavoro e contribuzione (Centri Per l'Impiego, Inps) spingono affinché emerga tutto il lavoro in nero svolto in questo settore, e dunque elaborano strategie di reclutamento che pongono su un piano di totale legalità gli accordi tra datori di lavoro e assistenti familiari. Ma le stesse iniziative sono portate avanti anche da organi delle istituzioni locali più prossime ai cittadini – e che dunque possono far leva su una conoscenza maggiore delle situazioni sia delle famiglie che delle lavoratrici, come nel caso delle Circostrizioni torinesi – e da organizzazioni del privato sociale che incontrato nell'ambito delle loro attività sia l'utenza – le famiglie – che l'offerta – le badanti. E sono molte le donne impiegate in questo settore che chiedono maggiore regolarizzazione, ad esempio per contrastare situazioni difficili che si trovano ad affrontare, come alcune richieste ricattatorie da parte delle famiglie datrici di lavoro, o il giogo del caporalato che infesta questo settore, situazioni evidenziate dai nostri interlocutori attivi in quest'ambito.

In molti casi, l'ingresso delle istituzioni e delle organizzazioni in questo ambito avviene attraverso corsi di formazione per Operatrici Socio-Sanitarie e per assistenti familiari, o con l'istituzione di sportelli informativi o di ricerca del lavoro, nei quali la lavoratrice trova un riferimento e ai quali si affida anche per la ricerca di una famiglia presso la quale poter lavorare. Azioni, dunque, per la maggior parte di natura universalistica, ma con una forte presenza di utenti stranieri. Inoltre, molte di queste iniziative nascono sulla spinta di richieste dal basso, ora delle famiglie che si rivolgono al mercato delle badanti, ora delle stesse assistenti familiari, dove entrambe le parti

sono interessate a migliorare il servizio offerto (ad esempio con una cura della persona, ma anche della casa, più professionale e al contempo vicina alle abitudini e preferenze degli anziani assistiti).

A seguito di queste prime esperienze, nascono servizi mirati, destinati all'incontro tra domanda e offerta in questo ambito occupazionale, e sono anche avviate sperimentazioni ulteriori a livello di regolamentazione del mercato.

Esempi del primo tipo di servizi sono costituiti dagli ormai diversi progetti – finanziati a bando – che si propongono come uffici di collocamento per assistenti familiari, offrendo alle lavoratrici tutto il supporto nella ricerca di lavoro, ma prima ancora nella formazione professionale, e alle famiglie una intermediazione specialistica su contratti, aspetti fiscali, ma anche scelta dell'assistente familiare. Questi servizi sono presenti sia nel torinese che nel cuneese, e sono gestiti sia da organizzazioni private – senza particolari controlli da parte del pubblico – sia da quel *mix* di pubblico e privato sociale di cui si è parlato nei capitoli precedenti. Nonostante la forte presenza straniera, tali servizi sono stati pensati e implementati come universalistici (anche per rispondere al fatto che negli ultimi anni sempre più donne italiane stanno cominciando ad offrirsi come assistenti familiari).

Il ventaglio di tali servizi, sportelli, enti e organizzazioni non è a oggi censito e coordinato, ma le istituzioni si rendono conto della loro disarticolata presenza e dunque dei pericoli che essa può generare per le famiglie così come per le lavoratrici. Su questo lavorano le sperimentazioni istituzionali di cui sopra, tra le quali pare rilevante segnalare quella dei Centri Per l'Impiego della Provincia di Torino.

Un primo strumento a disposizione di queste sperimentazioni è il contratto per *lavoro accessorio*, un tipo di contratto previsto dalla normativa nazionale che vuole fornire ai datori di lavoro la possibilità di pagare regolarmente anche prestazioni saltuarie, occasionali, discontinue, tra le quali rientrano alcuni tipi di assistenza familiare. Queste prestazioni vengono retribuite con dei *voucher*, o buoni-lavoro, del valore nominale di 10,00 euro, che comprendono sia l'assicurazione anti-infortuni Inail che il contributo Inps, portando il corrispettivo netto a 7,50 euro. Affinché il lavoratore possa utilizzare questo strumento, è necessario che non si superi il compenso di 5mila euro totali nel corso dell'anno nei confronti di ciascun committente, ferma restando la possibilità di avere più di un datore di lavoro. Dunque, parte del lavoro viene rivolto alle famiglie ed è di natura informativa sia sui diritti-doveri delle lavoratrici coinvolte in questo settore sia su tale strumento e le sue positive implicazioni.

Un secondo ambito di sperimentazione, o meglio di valutazione di strategie percorribili, riguarda il coordinamento delle agenzie che, a vario titolo, entrano in contatto con questo tipo di lavoratrici. L'intento è quello di creare un forte punto di riferimento pubblico, che veda la compartecipazione di comuni, consorzi socio-assistenziali, province e centri per l'impiego), e che diventi il garante della formalizzazione delle regole, della definizione dei rapporti contrattuali, del

rispetto dei diritti delle parti coinvolte, oltre ad ottenere il riconoscimento di tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti in questo settore (gli enti formativi, le Asl, i servizi socio-assistenziali, i patronati, il privato sociale, e naturalmente le assistenti familiari, gli anziani e le loro famiglie). I progetti avviati sono stati pensati a partire dal Programma d'Azione per il Re-Impiego di lavoratori svantaggiati (P.A.R.I.) del 2007, istituito dalla Regione Piemonte, rivolto alla creazione di interventi di politica attiva del lavoro a favore dell'assistenza familiare, quali azioni per l'incontro tra domanda e offerta, incentivi alle famiglie per la regolarizzazione delle lavoratrici, sostegno al reddito di queste ultime per incentivare la formazione professionale.

Un'altra fonte di finanziamenti per progetti in questo settore è costituita dai cosiddetti fondi "Bindi" (dal nome dell'ex Ministro alla Famiglia del secondo Governo Prodi), pensati per progetti e interventi per la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari, e ripartiti nel 2010 tra gli Enti Gestori, sulla base della percentuale di popolazione ultra 75enne presente sul territorio di competenza.

Queste due distinte linee di finanziamento hanno spinto alla creazione di relazioni tra enti e organizzazioni impegnate in questo settore, e nello specifico dando un ruolo centrale a Enti Gestori e Centri Per l'Impiego, contribuendo quindi a modificare gli assetti anche nell'ambito che più interessa questo lavoro di ricerca, ovvero il *welfare*, e portando a sviluppare quel *mix* tra pubblico e privato che oggi consente sia alle lavoratrici sia alle famiglie di avere più punti di riferimento sul territorio cui affidarsi per consulenze di vario tipo, dalla ricerca di una assistente familiare alle regole contrattuali.

Sembra, quindi, un processo del tutto avviato, che potrà giovare sia dei risultati delle prime sperimentazioni portate avanti da istituzioni e organizzazioni sia delle spinte in tal senso provenienti dalle donne straniere coinvolte, desiderose di maggiori diritti e tutele.

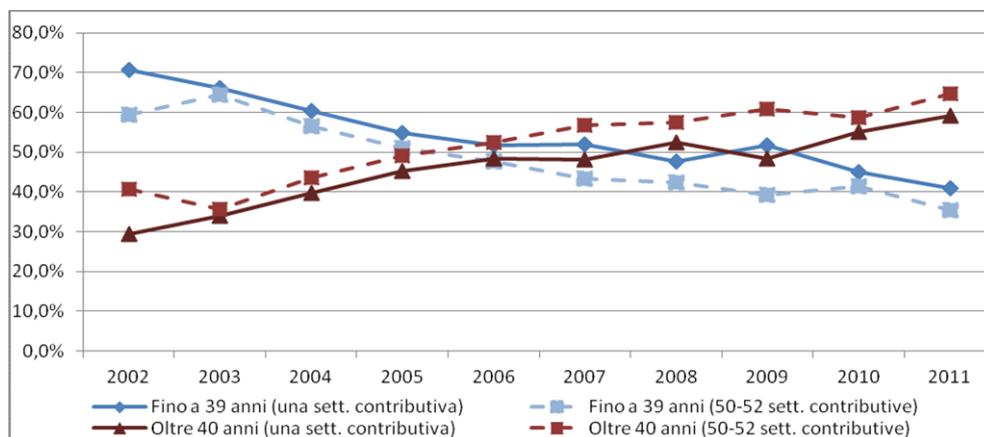
4.3 Donne che domandano *welfare*

Le assistenti familiari sono, innanzitutto, donne, e nel nostro caso immigrate. Lavoratrici stagionali, primo-migranti o giunte con il ricongiungimento familiare, queste donne vivono situazioni che portano alla richiesta di servizi di *welfare*, e pare interessante indagare più a fondo alcune delle loro condizioni al fine di individuare meglio i servizi di cui potrebbero farsi richiedenti. Si tratta, infatti, di lavoratrici che hanno in molti casi ancora una situazione economica precaria, sia personale sia familiare, con una conseguente vulnerabilità sociale e una spinta verso i servizi socio-assistenziali. Sono anche lavoratrici che "invecchiano" e che dunque presumibilmente hanno una famiglia da gestire ma devono anche fare i conti con un lavoro che risulta pesante. In quanto immigrate, inoltre, rientrano nelle più generali statistiche che mostrano come queste donne siano più occupate delle italiane, abbiano un più elevato tasso di fecondità e quindi un generale maggiore carico da affrontare, con richieste specifiche nei

confronti del mondo della scuola, della formazione professionale, del supporto al reddito, dei servizi sanitari.

Si è detto che l'età di queste lavoratrici va aumentando. In effetti, la composizione per fasce d'età del totale dei collaboratori domestici stranieri (maschi e femmine) mostrata nelle figure seguenti (Fig. 4.7 per la provincia di Torino e Fig. 4.8 per la provincia di Cuneo) indica con chiarezza che l'età media dei collaboratori domestici si sta alzando.

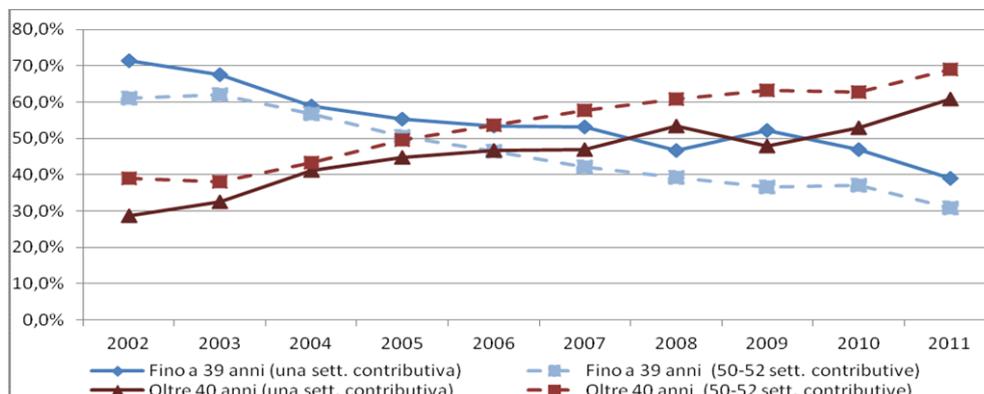
Fig. 4.7 – Provincia di Torino, Composizione per fascia d'età dei lavoratori domestici stranieri oltre le 20 ore/sett. – 2011



Fonte: Inps – Osservatorio sui lavoratori domestici

Le linee relative ai lavoratori la cui età è inferiore ai 39 anni, infatti, sono decrescenti, mentre quelle relative ai lavoratori con più di 40 anni sono crescenti. Lo stesso *trend* è riscontrabile sia nella provincia di Torino sia nella provincia di Cuneo, e riguarda tanto coloro che lavorano come collaboratori in maniera saltuaria quanto coloro che lavorano in maniera continuativa.

Fig. 4.8 – Provincia di Cuneo, Composizione per fascia d'età dei lavoratori domestici stranieri oltre le 20 ore/sett. - 2011

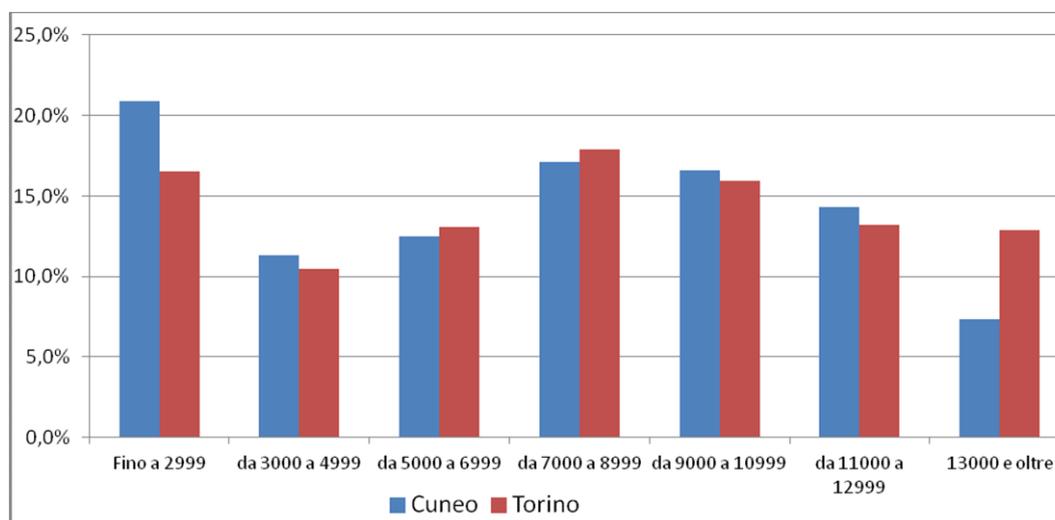


Fonte: Inps – Osservatorio sui lavoratori domestici

Questo progressivo invecchiamento dei collaboratori domestici stranieri fa pensare a persone, perlopiù donne, con famiglia e figli a carico e dunque a una popolazione che aumenterà tendenzialmente la domanda di servizi in diversi settori del welfare, in parallelo all'invecchiamento della popolazione italiana, che dunque aumenterà a sua volta le richieste di servizi di cura.

