

# DIRE E FARE COMUNITÀ

Servizio sociale, migranti  
e prospettive di partecipazione  
in Veneto

a cura di  
Chiara Pattaro

POLITICHE  