In ragione dei dati trattati poco sopra, queste considerazioni delineano un quadro che necessita di interventi strutturati. È utile aggiungere, inoltre, alcune osservazioni sugli andamenti dei redditi percepiti. La figura 4.11 mostra la composizione per classi di reddito dei collaboratori stranieri che hanno svolto almeno una settimana di lavoro nell'anno.

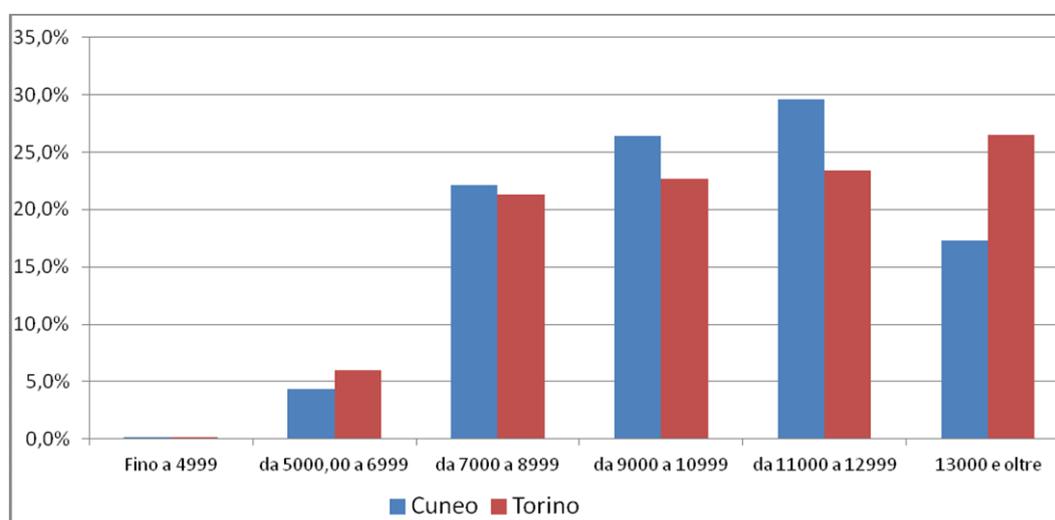
Fig. 4.11 – Composizione per classe di reddito annuale dei lavoratori domestici stranieri oltre le 20 ore/sett., per almeno una settimana nell'anno – Anno 2010



Fonte: Inps – Osservatorio sui lavoratori domestici

I redditi percepiti da questi lavoratori paiono troppo bassi per costituire l'unica fonte di guadagno. E guardando a coloro che lavorano più di 50 settimane l'anno si nota come solo una parte (Fig. 4.12) percepisca redditi sufficienti a non dover svolgere altri lavori (pur ricordando che una parte di questi ultimi co-abita con l'assistito, proprio in ragione dell'elevato numero di ore settimanali).

Fig. 4.12 – Composizione per classe di reddito annuale dei lavoratori domestici stranieri oltre le 20 ore/sett., per lavoratori con 50-52 settimane contributive – Anno 2010



Fonte: Inps – Osservatorio sui lavoratori domestici

Occorre ricordare, come detto in precedenza, che molti lavoratori di questo settore presentano una situazione contrattuale mista, con parte delle ore regolarmente contrattualizzate e parte lasciata nell'ombra (dato molto difficile anche solo da stimare). Questa scelta può giovare ai datori di lavoro, al fine di pagare meno contributi, ma molti operatori del terzo settore sottolineano come questa strategia sia funzionale anche per i lavoratori, al fine di mantenere basso il reddito complessivo e poter quindi accedere ai contributi dei servizi socio-assistenziali.

Se si immagina, inoltre, una situazione di reddito misto per questi lavoratori, con una parte di ore svolte come collaboratori domestici e una parte impiegata in altre attività, anch'esse più o meno contrattualizzate, ne deriva un quadro assai complesso, che non vogliamo affrontare qui – né ne avremmo gli strumenti in questo lavoro – ma che rappresenta uno spaccato interessante della condizione delle donne straniere in Italia.

Infatti, da un lato, queste strategie possono essere considerate lesive del sistema contributivo e di quello fiscale, nonché un peso per i servizi socio-assistenziali; ma dall'altro, questa condizione reddituale e contrattuale pone molte donne in situazioni di fragilità economica e sociale con ricadute poco misurabili ma facilmente prevedibili, sul sistema generale di *welfare*.

Si è accennato, poco sopra, ai ricongiungimenti familiari come uno dei processi di ingresso regolare nel territorio italiano. Pare rilevante considerare la situazione familiare della donna lavoratrice collaboratrice domestica in quanto alcune sue condizioni potrebbero incidere sulla capacità di conciliazione con gli impegni lavorativi, e tradursi in maggiori richieste di servizi di *welfare*.

Diciamo subito che per le donne ricongiunte non esistono particolari programmi di sostegno, nonostante le organizzazioni del privato sociale – così come gli operatori e le operatrici degli sportelli pubblici – sottolineino le grandi difficoltà cui queste persone vanno incontro e la necessità di azioni ad essere specificamente indirizzate. Ma vediamo alcuni dati in proposito.

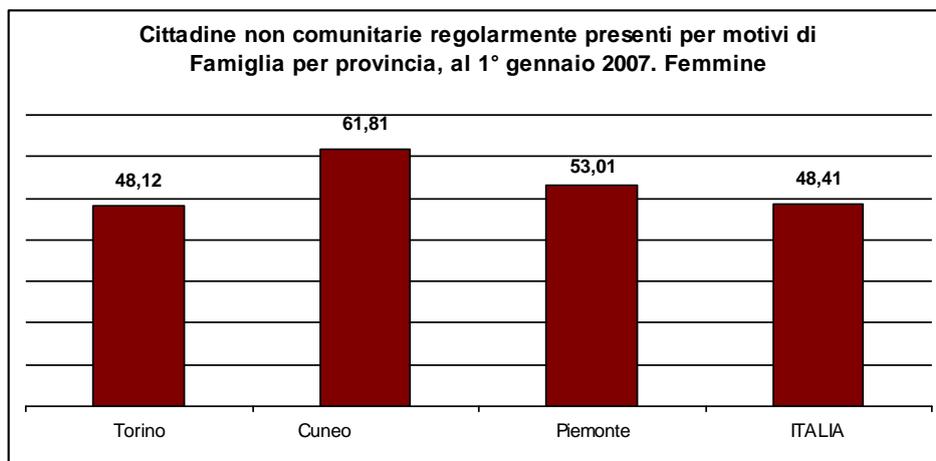
Fino al 2007, l'Istat ha elaborato e diffuso dati sui cittadini stranieri non comunitari in possesso di un valido documento di soggiorno di fonte Ministero dell'Interno. A partire dal 2008 l'Istat elabora una nuova serie sui permessi di soggiorno in cui non sono più compresi i nuovi cittadini dell'Unione europea (rumeni, bulgari), per i quali, dal 27 marzo 2007, non è più previsto il rilascio del documento di soggiorno.

Fig. 4.13 – Cittadine non comunitarie regolarmente presenti per motivi di Famiglia, per provincia, al 1° gennaio 2007. Femmine

Province	Famiglia	Totale	% permesso famiglia sul totale permessi provincia
Torino	23.985	49.847	48,12
Cuneo	8.107	3.116	61,81
Piemonte	51.134	96.455	53,01
ITALIA	588.905	1.216.520	48,41

Fonte: elaborazioni Istat su dati del Ministero dell'Interno

Fig. 4.13 – Cittadine non comunitarie regolarmente presenti per motivi di Famiglia, per provincia, al 1° gennaio 2007. Percentuali



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno

Dunque, dal 2008 i dati cambiano e, a differenza di quanto avveniva in precedenza, comprendono anche i minori registrati sul permesso di un adulto, sebbene l'archivio dei permessi di soggiorno, per ritardi di registrazione, sottovaluti il numero di minori.

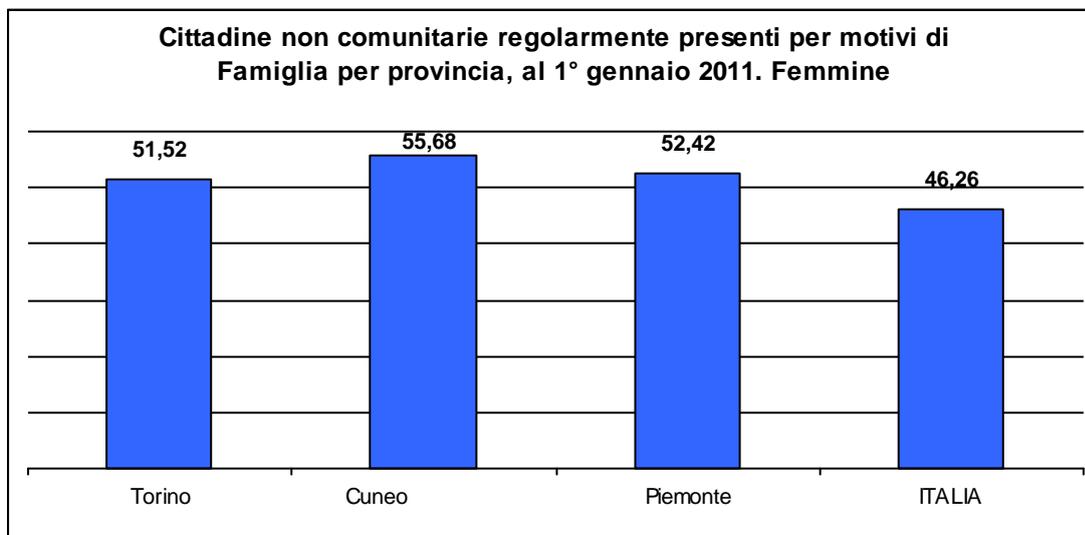
Fig. 4.14 – Cittadine non comunitarie regolarmente presenti per motivi di Famiglia per provincia, al 1° gennaio 2011. Femmine

Province	Famiglia (c)	Totale	% permesso famiglia sul totale permessi provincia
Torino	17.595	34.152	51,52
Cuneo	4.556	8.182	55,68
Piemonte	34.247	65.338	52,42
ITALIA	419.775	907.466	46,26

(c) Sono compresi, oltre ai documenti di soggiorno individuali rilasciati per ragioni familiari, i minori al seguito di un adulto anche se presente per motivo diverso.

Fonte: elaborazioni Istat su dati del Ministero dell'Interno

Fig. 4.15 – Cittadine non comunitarie regolarmente presenti per motivi di Famiglia per provincia, al 1° gennaio 2011. Percentuali



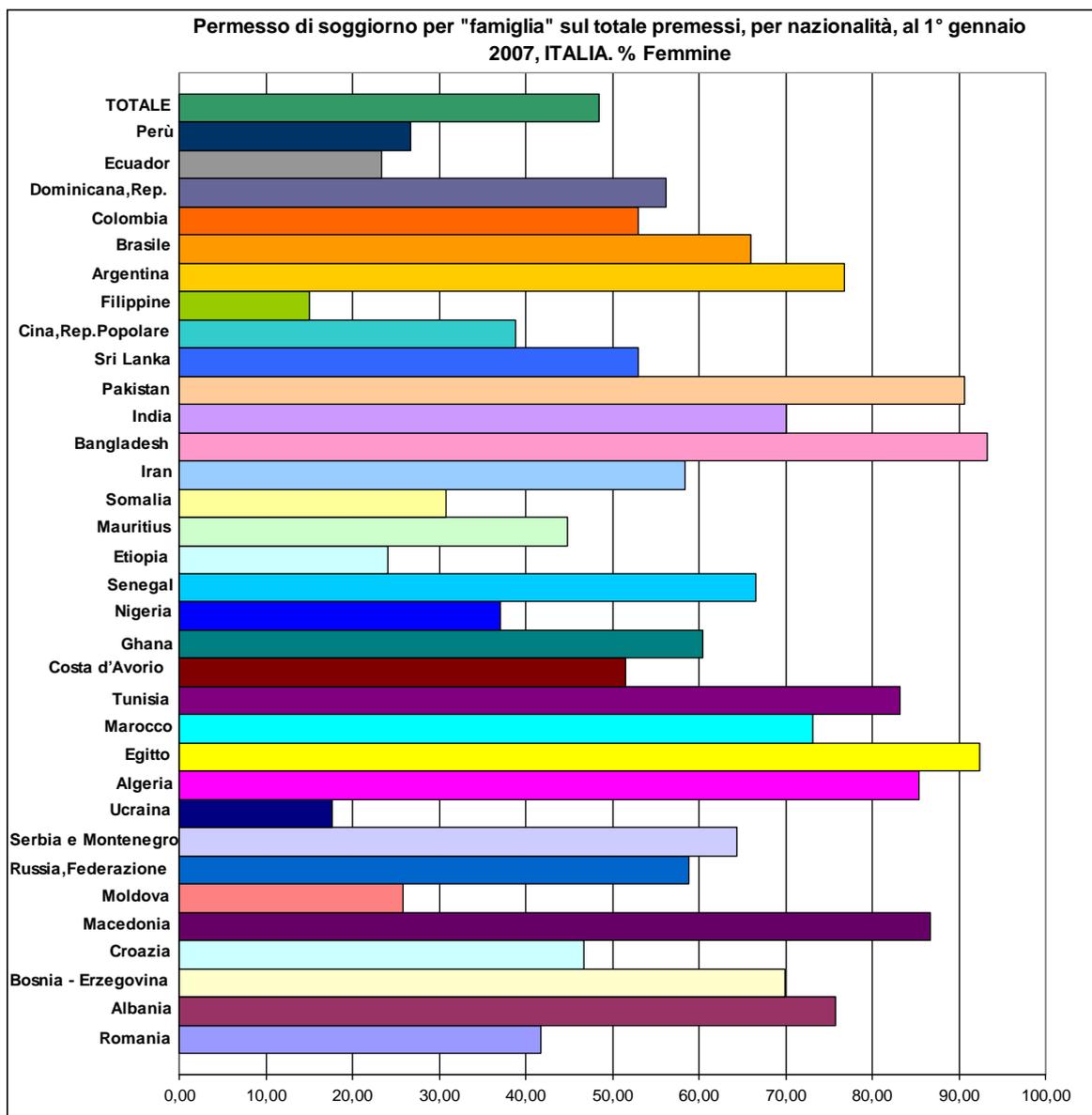
Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno

Di seguito riportiamo una figura (4.16) che mostra le nazionalità delle donne in possesso di un permesso di soggiorno per motivi di famiglia, e dunque ricongiunte, dato disponibile solo fino al 2007 e non si base provinciale ma solo nazionale. Ci pare comunque interessante avere a disposizione questo quadro generale in quanto evidenzia bene le nazionalità all'interno delle quali le donne sono per la più parte ricongiunte e quelle, invece, dove questa percentuale è molto bassa.

Tra le prime spiccano Brasile, Argentina, Bangladesh, India, Pakistan, Senegal, Tunisia, Marocco, Egitto, Algeria, Macedonia, Bosnia-Erzegovina, Albania. Tra le seconde, Perù, Ecuador, Filippine, Cina, Somalia, Etiopia, Ucraina, Moldova.

Su questi valori incidono diversi elementi tra i quali la numerosità totale delle persone appartenenti alle varie nazionalità presenti in Italia e l'anzianità migratoria, ovvero il tempo trascorso dall'arrivo dei primi connazionali, laddove le nazionalità presenti da più tempo possono giovare, oggi, di un radicamento maggiore sul territorio e di un più intenso ingresso nel sostrato socio-economico, così da consentire e agevolare di più i ricongiungimenti familiari rispetto a quanto possa accadere a nazionalità arrivate di recente.

Fig. 4.16 – Permessi di soggiorno per Famiglia sul totale dei permessi, per nazionalità, al 1° gennaio 2007, Italia, % Femmine



Risulta chiaro quanto sia elevata la percentuale di donne che arriva in Italia grazie ad un ricongiungimento familiare, e come nel caso delle assistenti familiari, la mancanza di servizi pubblici mirati e quindi di un coordinamento a regia pubblica comportano alcune conseguenze negative in termini di capacità di affrontare i problemi posti.

Per quanto riguarda i servizi specifici per il periodo di primo approdo delle donne ricongiunte, in molti casi il pubblico si è trovato a dover inseguire le iniziative del privato sociale, ma anche dell'associazionismo straniero, nell'intento di istituzionalizzare azioni già presenti sul territorio. Un esempio sono i percorsi di accoglienza e accompagnamento per donne ricongiunte a ridosso dell'arrivo in Italia, organizzati da associazioni straniere o italiane. Questi percorsi *migrant specific*

– finanziati attraverso bandi di origine pubblica ma anche da fondazioni e da enti religiosi – prevedono in alcuni casi un supporto psicologico e mettono in campo accompagnamenti erogati da educatori professionali volti all’orientamento ai servizi generalmente intesi (trasporti pubblici, mercati e supermercati, poste, ecc.), all’accompagnamento presso uffici e sportelli, al supporto nella richiesta di documenti e compilazione di moduli, alla mediazione con i servizi sanitari e anagrafici, così come con le scuole. Le richieste di ingresso in questi percorsi sono elevate – come sottolineano gli educatori che le propongono – ma i posti sono insufficienti a rispondere alla domanda. Inoltre, in quest’ambito si apre un ventaglio di offerte difficile da stimare, ma che lasciano adito a ipotizzare che non tutte siano condotte con professionalità o in modo gratuito per le donne che vi partecipano.

Queste offerte sono recepite positivamente anche dal pubblico, che evidentemente le interpreta come sperimentazioni senza oneri dalle quali poter attingere in vista della costituzione di servizi più articolati. Ma per ora l’assenza del pubblico e di un coordinamento lasciano bassi i livelli di efficienza e di efficacia, che invece potrebbero giovare di un lavoro congiunto e sistematico.

Un altro esempio è fornito dai molti asili nido privati, alcuni anche non formalmente riconosciuti, creati da donne di medesima nazionalità o appartenenza etnica, e rivolti alle donne della comunità che per motivi di lavoro non possono seguire i figli, ma che non trovavano posto nelle scuole pubbliche per mancanza di reddito dichiarabile. Una di queste esperienze è anche alla base della costituzione della Cooperativa Arca di Cuneo, oggi punto di riferimento importante per le istituzioni e per gli immigrati. La Cooperativa nasce (come descritto nel III capitolo) da una serie di esperienze pregresse degli immigrati di Cuneo (l’Associazione Provinciale Immigrati e l’Associazione Arca), tra le quali l’asilo di cui sopra, poi sfociate nella cooperativa per ragioni economiche, legate alla difficoltà di far proseguire in modo volontaristico servizi che vedevano una richiesta sempre maggiore.

4.4 Sfide aperte

Dall’analisi, seppur breve, presentata in queste pagine appare ormai chiara la centralità della prospettiva di genere anche nel settore dell’offerta di servizi di welfare. La prospettiva si impone in quanto le situazioni vissute dalle donne immigrate sono portatrici di una complessità, per certi versi simile a quella affrontata dalle donne italiane, che si caratterizza per essere a cavallo tra offerta e domanda di servizi. E alcune professioni, come quella qui considerata, mostrano molto bene come ad esse si associno alcuni specifici bisogni di welfare, che i dati ci fanno immaginare in crescita.

Il sistema dell’offerta di servizi sta reagendo a queste condizioni, anche se ancora in modo esplorativo, con l’affacciarsi di servizi del privato sociale che cercano di rispondere in modo mirato alle esigenze portate dalle donne straniere, e con l’avvio di interessanti sperimentazioni,

condotte dal privato come dal settore pubblico. Dunque, un welfare mix che agisce e reagisce cercando di individuare le opportune strategie per entrare in relazione, più o meno conflittuale, con un welfare fortemente privatistico.

Ad esempio, i servizi pubblici e del privato sociale di supporto all'incontro da domanda e offerta nel settore dell'assistenza familiare sono in forte crescita, e ottengono performance ragguardevoli in termini di casi seguiti. Tuttavia, sono anche molti gli elementi che fanno immaginare il perdurare di una situazione mista, con certo una parte di mercato sempre più regolarizzata, ma affiancata da ampie sacche di lavoro ancora gestito in modo del tutto privatistico e parti di lavoro in nero. Per le famiglie datrici di lavoro, avere una lavoratrice pagata in nero significa pagare meno contributi, avere maggior facilità nell'interrompere l'accordo, e nei casi più gravi – con lavoratrici poco informate o non in regola con il permesso di soggiorno – poter ricattare la badante costringendola ad accettare condizioni peggiori di quelle offerte dal mercato. E nei casi di accordi per poche ore settimanali queste condizioni rischiano di aggravarsi ulteriormente. Ma il nero spesso è cercato anche dalle lavoratrici, ad esempio per tenere basso l'imponibile, continuare ad accedere ai servizi di sostegno (pubblici e privati) riservati ai redditi molto bassi, poter lasciare con facilità e poco preavviso l'incarico.

Attorno a queste pratiche spesso nascono anche fenomeni criminosi, o situazioni nelle quali gli equilibri tra lavoratrici sono gestiti in modo illegale, coercitivo, non senza episodi di violenza, come mostrano ricorrenti fatti di cronaca. Cionondimeno si tratta di un settore che per quanto ancora gestito da un welfare privato costituisce una sfida importante per il settore pubblico, sia dal punto di vista del numero di utenti in esso coinvolti sia per i risvolti economici generali. Vanno dunque monitorate con attenzione le sperimentazioni in corso, proprio nell'ottica di elaborare strategie di lavoro sui territori che consentano di mettere in rete tutti i soggetti coinvolti e sviluppare forme di divulgazione di corrette informazioni, equi e trasparenti rapporti di lavoro, adeguata formazione professionale. In questi ambiti, vi sono ampi spazi per il privato sociale, già attivo in molti territori, anche se le linee di finanziamento – come negli altri settori esaminati nei capitoli precedenti – rimangono poche e deboli.

Conclusioni.

L'evoluzione del welfare mix: un processo in pieno svolgimento

Dall'analisi presentata in questo rapporto emergono analogie e differenze tra i due contesti oggetto di indagine, il comune di Torino e la provincia di Cuneo. I due territori sono interessati da *trend* analoghi per quanto riguarda i livelli di presenza straniera sul territorio, la contrazione delle risorse economiche e lo spostamento verso un modello di *welfare mix* in cui acquista rilevanza crescente l'articolata galassia degli attori non-pubblici. D'altra parte, i due ambiti territoriali e amministrativi differiscono – in alcuni casi profondamente – per quanto attiene ai livelli di presenza straniera nell'utenza dei servizi sociali pubblici, alla struttura dell'offerta e alle caratteristiche del sistema di *welfare mix*.

Volendo tracciare un profilo sintetico dei due territori, occorre innanzitutto specificare che entrambi conoscono una continua crescita della presenza straniera, anche se a Torino i livelli di presenza si mantengono più alti che a Cuneo. Questa dinamica dipende, oltre che dagli elevati tassi di natalità della componente straniera, anche da flussi migratori dall'estero di notevole entità, che alimentano il bacino dei “nuovi arrivati”. Parallelamente, però, in entrambi i territori si assiste anche a una presenza sempre più radicata, come suggeriscono la riduzione della mobilità anagrafica, l'aumento delle seconde generazioni e la presenza di studenti stranieri nelle scuole dell'infanzia e primarie, e le acquisizioni di cittadinanza. Questo scenario è assai rilevante per i vari tipi di servizi che nei due territori si rivolgono ai cittadini stranieri, in quanto questa popolazione – spesso erroneamente considerata un insieme compatto e indifferenziato – esprime una domanda sempre più simile a quella degli italiani, pur continuando a portare richieste legate nello specifico alla condizione di migrante.

A fronte di questo comune scenario di partenza, i due territori differiscono invece profondamente sul fronte della presenza straniera nei servizi sociali a titolarità pubblica. ***Il modello della provincia di Cuneo appare caratterizzato da un elevato peso della componente straniera dell'utenza dei servizi sociali, che segue un trend in continua crescita. Invece, a Torino i livelli di presenza degli stranieri nei servizi sociali appaiono molto più bassi, e il trend è irregolare:*** a una crescita costante fino al 2004 fa infatti seguito un progressivo calo nel periodo seguente. Questa profonda differenza rappresenta – più che un indicatore di sensibilità dei sistemi di welfare alle esigenze degli stranieri – un buon punto di partenza per riflettere sulle differenze nella struttura dell'offerta di welfare. In particolare emergono due dimensioni

rilevanti: la prima riguarda le caratteristiche degli interventi specifici per gli stranieri, la seconda la complementarità tra l'offerta pubblica e quella del non-profit e privato sociale³⁵.

Sul primo fronte ***non sembra essere tanto rilevante il volume di spesa per servizi specifici rivolti a stranieri, quanto piuttosto il tipo di interventi***. Nel caso cuneese, alla numerosa utenza straniera si associa un'offerta caratterizzata da servizi che facilitano l'accesso alle prestazioni rivolte al totale della popolazione (informazione e mediazione culturale su tutti). Tali servizi, che abbiamo definito "leggeri" nel corso del rapporto, si rivolgono a un *target* ampio (e non a fasce specifiche con livelli alti di disagio) e si distinguono per un basso costo per utente. Invece, nel caso torinese, sotto la categoria dei servizi specifici vengono annoverati interventi che mirano a rispondere direttamente a situazioni di disagio (per esempio, le problematiche legate all'abitazione) e con un costo per utente decisamente più elevato.

La seconda dimensione richiamata, ovvero ***la struttura del welfare mix e la complementarità tra pubblico e non-profit, può aiutare a comprendere meglio le differenze tra i due territori***. Gli interventi specifici predisposti dai servizi sociali vanno infatti collocati in un più ampio panorama di offerta, che risulta essere complementare – e in qualche caso alternativo – ad essi. In particolare a Torino emerge il ruolo centrale delle organizzazioni del terzo settore, e di altri settori del pubblico non immediatamente riconducibili al settore delle politiche sociali (come evidenzia l'assegnazione delle deleghe in materia di integrazione dei "nuovi cittadini" ad un altro assessorato). Prendono così forma percorsi che non intersecano necessariamente i servizi sociali territoriali. Nel cuneese, pur rivestendo comunque un ruolo rilevante nel panorama dell'offerta, il terzo settore non gode dello stesso livello di autonomia e stabilità nel finanziamento. La centralità del pubblico nei percorsi assistenziali sembra dunque essere maggiore.

Tra i fattori che danno forma a questo scenario non vanno annoverate soltanto le caratteristiche degli attori in gioco e le risorse di cui dispongono, ma anche i modelli di interazione tra gli stessi. Nel caso di Torino, infatti, si assiste a un maggior livello di coordinamento del sistema di offerta, che matura per una precisa volontà degli attori in sedi di programmazione comune, e che viene considerato una risorsa fondamentale. A Cuneo invece, un simile coordinamento non è ancora stato raggiunto (in parte per la mancanza di fondi, che di fatto ha interrotto il processo in atto, in parte per un terzo settore ancora non autonomo) e si osservano dinamiche di sovrapposizione – in certi casi addirittura di competizione – tra i servizi. È opportuno sottolineare che l'area di nostro interesse ha riguardato tutta la provincia di Cuneo, e dunque un territorio assai ampio, elemento da tenere in considerazione in quanto le distanze impongono che le occasioni di interazione vengano maggiormente organizzate. Infatti, se in parte tali interazioni avvengono già tra alcune organizzazioni, grazie ai progetti nei quali esse si sono coinvolte, in parte questo aspetto cruciale rimane poco sviluppato. Qui si avverte, e viene evidenziata dagli attori ascoltati, la mancanza di una guida sicura, istituzionalmente riconosciuta,

³⁵ Si ricorda che il presente lavoro è incentrato sull'analisi dell'offerta di servizi di *welfare* che vedono la presenza di utenti stranieri, e non già delle caratteristiche della domanda da questi espressa.

che si proponga non tanto come erogatrice di fondi quanto come coordinatrice e animatrice della rete, in vista della creazione di un sistema davvero integrato dove le sovrapposizioni diminuiscano in favore della miglior copertura delle varie problematiche. Il risultato dell'attuale situazione di relativo scollamento tra le parti è, tra gli altri, la mancanza di una visione comune della situazione cuneese e quindi di una relativa scala di priorità delle questioni da affrontare.

Spostandosi su un piano più analitico, ***i casi osservati sembrano suggerire l'esistenza di un nesso tra la centralità dei servizi sociali pubblici e il grado di strutturazione, coordinamento o di organicità del sistema di welfare mix.*** Sistemi contraddistinti da un livello di coordinamento e di connessione tra gli attori più elevato possono più facilmente orientarsi verso un modello di divisione dei compiti in cui l'offerta del pubblico (o dei diversi settori del pubblico) e del non-profit (e talvolta anche del for-profit) divengono complementari.

In questa prospettiva è esemplare il caso di Torino, dove esiste un parallelismo "storico" tra il trend in calo della presenza degli stranieri nei servizi sociali pubblici e lo sviluppo di forme di coordinamento del sistema di welfare mix, a cui si assiste a partire dal 2003. Proprio in questo periodo, infatti, il sistema di offerta nel capoluogo si struttura attraverso la creazione di strumenti istituzionali come il Piano dei Servizi Sociali 2003-2006, l'assessorato all'integrazione (2006) e i tavoli di coordinamento tra la Fondazione Compagnia di San Paolo e la Città di Torino. In questo scenario che cambia, i servizi sociali pubblici definiscono il proprio ruolo in materia di servizi agli stranieri di concerto con gli altri attori del sistema, e la loro centralità tende a diminuire.

I percorsi di strutturazione del welfare mix assumono, dunque, un ruolo centrale nel dar forma al panorama dell'offerta di servizi rivolti agli stranieri e meritano in conclusione un ulteriore approfondimento. Essi prendono forma, infatti, sulla scorta del mandato normativo della legge 328/2000, ma ***rappresentano anche una risposta in qualche modo necessaria alla costante contrazione delle risorse*** che si è verificata a partire dagli anni immediatamente successivi alla riforma. Tale contrazione ha interessato in maniera particolarmente significativa i finanziamenti rivolti all'immigrazione.

L'unica soluzione per ottenere i fondi necessari a proseguire i progetti avviati e, più in generale, ad assicurare la sopravvivenza delle organizzazioni, è divenuta quella di progettare sui bandi che vari enti pubblici e privati (ad esempio Unione Europea e fondazioni bancarie) pubblicano periodicamente.

Sono diverse le ricadute che questo ricorso ai bandi provoca sul sistema di *welfare mix*. La più visibile è certamente l'aumento del grado di interazione, collaborazione e co-progettazione tra gli attori di un certo territorio. Infatti, la struttura dei bandi – in massima misura quelli sui fondi europei, ma anche quelli più locali – richiede spesso la costituzione di ampie *partnership* che hanno il positivo effetto di portare allo stesso tavolo soggetti che prima non lavoravano insieme o attori che adottavano strategie concorrenziali ed escludenti e che invece ora sono spinti a

dialogare. Tuttavia, queste nuove modalità di finanziamento comportano l'aumento della complessità gestionale e l'emergere di nuove criticità.

In primo luogo, i bandi prevedono raramente finanziamenti pluriennali, e ciò costringe le organizzazioni a programmazioni di breve periodo, vista l'incertezza di ottenere, anno dopo anno, i fondi per proseguire sulla strada intrapresa. Le conseguenze sono pesanti, soprattutto in quei settori che richiedono interventi complessi, che coinvolgono più attori e che necessitano di orizzonti temporali ampi per poter dare i propri frutti. Inoltre, ciò comporta un notevole aumento dei costi di gestione delle organizzazioni, in quanto le attività di monitoraggio dei bandi e di progettazione diventano di fatto continuative. Tali attività, nelle organizzazioni di minori dimensioni, non sono svolte da uffici appositamente istituiti per la progettazione, ma pesano sugli operatori, sottraendo tempo, paradossalmente, all'erogazione di servizi e al lavoro diretto con i destinatari dei progetti.

Un secondo elemento di criticità riguarda il fatto che i fondi erogati tramite bando rischiano di non raggiungere gli obiettivi per cui sono pensati, ovvero promuovere l'innovazione e lo sviluppo. In assenza di fondi ordinari, infatti, le organizzazioni ricorrono sempre più a questo tipo di finanziamento per sostenere la propria attività istituzionale. Può accadere ad esempio che le nuove strategie e i nuovi strumenti presentati nei progetti rimangano lettera morta, a fronte della necessità di garantire la sopravvivenza delle organizzazioni, minando nel medio-lungo periodo sia la qualità dei servizi erogati, sia la competitività delle organizzazioni stesse e quindi la possibilità di accedere a nuovi finanziamenti.

Queste dinamiche interessano ovviamente l'intero sistema di welfare, ma risultano particolarmente evidenti nelle politiche sociali orientate all'integrazione degli immigrati, poiché si tratta di un'area meno istituzionalizzata di altre, in cui le sperimentazioni (alle volte, permanenti) finanziate tramite bandi sono particolarmente diffuse. L'osservazione di questo specifico ambito di intervento ci ha quindi aiutato ad evidenziare tratti del sistema di welfare generale. Come si ricordava nell'Introduzione, infatti, l'immigrazione funziona sovente come una cartina tornasole, permettendo di cogliere dinamiche talvolta poco evidenti di una società in trasformazione.

In sintesi, paiono emergere quattro aree di criticità, che assumono gradi differenti di articolazione e complessità nei due territori, ma che in ogni caso vengono indicate da enti e organizzazioni come cruciali e bisognose di costante attenzione.

La prima è la "questione culturale", e riguarda lo **sviluppo di una visione comune** tra i diversi attori, fondata su un'interpretazione condivisa del fenomeno dell'immigrazione, la definizione di obiettivi comuni in termini di integrazione e l'individuazione congiunta di approcci e linee di intervento ritenute adeguate rispetto agli obiettivi. Lo sviluppo di una visione comune tra i diversi soggetti del territorio potrebbe non solo favorire il coordinamento tra le azioni e l'ottimizzazione delle risorse e degli sforzi organizzativi, ma anche conferire una sorta di "resistenza" in situazioni avverse, come quella attuale contraddistinta da un forte contrazione delle risorse disponibili,

guidando la ricerca di risorse e soluzioni alternative per mantenere obiettivi e strategie. Una visione comune può cioè conferire forza a idee, approcci, metodi di lavoro evitando che questi siano completamente dipendenti dalla struttura dei finanziamenti disponibili o comunque vengano fortemente compromessi dal mutare delle condizioni politico-economiche.

La seconda è la “questione gestionale”, relativa alla chiara **definizione, per competenze formali ma anche per capacità e conoscenze, delle funzioni di ciascuno**, rispetto alle quali ogni attore possa lavorare con piena autonomia, in quanto delegato dal resto della rete. In questo modo la rete può dirsi tale, con attori che conoscono non solo le proprie prerogative ma anche quelle degli altri, e dove diventa quindi possibile evitare le sovrapposizioni e potenziare le sinergie.

La terza è la “questione organizzativa”. La domanda di fondo che informa questa questione, e che deve trovare spazio nel confronto tra gli attori pubblici e privati, rimanda alla **scelta tra individuare servizi specificamente rivolti ai migranti che si stagliano, con maggiore o minore conflittualità, sullo sfondo dei servizi universalistici**. Torino risponde, nel discorso pubblico, dichiarando di aver già superato questa dicotomia, in favore di servizi universalistici che però si mostrano sensibili alle specificità dei migranti (dunque, servizi *migrant specific* che diventano *ethic sensitive* all'interno di quelli universalistici). Nel cuneese, invece, questa risposta inizia ora a muovere i primi passi. Tuttavia, anche nel caso di Torino, la domanda ci pare rimanga centrale, in quanto nelle prassi che abbiamo analizzato, la sensibilità al migrante incontra, da un lato, le difficoltà culturali di cui abbiamo parlato poco sopra, e dall'altro alcune difficoltà di implementazione che non sembrano di immediata risoluzione (ad esempio l'eterogeneità della popolazione migrante in termini demografici, di paesi di provenienza, sociali ed economici), con uno sviluppo ancora molto limitato delle cosiddette “comunità”, sulle quali, invece, si fa grande affidamento in altri Paesi.

L'ultima è la “questione finanziaria”, che concerne **le modalità di erogazione dei finanziamenti**. Ci riferiamo alle leggi europee e soprattutto, per quanto riguarda questo lavoro, alle modalità di erogazione dei fondi. Infatti, come ampiamente discusso nel rapporto e anche ripreso poco sopra in queste conclusioni, i bandi ai quali gli attori pubblici e privati possono concorrere, condizionano a volte in modo pesante la forma che reti, progetti e assegnazione di responsabilità assumono. Con questo livello occorre imparare a convivere, specializzandosi più di quanto adesso non avvenga nella capacità di individuare i fondi più adeguati agli obiettivi che si vogliono perseguire, con l'intento di comporre una sorta di puzzle di fondi capace di sostenere le programmazioni locali nel medio-lungo termine.

APPENDICE

COME SOPPESARE COSTI E BENEFICI DELL'IMMIGRAZIONE

Alcune riflessioni a partire dalla ricerca Multiwelfare

di Francesco Tarantino

Premessa: welfare mix, costi e benefici dell'immigrazione

Questa appendice ha lo scopo di creare un ponte tra l'analisi delle politiche pubbliche di welfare, alla base della ricerca Multiwelfare, e le analisi macroeconomiche sui costi e sui benefici dell'immigrazione, che utilizzano invece gli strumenti dell'economia, partendo dal presupposto che un utilizzo coordinato di questi due approcci disciplinari possa generare una comprensione più completa e realistica dei processi in corso. I tre principali pilastri propri dell'approccio adottato in Multiwelfare, le cui implicazioni vorremmo qui valutare in termini di bilancio di sistema, consistono in un'attenzione specifica a tre aspetti non sempre tenuti in sufficiente considerazione negli studi su costi e benefici dell'immigrazione:

1. il ruolo degli attori non pubblici;
2. la crescente differenziazione dei welfare locali, molti dei quali stanno tentando di valorizzare le risorse del territorio in risposta ai tagli dei trasferimenti dallo stato centrale, generando discrepanze tra i vari contesti nel modo di rispondere alla domanda di welfare;
3. la pluralità di linee di finanziamento delle politiche sociali.

L'importanza di rileggere alcune analisi relative ai costi e ai benefici dell'immigrazione, alla luce delle questioni poste dal rapporto Multiwelfare, risiede soprattutto nella potenziale importanza dello strumento del bilancio. Il bilancio vorrebbe essere una sorta di fotografia chiara dei costi e

dei benefici dell'immigrazione che aiuti a capire cosa aggiunge e cosa toglie la presenza degli immigrati nel nostro paese. Sul tema specifico del welfare e delle politiche sociali, inoltre, potrebbe rappresentare un utile strumento per i policy-makers e per tutti quegli attori non pubblici che, in un sistema di welfare misto, sono chiamati a svolgere un ruolo di assoluta centralità nella pianificazione, gestione e implementazione delle politiche sociali. Infine, il bilancio costi-benefici dell'immigrazione potrebbe aiutare a razionalizzare un dibattito politico che, sul tema, è spesso ideologico nel nostro paese.

1. Scatti sfocati: una rassegna delle analisi costi-benefici dell'immigrazione nel nostro paese

Il dibattito sul ruolo degli immigrati nelle società e nelle economie di arrivo e di insediamento è articolato e ampio. All'interno di tale dibattito si collocano alcune importanti analisi sui costi e sui benefici imputabili alla presenza degli immigrati nel nostro paese. Tali analisi sono giustificate, da un punto di vista prettamente economico, dal fatto che gli immigrati hanno caratteristiche diverse da quelle degli autoctoni, condizionando quindi la spesa e i benefici per la finanza pubblica.

L'impatto dell'immigrazione sulla finanza pubblica è un tema che sta suscitando un interesse crescente nel nostro paese e rientra nel più ampio e articolato dibattito sull'influenza che i processi migratori hanno sulle economie e sulle società di arrivo. Una parte delle analisi condotte su questo tema si è concentrata su aspetti più specifici di finanza pubblica per capire, in sostanza, se i flussi migratori rappresentino un costo o un contributo alle casse statali ed è all'interno di questo filone che proponiamo una breve rassegna dei principali lavori.

Le prime analisi sui costi e sui benefici dell'immigrazione sono comparse in Italia nella seconda metà degli anni Duemila e il tema ha assunto un rilievo maggiore recentemente, anche a seguito dell'acuirsi della crisi economica. La gran parte degli studi ha mostrato come sia empiricamente difficile quantificare esattamente le entrate e le uscite dalle casse statali dovute alla presenza degli immigrati. I risultati sono molto influenzati dai metodi di stima utilizzati e dalla nozione stessa di immigrato che viene presa in considerazione. Nonostante ciò i principali studi concordano su un effetto debolmente positivo degli immigrati al bilancio pubblico anche se, probabilmente, le entrate e le uscite arrivano quasi a compensarsi, portando a un "effetto fiscale zero" (Stuppini, 2010).

Tra i primi pionieristici studi che hanno affrontato l'impatto dell'immigrazione sulla finanza pubblica sono da ricordare i lavori raccolti nel volume curato da Massimo Livi Bacci del 2005, dal titolo *L'incidenza economica dell'immigrazione*, all'interno del quale si trovano due saggi dedicati

al tema: uno di Nicola Sartor (*Immigrazione e finanza pubblica*) e uno di Giovani, Lorenzini e Versari (*Immigrazione e finanza pubblica: il caso della toscana*)³⁶.

Nel 2008 compare la prima breve analisi ospitata dal Dossier Statistico Caritas Migrantes, di Giampiero Catania ed Emanuele Pavolini con l'obiettivo «di verificare se l'immigrato sia effettivamente una risorsa o un peso per la comunità» (Catania e Pavolini, 2008, p.309).

Tra il 2008 e il 2009 sono usciti altri studi sul tema che hanno proposto metodi di stima talvolta differenti. Tra questi c'è una breve analisi della Banca d'Italia presentata nel Rapporto Annuale del 2008, il rapporto ISAE (Istituto di Studi e Analisi Economiche) "Politiche pubbliche e redistribuzione" del 2009, le analisi di Carlo Devillanova pubblicate sul XV° e XVI° Rapporto ISMU nel 2009 e nel 2010, diversi lavori di Andrea Stuppini e della Fondazione Leone Moressa tra cui due analisi pubblicate ancora sui Dossier Caritas 2011 e 2012 e alcuni recenti lavori di Nicola Sartor, Pietro Rizza e Marzia Romanelli ancora in corso di pubblicazione³⁷.

Come si vede il panorama non è poi così articolato e gli studi sul bilancio costi-benefici dell'immigrazione in Italia sono ancora pochi e sperimentali.

Dal punto di vista dei risultati, sebbene le cifre presentate e le stime offerte varino sensibilmente da studio a studio, non vi è una forte discrepanza. Senza entrare troppo nel dettaglio numerico di queste analisi (anche perché si parlerebbe di dati non più attuali) vedremo che quasi tutti gli studi che hanno offerto un confronto tra costi e benefici dell'immigrazione concordano sul fatto che gli immigrati versano più di quello che ricevono dalle casse statali. Questo è dovuto, in parte, al profilo socio-demografico degli immigrati in Italia (individui giovani e con tassi di attività maggiori degli italiani), in parte ad un accesso limitato al welfare e ad alcune categorie di benefici pubblici. I nodi critici che emergono dalla breve rassegna di letteratura che offriamo sono legati non tanto ai risultati ma ad aspetti metodologici e di contenuto.

I paragrafi successivi, suddivisi per temi e per questioni problematiche, offriranno una rassegna delle principali analisi svolte sul tema. Si affronterà, innanzitutto, la questione relativa alla popolazione di riferimento e alle banche dati esistenti. In seguito, vedremo come i diversi studi sul bilancio hanno affrontato la questione delle voci da includere nel bilancio e dei diversi metodi di stima scelti e, infine, verranno affrontate altre due questioni critiche, ovvero quella relativa

36 M. Livi Bacci, a cura di, *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Giappichelli, Torino, 2005.

37 Catania G. e Pavolini E., *Il contributo finanziario degli immigrati: stima del Dossier*, in XVIII Dossier Statistico Caritas Migrantes, 2008, pp. 309-312; Benvenuti V., Fondazione Leone Moressa e Stuppini A, *L'impatto fiscale dell'immigrazione nel 2009*, in XXI Dossier Statistico Immigrazione Caritas Migrantes, 2011, pp. 302-308; Benvenuti V., Fondazione Leone Moressa e Stuppini A, *L'impatto fiscale dell'immigrazione nel 2010*, in XXII Dossier Statistico Immigrazione Caritas Migrantes, 2012, pp. 294-300; C. Devillanova, *I costi dell'immigrazione per la finanza pubblica*, in XV Rapporto sulle migrazioni 2009-Fondazione ISMU, Franco Angeli, 2009, pp. 181-196; C. Devillanova, *Immigrazione e finanza pubblica*, in XVI Rapporto sulle migrazioni 2010-Fondazione ISMU, Franco Angeli, 2010, pp. 195-209; Relazione Annuale Banca d'Italia 2008, *Gli immigrati e la finanza pubblica*, p. 133; Rapporto ISAE-Istituto Studi e Analisi Economiche, *Politiche Pubbliche e Redistribuzione*, 2009.

all'anno di riferimento del bilancio e a quella, più generale, della disomogeneità della popolazione immigrata.

2. “Chi sono” gli immigrati? La popolazione di riferimento e le banche dati esistenti.

I primi due importanti nodi critici sono strettamente legati tra loro e hanno a che vedere con la questione della popolazione di riferimento. Da un lato, c'è la questione dei soggetti a cui si fa riferimento, ovvero gli immigrati per i quali si vuole stimare l'influenza sulle casse statali, dall'altro c'è quella relativa alle banche dati esistenti. In altre parole il dilemma di tutti questi studi è stato, innanzitutto, quello di considerare come immigrati i residenti con cittadinanza straniera o quelli nati all'estero. Quest'ultima scelta escluderebbe una porzione, tutt'altro che irrilevante, di individui nati in Italia ma cittadini stranieri e quindi una grossa fetta delle seconde generazioni. Il termine “straniero” o “estero” pone inoltre il problema di una scelta tra l'area europea, l'area extra europea o l'area dei cosiddetti PFP (paesi a Forte Pressione Migratoria)³⁸. Il secondo dilemma, strettamente legato al primo, è quello delle banche dati esistenti che produce, a sua volta, una doppia criticità: da un lato solo alcune permettono di incorporare i dati per cittadinanza o per nascita, dall'altro non tutte permettono di desumere la complessità e la varietà delle voci di spesa e di entrata da includere nel bilancio.

La tabella n.1 fornisce una schematica tipologia dei residenti in Italia costruita sulla base della cittadinanza (sono esclusi per semplicità i titolari di cittadinanza doppia o plurima) e del luogo di nascita. Tutte le categorie potrebbero includere una quota più o meno significativa di “immigrati”: la categoria meno problematica è quella degli “autoctoni” ovvero i residenti nati in Italia e cittadini italiani. Tra questi infatti ci sono quei pochi figli di immigrati che, nati in Italia, hanno già ottenuto la cittadinanza italiana. Nella categoria degli “stranieri”, invece, sono inclusi tutti i cittadini stranieri nati all'estero, siano essi cittadini UE che cittadini extra-UE. Se si considerano solo i cittadini extra-comunitari si escludono i numerosi rumeni presenti in Italia e, viceversa, vengono computati quelli provenienti dagli Stati Uniti o dal Canada. Analogamente i dati che fanno riferimento ai nati in uno Stato estero includono senz'altro quegli immigrati che hanno già ottenuto la cittadinanza italiana.

38 Quella dei “Paesi a Forte Pressione Migratoria” è una categoria da tempo in uso, anche da parte di enti di ricerca pubblici, basata sulle stime internazionali relative al reddito pro capite di ciascun paese, assunto come indicatore convenzionale della propensione ad emigrare. In questa accezione, sono paesi a forte pressione migratoria tutti gli Stati appartenenti all'Europa centro-orientale (compresi gli stati UE di nuova adesione, ossia Polonia, Romania e Bulgaria), tutti quelli dell'Africa, dell'Asia (eccetto Israele e Giappone) e dell'America centro-meridionale.

Tab.1 – Categorie di residenti in Italia in base alla cittadinanza e al luogo di nascita.

	<i>Nato in Italia</i>	<i>Nato all'Estero</i>
<i>Cittadinanza italiana</i>	“Autoctoni” + pochi figli di immigrati	Immigrati che hanno ottenuto la cittadinanza italiana
<i>Cittadinanza straniera</i>	Figli di immigrati	Immigrati “stranieri” (UE+Extra-UE)

A seconda delle banche dati utilizzate, gli studi hanno utilizzato diverse nozioni di “immigrato” e diversi metodi di stima per calcolare le entrate o le uscite. Come vedremo, all'interno di uno stesso studio vengono spesso utilizzati dati e aggregati diversi per individuare gli immigrati, creando non pochi problemi alla comparabilità dei diversi studi.

La questione delle banche dati da utilizzare verrà affrontata qui insieme a quella, più generale, della nozione di “immigrato” utilizzata, ma sarà poi ripresa anche nel paragrafo successivo, relativo alla questione delle voci di bilancio e dei metodi di stima.

La prima analisi apparsa nel Dossier Statistico 2008, a cura di Giampiero Catania ed Emanuele Pavolini, non fornisce indicazioni specifiche circa la nozione di immigrato utilizzata per stimare in 3,7 miliardi di euro l'impatto fiscale degli immigrati nel 2007. Questa analisi, peraltro, presenta anche alcune lacune circa le banche dati utilizzate.

Nello stesso anno, la Banca d'Italia, nella sua Relazione annuale, pubblicava un brevissimo paragrafo intitolato “gli immigrati e la finanza pubblica” nel quale si provava a fare una prima veloce stima dei contributi e delle imposte versate dagli immigrati e della spesa da questi assorbita. Questo studio considera come immigrati i residenti con cittadinanza straniera oppure i nati all'estero, facendo riferimento, di volta in volta, a fonti statistiche diverse: i dati dell'*indagine EU-silc* del 2006 per calcolare alcune voci di entrata (gettito dell'IRPEF), l'*Indagine sui Bilanci delle Famiglie* del 2006 per calcolarne altre (gettito dell'IVA, dell'IRAP e delle accise)³⁹. Per calcolare alcune voci di spesa (spesa per istruzione, spesa sanitaria e spesa pensionistica) sono invece utilizzate, oltre alla già citata *Indagine EU-silc*, anche dati del Ministero dell'Istruzione e dell'INPS che fanno riferimento ai “nati all'estero”. Alcune stime, come quella ricavata dai dati dell'INPS sui pensionati, fanno pensare che il grosso della spesa pensionistica del 2006 (2,3 miliardi) sia stata a favore di italiani nati all'estero e non di immigrati. Come si vede, dunque, il concetto di “immigrato” è mutevole a seconda delle banche-dati utilizzate per la stima delle voci di bilancio.

39 *L'indagine European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)* risponde al regolamento dell'Unione Europea n°1177/2003 elaborato in seguito alla crescente domanda di informazioni da parte delle istituzioni nazionali ed europee, della comunità scientifica e degli stessi cittadini. Si tratta di una indagine campionaria sulle famiglie incentrata attorno alle tematiche del reddito e dell'esclusione sociale.

Anche nello studio dell'ISAE è evidente la difficoltà di individuare con precisione chi siano gli immigrati. Anche qui, a seconda delle voci di spesa o di entrata considerate, cambia la nozione di immigrati, poiché cambiano le banche-dati utilizzabili. Nella raccolta dei dati amministrativi disponibili sul gettito e sulle spese relative agli immigrati, il rapporto ISAE utilizza diversi aggregati di riferimento, a seconda delle varie voci di bilancio. La tabella n.2, presentata nello stesso rapporto ISAE, sintetizza gli aggregati di riferimento, ovvero gli “immigrati di turno” a seconda delle diverse voci di costi o di benefici considerati dall'ISAE. Questa tabella esemplifica in modo chiaro le prime criticità, relative all'individuazione precisa della categoria di “immigrati” e alla pluralità di banche dati utilizzabili oltre alla difficoltà di effettuare comparazioni tra i diversi studi.

Tab. 2 – Fonti, anni di riferimento, individui per singola voce di bilancio utilizzati nell'indagine ISAE

<i>Fonte</i>	<i>Anno di riferimento</i>	<i>individui/immigrati</i>	<i>Voce di bilancio</i>
Elaborazioni ISAE su dati Ministero Pub. Istruzione	a.s. 2003/2004	Alunni stranieri	Spesa per Istruzione
Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali	2005	Immigrati regolari provenienti da PFPM	Spesa sanitaria (solo spesa per ricoveri ospedalieri)
Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali	2005	Immigrati irregolari provenienti da PFPM	Spesa sanitaria (solo spesa per ricoveri ospedalieri)
INPS	2004	Cittadini extraUE15	Spesa per ammortizzatori sociali
INPS	2005	Cittadini nati all'estero	Spesa pensionistica
Dipartimento delle Finanze	2004	Contribuenti nati all'estero	Benefici derivanti dal gettito IRPEF
Dipartimento delle Finanze	2004	Contribuenti nati all'estero	Benefici derivanti dalle addizionali regionali IRPEF
Dipartimento delle Finanze	2004	Contribuenti nati all'estero	Benefici derivanti dalle addizionali comunali IRPEF
Elaborazioni ISAE su dati INPS	2004	Cittadini extraUE15	Contributi previdenziali

Fonte: rapporto ISAE

Le analisi di Carlo Devillanova per i rapporti ISMU utilizzano i dati dell'indagine campionaria familiare *Redditi e Condizioni di vita (IT-Silc)* riferiti al 2006 o al 2007. Tale indagine è condotta dall'Istat sulla base del Regolamento dell'Unione Europea n. 1.177/2003 che definisce il progetto EU-Silc. Il campione, relativo alle interviste condotte dall'Istat nel 2007, comprendeva 20.982 famiglie e 52.772 individui⁴⁰. Devillanova, nel suo saggio *Immigrazione e Finanza Pubblica* (XVI°

40 C. Devillanova, *Immigrazione e Finanza Pubblica*, Rapporto ISMU, 2010, pp.195-209.

Rapporto ISMU sulle Migrazioni – 2010), offre sia un'analisi individuale sia un'analisi familiare del bilancio costi-benefici. Per quella a livello individuale, Devillanova considera 44.967 individui con più di 15 anni per i quali sono disponibili i dati sulla cittadinanza o sul paese di nascita. L'indagine Istat utilizzata da Devillanova considera l'immigrato in due diverse accezioni. La prima prende in esame la cittadinanza, la seconda il paese di origine, sebbene l'indagine IT-Silc non riporti l'esatto paese di nascita ma permetta solo di suddividere tra i nati in un paese europeo (UE25) o i nati in un paese fuori dall'Unione Europea (extra-UE25). Devillanova avvisa che entrambe le accezioni potrebbero essere fonte di errori e imprecisioni ma preferisce utilizzare la seconda, ovvero quella del paese di nascita. Alcuni dati socio-demografici del campione utilizzato da Devillanova, per l'analisi individuale costi-benefici che viene presentata nel Rapporto ISMU del 2010, sono rappresentati nella tabella seguente.

Tab. 3 – composizione ed età media del campione dell'analisi di Carlo Devillanova

Nati in Italia	95.00%	Età media = 49
Nati in UE	1.10%	Età media = 44
Nati in paesi extra-UE	3.90%	Età media = 38

In generale, rileva Devillanova, tra i nati in paesi extra-UE vi è un numero maggiore di occupati, un tasso di attività più alto ma livelli di istruzione più bassi. Questa specificazione di Devillanova fa riflettere sull'importanza di considerare anche diverse variabili di ordine socio-demografico, degli immigrati, come vedremo meglio in seguito.

Devillanova introduce un concetto molto interessante nell'ambito degli studi sul bilancio di sistema, quello di Bilancio Fiscale Netto (BFN). Il BFN può essere definito come la differenza tra i trasferimenti dal settore pubblico e i contributi al settore pubblico. L'obiettivo della sua analisi è quello di confrontare il BFN degli italiani e quello degli immigrati. In teoria il beneficio fiscale netto, fa notare lo stesso Devillanova, dovrebbe comprendere tutte le voci di spesa e di entrata della spesa pubblica riferite all'unità di studio (singoli o famiglie). In realtà, solo per un piccolo insieme di queste voci è possibile effettuare un'attribuzione diretta. Per tutte le altre è necessario fare delle ipotesi in base a cui ripartire le voci di spesa tra le unità di analisi. Tali ipotesi influiscono molto sui risultati ottenuti. (Cfr. Devillanova, 2011, pp.196-198).

Le analisi di Andrea Stuppini e della Fondazione Leone Moressa si muovono invece in un altro senso, pur giungendo a risultati simili⁴¹. Non si tratta infatti di un'analisi individuale o familiare bensì di un calcolo che parte dalle spese dichiarate dallo Stato (utilizzando il metodo della spesa

41 Benvenuti V., Fondazione Leone Moressa e Stuppini A, *L'impatto fiscale dell'immigrazione nel 2009*, in XXI Dossier Statistico Immigrazione Caritas Migrantes, 2011, pp. 302-308.

standard eventualmente corretto con il calcolo del costo marginale) e dagli introiti statali stimati in modo diverso a seconda delle varie voci.

Dal lato delle voci di spesa e uscita Stuppini rifiuta l'utilizzo di dati dell'Inps e dell'Agenzia delle Entrate, nonché l'utilizzo della base dati EU-silc o IT-silc, poiché basandosi sui codici fiscali, e quindi sul luogo di nascita per computare gli immigrati, la stima sarebbe inficiata dall'alto numero di figli di emigrati italiani all'estero. L'utilizzo della base dati EU-silc, secondo Stuppini, rischierebbe di sovrastimare l'immigrazione sia in termini quantitativi sia in termini di reddito e di entrate pubbliche, nonché di uscite e spese.

Come si vede, dunque, la criticità relativa a quali banche dati utilizzare rappresenta uno tra i principali problemi per molti degli autori di queste analisi.

Vedremo meglio nel successivo paragrafo quali sono, in dettaglio, le voci di entrata e di uscita considerate nell'analisi di Stuppini e della Fondazione Moressa. Tutte le stime ad esse collegate sono calcolate partendo da fonti di dati diverse.

Ad esempio per calcolare i redditi dichiarati, fa notare lo stesso Stuppini, i dati del Ministero delle Finanze possono fornire informazioni poco attendibili poiché i contribuenti stranieri sono considerati a partire dal codice fiscale e quindi per paese di nascita (con il solito rischio di includere francesi, tedeschi o svizzeri nati all'estero ma con cittadinanza italiana perché figli di emigrati o trasferitisi in Italia da tempo). Questi dati, per fare un esempio, riportavano l'esistenza di 3,4 milioni di contribuenti "stranieri" nel 2010 con un reddito medio di 12.500 euro l'anno (contro i 19.500 euro dei nati in Italia). I dati ISTAT (Indagine Forze di Lavoro) del 2010, invece, registravano 2 milioni di occupati con cittadinanza straniera. Stuppini, quindi, propone di "ripulire" la banca dati del Ministero considerando contribuenti reali solo gli occupati stranieri.

Un altro esempio può aiutare a comprendere la complessità della questione. Per calcolare l'importo dell'Irpef pagato dagli immigrati è stato attribuito agli occupati con cittadinanza straniera il reddito medio pro-capite dichiarato dai nati all'estero di quella stessa nazionalità. Stuppini però fa notare che i dati Istat sugli occupati si riferiscono solo ai residenti e potrebbero tralasciare un gran numero di stranieri che comunque non hanno, o non hanno ancora, la residenza (per esempio i regolarizzati nel settore domestico, i nuovi ingressi per lavoro rilasciati nel 2010 etc.). Con questo metodo di calcolo, 2,4 milioni di lavoratori stranieri così calcolati, dichiarerebbero al fisco mediamente 10.626 euro all'anno (quindi un dato inferiore rispetto a quello del Ministero). A partire da questi redditi medi si è calcolata un'imposta media netta pro-capite di 1.255 euro. L'Irpef totale pagata dai contribuenti stranieri, quindi, ammonterebbe a 3 miliardi di euro.

3. Cosa danno e cosa prendono gli immigrati? Voci di bilancio e metodi di stima.

Un secondo tema che racchiude una serie di nodi critici osservabili nelle analisi sul bilancio costi-benefici dell'immigrazione è quello relativo alle voci di bilancio e ai metodi di stima che ne conseguono. In altri termini, una volta stabilito “chi siano” gli immigrati, uno degli aspetti più problematici di un bilancio costi-benefici dell'immigrazione è rappresentato dalla scelta delle singole voci di spesa o di entrata imputabili agli immigrati e dei metodi per stimarne l'entità. Si tratta di due questioni diverse ma strettamente connesse.

Non è detto, tuttavia, che si debba partire dalla prima questione (“popolazione di riferimento”) e alcuni autori hanno scelto di partire dalla scelta delle voci di bilancio, facendo dipendere la scelta della popolazione di riferimento alla disponibilità delle banche-dati esistenti⁴². La rassegna delle banche dati disponibili, infatti, impone una scelta obbligata circa le voci di spesa e di uscita che possono essere stimate. Se viceversa si parte dalla scelta delle voci di bilancio da stimare, ci si ritrova di fronte alla difficoltà di avere banche dati adeguate o, come spesso accade, alla non disponibilità di dati disaggregati su base nazionale.

La scelta delle specifiche voci di bilancio da considerare varia a seconda degli studi, visto che la complessità del tema rende difficile un approccio esaustivo. Alcune delle analisi più recenti, ad esempio, hanno abbandonato la stima o il calcolo di imposte pagate dagli immigrati per l'acquisto di una casa, visto che questo fenomeno è certamente minoritario rispetto ad altri tipi di contributi, privilegiando invece altri tipi di benefici per le casse dello Stato, come i proventi del gioco del lotto e delle lotterie. Vediamo nel dettaglio dei singoli studi come è stata affrontata la questione.

L'analisi del 2008 della Banca d'Italia considerava, dal lato delle entrate, il gettito dell'IRPEF (circa 4,5 miliardi), i contributi sociali versati (poco meno di 10 miliardi), il gettito dell'IVA, dell'IRAP e delle accise (5 miliardi circa). Dal lato della spesa, la Banca d'Italia ha calcolato che nel 2006 gli stranieri hanno assorbito poco meno di 4 miliardi della spesa per l'istruzione, con maggiore concentrazione nei livelli più bassi (scuola primaria e secondaria). La spesa sanitaria assorbita dagli immigrati è stata invece calcolata in circa 3 miliardi, le prestazioni a sostegno del reddito (ad esclusione delle indennità di malattia e infortunio) ammonterebbero a circa 1 miliardo. Infine, la stima della spesa pensionistica per gli immigrati, ammonta, nel 2006, a circa 2,3 miliardi⁴³.

La tabella n.4 riepiloga le voci di spesa considerate nell'analisi della Banca d'Italia.

42 Il Rapporto ISAE, come abbiamo visto, offre un esempio di questo approccio (Cfr. tabella 2).

43 Per le fonti utilizzate nella stima di queste voci di bilancio si veda il paragrafo precedente.

Tab. 4 – Voci di spesa e di uscita, Banca d'Italia (2008)

Entrate e contributi
<ul style="list-style-type: none">• Gettito IRPEF• Gettito IVA• Contributi sociali versati• Gettito dell'IRAP• Gettito delle accise
Spesa e uscite
<ul style="list-style-type: none">• Spesa per istruzione• Spesa sanitaria• Interventi a sostegno del reddito (eccetto malattia ed infortunio)• Spesa pensionistica

La prima analisi apparsa nel Dossier Statistico 2008, a cura di Giampiero Catania ed Emanuele Pavolini, invece, considerava nel bilancio le voci dell'IRPEF, con le relativi addizionali comunali e regionali, l'ICI, le imposte catastali, le imposte ipotecarie, le imposte di registro e l'imposta sostitutiva. Erano infatti tre i tipi di benefici fiscali che avrebbero portato gli immigrati: quelli derivanti dal lavoro dipendente (IRPEF appunto), quelli derivanti dall'acquisto di una casa (ICI, IRPEF, imposte di registro e imposte ipotecarie e catastali) e quelli derivanti dall'attività di impresa (imposta sostitutiva, il cosiddetto "forfettino", introdotto con la Legge 388/2000, che prevedeva una tassazione dei redditi prodotti nella misura forfettaria del 10% per alcune particolari categorie). Le conclusioni proposte dall'articolo di Catania e Pavolini dichiarano però apertamente che il lavoro potesse apparire parziale ed incompleto, giustificando con la complessità del fenomeno la necessità di sorvolare su questioni altrettanto importanti.

La ricerca dell'ISAE del 2009 conferma un apporto largamente positivo dell'immigrazione alle casse statali a fronte di una spesa più bassa ma, soprattutto, di un utilizzo marginale dei servizi sociali pubblici e dei servizi finanziari privati da parte degli immigrati. Secondo questa ricerca l'ammontare delle entrate nelle casse dello Stato, dovute agli immigrati, ammontava nel 2004 ad oltre 9 miliardi: i contributi previdenziali pagati dagli stranieri erano stimati in 4,6 miliardi di euro e il gettito IRPEF, con relative addizionali comunali e regionali, era stimato in 4,8 miliardi (stima a partire da dati del Dipartimento delle finanze sui nati all'estero). Dal lato delle spese la stima totale delle spese imputabili agli immigrati era di 5,3 miliardi. Tale cifra è stata ottenuta stimando le spese di istruzione, alcune spese sanitarie, le erogazioni pensionistiche e gli ammortizzatori sociali⁴⁴. Come già mostrato nel paragrafo precedente (si veda Tabella n.2) la stima delle spese è stata ottenuta "miscelando" fonti diverse (Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali, INPS e Ministero della Pubblica Istruzione), anni di riferimento diversi e, soprattutto, individui diversi (alunni stranieri, cittadini nati all'estero o cittadini extra-UE). Il saldo del bilancio sarebbe

44 Rapporto ISAE-Istituto Studi e Analisi Economiche, *Politiche Pubbliche e Redistribuzione*, 2009.

fortemente positivo. Aldilà dei risultati, come si vede, l'analisi ISAE, poco conosciuta e scarsamente citata anche nei lavori sul tema, risulta importante perché evidenzia molti dei principali nodi critici che gli studi sul bilancio costi-benefici presentano.

La criticità relativa alle voci da includere nel bilancio è pienamente riconosciuta anche da Carlo Devillanova. I dati *IT-silc*, utilizzati nella sua analisi per i trasferimenti, ad esempio, includono esclusivamente prestazioni sociali in denaro distinte in: *benefici per disoccupazione, benefici legati all'anzianità, pensioni ai superstiti, indennità di inabilità, sussidi monetari per istruzione e assegni familiari*. Devillanova, quindi, integra il calcolo dei trasferimenti con una *stima dei trasferimenti pubblici per istruzione e sanità*⁴⁵. Inoltre i dati *IT-silc* contengono gli importi dei benefici sociali associati direttamente alla famiglia (*trasferimenti per carichi di famiglia e figli, aiuti di natura assistenziale destinate a persone socialmente escluse o a rischio di esclusione, interventi pubblici relativi ad alleggerire i costi di mantenimento di una casa*). Restano comunque escluse nella voce “spese e trasferimenti” quella per interessi sul debito e quella per beni pubblici puri⁴⁶. Tale esclusione, secondo l'autore, causa una sottostima dell'apporto dell'immigrazione alla finanza pubblica. La tabella n.5 riepiloga le voci di spesa considerate nell'analisi di Devillanova.

45 Per calcolare le spese di istruzione Devillanova ipotizza un trasferimento monetario pari al costo pro-capite relativo al servizio universitario e scolastico. Il costo pro-capite, che varia per tipologia di scuola frequentata, è desunto dai dati MIUR. Tuttavia nei dati *IT-silc* la scuola frequentata è nota soltanto per individui con età superiore ai 16 anni. Quindi per individui al di sotto dei 12 anni la scuola frequentata viene desunta da due domande poste ai genitori nel questionario, mentre per individui dai 12 ai 16 anni la scuola frequentata è desunta partendo dai dati Ocse sui tassi di frequenza. Queste ipotesi, ovviamente, non considerano i tassi di abbandono scolastico, secondo l'autore più alti proprio tra i figli degli immigrati, con un rischio di sovrastima dei trasferimenti (Cfr. Devillanova, 2011, pp.196-198). Per calcolare le spese sanitarie, le prestazioni offerte sono state monetizzate al costo di produzione (dati Ministero Economia e Finanze). Per l'attribuzione della spesa a ciascun individuo, poi, mancando dati sull'effettivo utilizzo dei servizi sanitari, si è proceduto con un “approccio assicurativo”, calcolando la probabilità di accesso alle cure sanitarie per età e per genere. Un altro metodo interessante (verificato e considerato parallelamente in questa analisi, per quanto riguarda il livello individuale) è quello di Gagliarano e Dambrosio (2009) che consente di differenziare i trasferimenti sanitari per classi di reddito, oltre che per età e genere. L'ipotesi è che l'utilizzo dei servizi sanitari dipenda anche da fattori socio-economici (Cfr. Devillanova, 2011, pp.196-198).

46 I beni pubblici puri sono quei beni per i quali non è possibile, in un ipotetico mercato, individuare la domanda ed un relativo prezzo di equilibrio e sono beni “non rivali” e “non esclusivi”. Esempi tipici sono “la giustizia”, “la difesa”, “l'ordine pubblico”.

Tab. 5 Voci di spesa dell'analisi di Carlo Devillanova

Spese e trasferimenti/ uscite	
Prestazioni sociali in denaro	<ol style="list-style-type: none"> 1) Benefici per disoccupazione 2) Benefici per anzianità 3) Pensioni ai superstiti 4) Indennità di inabilità 5) Sussidi monetari per istruzione e assegni familiari
Stima dei trasferimenti pubblici per istruzione e sanità	
Benefici sociali associati alla famiglia	<ul style="list-style-type: none"> • trasferimenti per carichi di famiglia e figli • aiuti di natura assistenziale destinate a persone socialmente escluse o a rischio di esclusione • interventi pubblici relativi ad alleggerire i costi di mantenimento di una casa

Ciò che invece Devillanova considera per calcolare le entrate pubbliche sono tutte le imposte personali (Irpef netta, addizionali Irpef, imposte sui redditi soggetti a tassazione separata per TFR, arretrati da lavoro, compensi accessori da lavoro, pensione integrativa, importi della tassazione separata per redditi derivanti da investimenti in attività finanziaria come interessi sui titoli, dividendi etc.), i contributi sociali a carico dell'individuo e l'ICI. Per l'ICI i dati che utilizza Devillanova sono desunti da *IT-silc*; per tutte le altre voci di entrata i dati sono desunti dagli importi calcolati per l'Italia dal progetto EUROMOD attraverso un modello di micro-simulazione che ricostruisce le principali imposte personali e i contributi sociali a partire dai redditi netti *IT-silc*. La metodologia utilizzata corregge gli importi per includere una stima dell'evasione fiscale. Le entrate e i contributi considerati da Devillanova, sono riassunti nella tabella n.6.

Tab. 6 Voci di entrata considerate nell'analisi di Carlo Devillanova

Contributi/entrate	
Imposte personali	<ul style="list-style-type: none"> • Irpef netta • addizionali regionali irpef • imposte sui redditi soggetti a tassazione separata per TFR • arretrati da lavoro • compensi accessori da lavoro • pensione integrativa • importi della tassazione separata per redditi derivanti da investimenti in attività finanziaria come interessi sui titoli, dividendi etc.
Contributi sociali a carico dell'individuo	
ICI	

L'analisi di Devillanova ha il pregio di porre maggiore attenzione sui nodi critici (quale nozione di immigrato considerare, quali banche dati, quali voci inserire), proponendo alcune soluzioni interessanti ma certamente non definitive o esaustive. Devillanova giunge così a definire e calcolare le singole voci di spesa e di entrata, arrivando a stimare il BFN sia con il criterio della "nascita" sia con quello della "cittadinanza". Secondo il primo criterio, gli immigrati del campione (ovvero i cittadini nati in un paese extraUE) riceverebbero- in termini di benefici- mediamente 3.092 euro all'anno, contro i 6.763 euro ricevuti dagli italiani del campione. Dal lato dei contributi gli stessi immigrati (nati in un paese extraUE) contribuirebbero – in termini di imposte e contributi sociali- per 5.735 euro l'anno, contro i 6.407 euro annui versati da un italiano. Il BFN, dato dalla differenza tra i benefici totali e i contributi totali, rivelerebbe quindi un saldo positivo per gli italiani (+356 euro circa) ma molto negativo per gli immigrati extraUE (-2.643 euro circa). In altre parole gli immigrati danno allo Stato molto più di quello che ricevono. Tale differenza, se calcolata anche con il criterio della cittadinanza (ovvero considerando come immigrati i cittadini del campione con una cittadinanza extraUE), sarebbe ancora più alta⁴⁷.

L'analisi di Stuppini e della Fondazione Moressa considera, in parte, voci diverse di bilancio e ha il pregio di porre l'attenzione anche su un altro nodo critico, ovvero su come calcolare effettivamente una determinata voce di spesa o di entrata. La criticità relativa ai metodi di calcolo, come dimostra Stuppini, è maggiore sul versante delle spese: a seconda del metodo utilizzato per stimare le spese a favore degli immigrati, variano sensibilmente i risultati del bilancio.

Il metodo che Stuppini e la Fondazione Leone Moressa adottano per il calcolo delle spese statali in favore della popolazione immigrata, infatti, è quello della «spesa standard», corretto però dal metodo del calcolo marginale⁴⁸. La spesa standard per gli immigrati (S_{STA}) è calcolata a partire dal calcolo della spesa pro-capite per gli immigrati (S_{PRO}). Dividendo la spesa totale dichiarata dalla Corte dei Conti sui bilanci statali (S_{TOT}) per il numero di utenti che usufruiscono del servizio o che sono presenti per quella voce di spesa si ottiene la spesa pro-capite. Moltiplicando la spesa pro-capite per il numero di utenti stranieri si ottiene la spesa standard.

47 In particolare Devillanova giunge a calcolare la differenza tra BFN degli italiani e BFN degli immigrati, nelle due accezioni adottate, ovvero nati in un paese extraUE o cittadini di uno Stato extraUE; Nel primo caso la differenza ammonterebbe a +2.999 euro/annui a favore degli italiani, nel secondo caso a +3.351 euro/annui sempre a favore degli italiani. I risultati quindi cambiano leggermente ma, adottando entrambi i criteri, viene confermato dall'autore che un immigrato riceve assai meno di quello che dà alle casse dello Stato, specie in confronto ad un italiano. Per i dettagli si veda C. Devillanova, *Immigrazione e finanza pubblica*, in *XVI Rapporto sulle Migrazioni 2010-ISMU*, Franco Angeli, 2011, pp.198-202.

48 Nelle prime analisi proposte da Andrea Stuppini è stato proposto il metodo del calcolo standard, corretto poi – dallo stesso autore in successivi lavori- dal metodo del costo marginale.

$$S_STA = [S_PRO] \times [n^\circ \text{utenti immigrati}]$$

dove,

$$S_PRO = [S_TOT / n^\circ \text{utenti che utilizzano il servizio}]$$

Il sistema della spesa standard è il sistema di calcolo generalmente usato nell'analisi della spesa pubblica, ma per un fenomeno recente come l'immigrazione, secondo Stuppini, conviene utilizzare un sistema di calcolo basato sulla spesa marginale che permetterebbe di apprezzare solo la spesa aggiuntiva (al margine, per l'appunto) per una nuova utenza. Ci sono moltissime voci di spesa, infatti, che lievitano anno dopo anno a causa degli elevati costi di personale, senza implicare effettivi trasferimenti di denaro o servizi verso i cittadini, stranieri o italiani che siano. Basti pensare ai costi relativi al personale pubblico o alle spese in conto capitale. L'analisi di Benvenuti, Stuppini e Fondazione Moressa, pubblicata nel Dossier Caritas 2012, offre quindi sia una stima del bilancio costi-benefici con il metodo della spesa standard, sia con quello della spesa marginale.

Riguardo il tema delle voci di bilancio da considerare, la tabella n.7 riassume le voci di spesa (uscite) contemplate nell'analisi di Benvenuti, Stuppini e della Fondazione Moressa.

Tab.7 Voci di uscita considerate dall'analisi di Benvenuti, Stuppini e Fond. Moressa

Spese e trasferimenti/ **uscite**

- spesa sanitaria
- spesa per istruzione (esclusa università)
- spesa per servizi sociali comunali (tra cui integrazione, accompagnamento minori etc.)
- spesa per casa/alloggi
- spesa per giustizia (tribunali e carceri)
- spesa per sicurezza (centri per espulsione/richiedenti asilo e politiche di ordine pubblico)
- trasferimenti e sostegno al reddito
- spesa pensionistica

Le differenze sostanziali rispetto all'analisi di Devillanova, che insieme a questa rappresenta il lavoro più compiuto sul tema, sono soprattutto nell'impostazione generale e nella base di dati di scelta oltre che, di conseguenza, nel metodo di stima. Per quanto riguarda il dettaglio delle voci di spesa Stuppini aggiunge quelle relative alla giustizia, ai tribunali e alle carceri oltre che per le politiche di ordine pubblico in generale. Il resto delle voci di spesa sembra essere piuttosto omogeneo, stante la difficoltà di comparare voci denominate in maniera diversa poiché derivanti da metodi e fonti diverse. Ciò che distingue, senz'altro, lo studio di Stuppini è la scelta di seguire la strada del criterio di cittadinanza straniera per definire la popolazione di riferimento.

Dal lato delle voci di entrata e di contributi Stuppini e gli altri autori considerano le seguenti voci: l'Irpef, il versamento dei contributi, una stima delle imposte sui consumi, una stima delle imposte sui carburanti, gli introiti derivanti dalle lotterie e gli introiti provenienti dai rinnovi dei permessi di soggiorno e dalle pratiche di cittadinanza.

Per calcolare la quota di contributi previdenziali degli immigrati in Italia, Stuppini tiene in considerazione l'ammontare di contributi versati dai lavoratori dipendenti per la parte a loro carico (2 miliardi a carico dei lavoratori), così come dai lavoratori autonomi e dai para-subordinati. L'ammontare dei contributi previdenziali sarebbe di 2,9 miliardi. Altre stime di contributi (imposte sui consumi, imposte sui carburanti, gioco del lotto e lotterie e contributi per i rinnovi di permesso di soggiorno e domande di cittadinanza) ammonterebbero a ulteriori 1,7 miliardi.

Le voci di entrata e i contributi considerati da Stuppini, sono riassunti nella tabella n.8.

Tab. 8 Voci di entrata considerate nell'analisi di Benvenuti, Stuppini e Fond.Moressa

Contributi/entrate	
Imposte personali	Irpef
Contributi previdenziali a carico del lavoratore (dipendente, autonomo e para-subordinato)	
Altri contributi	imposte sui consumi, imposte sui carburanti, gioco del lotto e lotterie e contributi per i rinnovi di permesso di soggiorno e domande di cittadinanza

Come si vede, dunque, dal lato delle entrate le voci considerate dall'analisi di Stuppini sono piuttosto diverse da quelle considerate da Devillanova e questo sembra essere dovuto essenzialmente all'utilizzo di basi di dati differenti. Mancano, ad esempio, i dati sull'ICI, e quelli su

alcune imposte personali; sono invece conteggiati gli introiti derivanti dai carburanti, dal gioco e dalle lotterie e dai contributi richiesti per rinnovare il permesso di soggiorno e per richiedere la cittadinanza italiana.

Infine, vediamo brevemente alcuni risultati proposti dagli autori di questo studio pubblicato sul Dossier Caritas 2012. Il totale delle entrate da parte di immigrati, stimate dagli autori per l'anno fiscale 2010, ammontava a 13 miliardi di euro. Le spese totali, invece, calcolate con il metodo standard, ammontavano a 11,1 miliardi di euro. Ne consegue, quindi, un bilancio positivo per 1,9 miliardi. Nel decennio 2000-2010, infatti, la spesa pubblica italiana è aumentata di 120 miliardi, ovvero circa 12 miliardi l'anno. Stuppini e gli altri autori confrontano questo dato con l'incidenza dell'immigrazione nello stesso periodo, concludendo che l'aumento marginale dei costi riferiti all'immigrazione non supererebbe i 600 milioni all'anno. Utilizzando quindi il metodo di calcolo marginale, gli autori aggiungono ai trasferimenti monetari a favore degli immigrati (2,1 miliardi di euro) anche l'incremento marginale annuo di spesa stimato in 600 milioni, per un totale di spesa pubblica stimabile in 2,7 miliardi di euro. Confrontando questo dato solamente con le entrate relative al gettito fiscale (4,7 miliardi di euro per il 2010) il saldo risulterebbe già notevolmente positivo. In altre parole, confrontando solo l'aumento di spesa effettiva per gli immigrati e i trasferimenti monetari con le entrate fiscali, risulta che gli immigrati rappresentano un importante beneficio per le casse dello Stato.

4. Altre criticità delle analisi costi-benefici.

Per concludere questa rassegna tematica dei lavori svolti sul tema del bilancio vanno infine analizzate altre due questioni minori, ma altrettanto problematiche, che emergono nello studio dei bilanci costi-benefici. Sono due questioni metodologiche che emergono, in maniera trasversale, in tutti i lavori esaminati.

La prima ha a che fare con l'orizzonte temporale di queste analisi e con l'anno di riferimento delle basi-dati utilizzate. I bilanci, infatti, si riferiscono a precise annualità fiscali ma gli anni di riferimento dei dati, a partire dai quali è costruita la stima del bilancio, sono spesso diversi. Il fatto che per stimare le entrate o le uscite si debba necessariamente fare affidamento ad annualità diverse, a seconda dei dati disponibili, fa riflettere sulla criticità di queste analisi. Per questo motivo, infatti, il bilancio costi-benefici appare più come una fotografia sfocata, che tenta di raffigurare una situazione di per sé in movimento, mettendo insieme pezzi che, a loro volta, sono molto mossi e appartenenti a situazioni e momenti diversi. In altre parole, sembra che queste analisi possano avere una certa valenza, con tutti i limiti che gli stessi studi presentano, nel breve periodo ma rischiano di essere meno veritieri nel lungo periodo.

La fotografia, però, appare sfocata anche per un altro motivo. Un'ulteriore criticità delle analisi costi-benefici, infatti, risiede proprio nel non considerare alcune variabili legate alla provenienza e ad altre caratteristiche degli immigrati considerati.

Senza avere la pretesa di affrontare la questione in maniera esaustiva, si può rilevare, ad esempio, che considerare la provenienza geografica degli immigrati può influenzare il bilancio costi-benefici, soprattutto a livello locale: se gli immigrati provengono da una stessa area geografica, i dispositivi predisposti per rispondere alle specificità culturali degli stranieri (mediazione culturale, traduzioni di materiali, corsi di lingua ecc.) possono essere in numero più limitato e quindi comportare una spesa minore rispetto a situazioni in cui la popolazione immigrata è contraddistinta da una forte eterogeneità delle provenienze e richiede perciò di moltiplicare questo tipo di dispositivi.

Allo stesso modo, l'anzianità migratoria degli stranieri può influenzare l'entità dei costi o dei benefici legati all'immigrazione in un determinato territorio. La presenza, ad esempio, di immigrati arrivati da più tempo potrebbe diminuire i costi legati a dispositivi più legati ai bisogni espressi da una popolazione immigrata appena arrivata e, viceversa, far aumentare i costi legati ai servizi ordinari, inclusi quelli per gli anziani.

Analogamente, considerare la variabile della presenza stabile sul territorio potrebbe permettere di valutare eventuali influenze sul bilancio dell'alta mobilità territoriale degli immigrati (nel caso ad esempio degli stagionali). Questo tipo di popolazione, infatti, sovente non si rivolge ai welfare locali e i suoi bisogni vengono soddisfatti dai datori di lavoro sebbene troppo di frequente con standard inferiori a quelli definiti dalle politiche pubbliche. Inoltre, la mancata iscrizione ai registri anagrafici a causa della mobilità territoriale impedisce l'accesso a molti servizi di welfare. Il risultato, discutibile in termini di diritti e benessere degli individui, è tuttavia una spesa di welfare ridotta per questa fascia della popolazione. La variabile della mobilità potrebbe, infine, essere considerata anche relativamente alla mobilità inter-nazionale o intra-nazionale.

Questi esempi mostrano come il costo per ciascun straniero possa variare molto a seconda di alcune variabili legate in maniera specifica all'esperienza migratoria (paese di provenienza, stagionalità, anzianità migratoria).

5. Come mettere a fuoco? Le “scatole” del welfare-mix

La rassegna presentata nel precedente paragrafo, pur con i dovuti limiti, ha presentato i principali nodi problematici legati agli studi sul bilancio dell'immigrazione. Ciò che emerge è quindi una collezione di fotografie sfocate che difficilmente riesce a offrire una visione chiara e precisa del

bilancio ma che ha certamente il merito di offrire un'idea dei costi e dei benefici dell'immigrazione. Inoltre, come già accennato, un'analisi costi-benefici dell'immigrazione avrebbe maggiore efficacia se stimata nel lungo periodo, poiché sono molte le variabili che possono modificarsi in maniera sostanziale nel corso degli anni. L'immigrazione, infatti, è un fenomeno in movimento e la debolezza di molti bilanci è rappresentata anche dal fatto che la situazione presentata potrebbe essere radicalmente diversa già nel giro di qualche anno. Accanto a queste criticità, il progetto Multiwelfare pone l'attenzione su alcune importanti dinamiche di cambiamento nel rapporto tra immigrati e welfare e, quindi, anche nel rapporto tra costi e benefici dell'immigrazione, nell'ambito del welfare.

In particolare sono due gli aspetti principali emersi, su cui vale la pena soffermarsi. Da un lato l'evoluzione dell'immigrazione nell'equilibrio tra domanda e offerta di welfare, dall'altro il rapporto tra la centralità dei servizi sociali pubblici e la strutturazione di un sistema diffuso di welfare mix.

Rispetto alla seconda questione, il rapporto Multiwelfare ha evidenziato la relazione inversa tra la centralità dei servizi sociali pubblici e la strutturazione, il coordinamento e l'organicità del sistema di welfare mix. In particolare, la diffusione di un sistema di "welfare mix", in cui nell'arena del welfare non gioca più solo l'attore pubblico, ma anche una pluralità di soggetti del terzo settore, suggerisce che nella stima del bilancio vengano contemplate anche altre variabili, scarsamente considerate finora, che possano esprimere tale nuovo assetto dell'offerta.

Per quanto riguarda la prima questione, il rapporto Multiwelfare suggerisce di considerare, negli studi sui costi e sui benefici dell'immigrazione, anche altre variabili dell'offerta di welfare. Si tratta di variabili relative soprattutto alle politiche di welfare, che rispecchiano i cambiamenti cui abbiamo fatto cenno. In particolare, ci si potrebbe interrogare su come cambino i costi e i benefici dell'immigrazione nel caso in cui l'oggetto delle politiche di welfare siano politiche specifiche per gli immigrati o, piuttosto, politiche generalistiche. Rispetto a queste ultime, le fonti relative alla spesa non permettono in genere di distinguere in base alla cittadinanza e, quando lo fanno, rischiano di sovrastimare la spesa per gli stranieri, a cui vengono talvolta attribuiti costi che comunque andrebbero sostenuti (per esempio per tenere aperta una scuola o pagare le insegnanti), come ha evidenziato la comparazione tra costi standard e costi marginali illustrata in precedenza. Ciò suggerisce di considerare quanto le politiche di integrazione siano effettivamente politiche pensate e finanziate ad hoc per gli stranieri e quanto, invece, le misure di integrazione siano "diffuse" in altro tipo di politiche rivolte a risolvere altro tipo di bisogni. In altri termini, i confini tra le diverse politiche di welfare sembrano essersi assottigliati e confusi, specie a causa dei tagli consistenti alla spesa. Ciò spiegherebbe l'importanza di introdurre alcune variabili che diano informazioni più specifiche sulle politiche di welfare, anche per un'analisi costi-benefici.

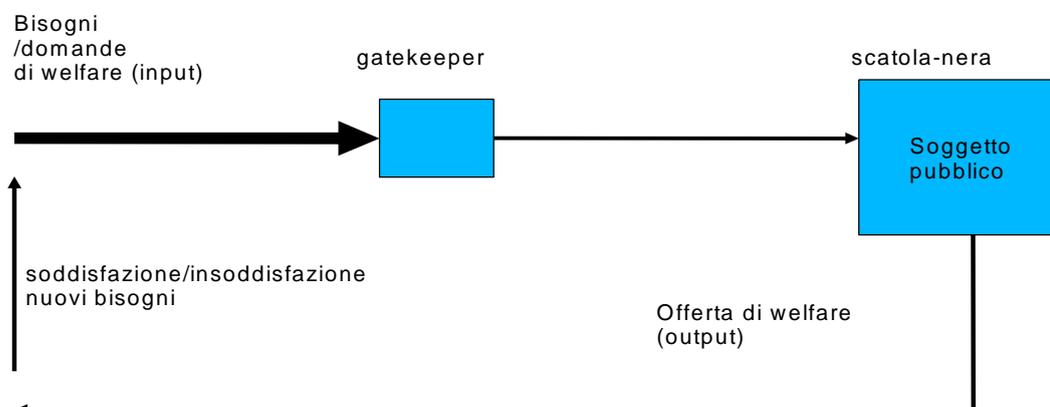
Per quanto riguarda il funzionamento del welfare, il confronto tra l'esperienza torinese e quella cuneese mostra come, al di là delle importanti differenze rilevate, il soggetto pubblico abbia effettivamente perso il ruolo di protagonista, non identificandosi più come unico attore in gioco ma sia invece costretto a coordinarsi e ad allearsi con i soggetti del terzo settore.

Il soggetto pubblico, inoltre, non è soltanto erogatore di welfare ma anche recettore dei bisogni di welfare provenienti dalla cittadinanza, italiana o immigrata che sia. Riprendendo la celebre teoria sistemica di David Easton sul funzionamento dei sistemi politici è possibile evidenziare più chiaramente e rappresentare anche graficamente come sia cambiato il funzionamento dei sistemi di welfare e di come i costi e i benefici non possano essere più calcolati a partire da una presunta centralità dei servizi sociali pubblici.

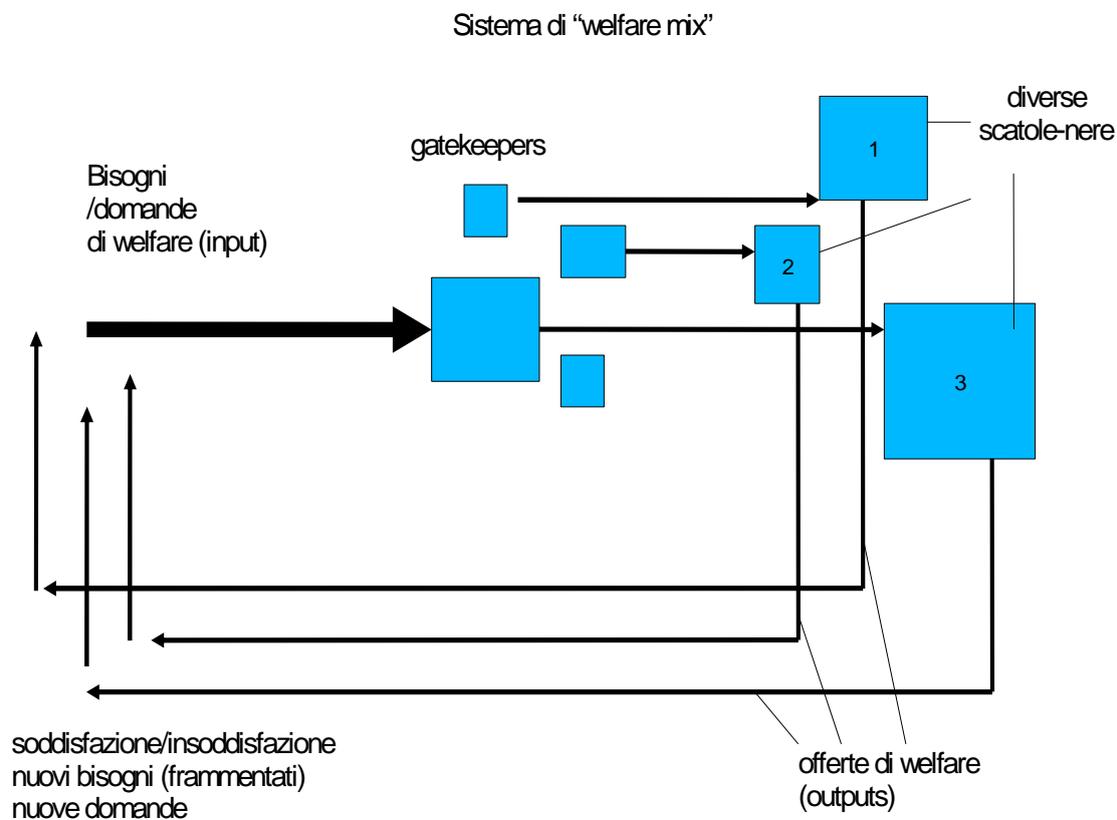
In una situazione semplificata, in cui nel sistema di welfare intervengono due soli soggetti, l'immigrato e il soggetto pubblico, il funzionamento del sistema può essere paragonato a quello che Easton immaginò per i sistemi politici⁴⁹. Una sorta di "scatola" in cui i bisogni e le domande di welfare (input), espresse e manifestate dagli immigrati, vengono intercettate da soggetti filtro ("gatekeepers") e trasformate, all'interno di "una scatola nera", in decisioni che si concretizzano in politiche e misure specifiche (output). Le politiche e le misure adottate ricadono sui cittadini immigrati, incidendo sulla soddisfazione o insoddisfazione dei bisogni manifestati, e contribuendo a generare a loro volta nuove domande e nuovi bisogni. Questo schema semplificato potrebbe rappresentare, in qualche misura, una situazione idealtipica di centralità indiscussa del soggetto pubblico, principale recettore della domanda di welfare (input) e il principale soggetto decisore, organizzatore ed erogatore dell'offerta di welfare (output).

49 Easton, D., *The political system: an inquiry into the state of political science*, New York 1953 (tr.it.: *Il sistema politico*, Milano, 1963).

Sistema di welfare classico



La realtà, come rivelata anche dal rapporto Multiwelfare, è decisamente più complessa. Non esiste più un solo tipo di "gatekeeper" in grado di filtrare la domanda di welfare ma ne esistono diversi e, soprattutto, non esiste più una sola "scatola-nera" pubblica all'interno della quale le domande vengono trasformate in risposte. Ogni attore pubblico o privato può disporre infatti di propri soggetti in grado di accogliere e filtrare le domande e i bisogni di welfare. Le decisioni e le "trasformazioni" degli inputs in outputs avvengono in una pluralità di sedi diverse e, di conseguenza, le politiche e le misure adottate sono molteplici anche per un unico tipo di bisogno espresso. Il sistema di welfare-mix, in sostanza, assomiglierebbe più ad un sistema di scatole concentriche, in cui le domande di welfare possono essere intercettate e filtrate da diversi tipi di gatekeepers che sono soggetti-filtro pubblici ma anche privati. Allo stesso modo esisterebbero numerose "scatole nere" in cui soggetti pubblici e privati sono in grado di trasformare tali domande in concrete politiche e misure di welfare destinate a creare una situazione complessa in termini di soddisfazione e insoddisfazione delle domande espresse. L'esistenza di numerosi soggetti recettori, decisori ed erogatori di welfare, avrebbe l'effetto di moltiplicare gli outputs e quindi provocare una frammentazione e una differenziazione dei bisogni e delle domande di welfare oltre che una possibile competizione tra le "scatole nere" (ovvero tra i soggetti decisori) e, talvolta, tra le misure adottate. Lo schema seguente rappresenta, in maniera semplificata, la situazione attuale del funzionamento del sistema di welfare-mix.



La realtà raccontata dal Rapporto Multiwelfare, però, rivela anche che la contrazione delle risorse ha favorito, in alcuni contesti territoriali, il coordinamento tra i soggetti pubblici e privati e fenomeni diffusi di co-progettazione delle misure e delle politiche di welfare. In sostanza, ciò che accade, è che i diversi attori figurino sempre meno come soggetti concorrenti (e quindi come protagonisti di diversi sistemi di welfare paralleli) e sempre più come soggetti dialoganti. Il rapporto però, come si è visto, evidenzia come i sistemi di welfare locale possano variare molto da territorio a territorio, e quindi avere costi diversi. Per tornare alla nostra semplificazione grafica, quindi, avremmo dei sistemi locali di welfare che potrebbero essere rappresentati come insiemi di scatole concentriche e talvolta, o per alcune parti, coincidenti, con il rischio alto di "offerte doppie" e, quindi, di frammentazione delle risposte adottate e di insoddisfazione e frammentazione dei nuovi bisogni. In termini di costi e benefici ciò significa che le analisi sul bilancio dovrebbero cercare di rappresentare le spese o i benefici paralleli o quelli coincidenti, per avere una stima più precisa di quanto gli immigrati danno e quanto ricevono. In altre parole, ad ogni linea in uscita da una scatola nera, che rappresenta una politica o una misura concreta

sviluppate da soggetti differenti, non necessariamente pubblici, corrisponderebbero specifici costi e dei benefici. Pensando alle numerose linee, in parte coincidenti e in parte parallele, tipiche di ogni sistema locale di welfare-mix, possiamo avere un'idea della complessità di tradurre tali riflessioni sul piano concreto del bilancio. La trasformazione del sistema di welfare da semplice "scatola" lineare a sistema di scatole parallele e concentriche suggerisce dunque la necessità di pervenire ad un bilancio costi-benefici che sia in grado di rispecchiare la complessità della realtà, la pluralità di soggetti recettori, decisori ed erogatori di welfare e che possa, in definitiva, essere un utile strumento di progettazione e programmazione per i policy-makers locali e per tutti i soggetti coinvolti a diverso titolo nel sistema locale di welfare.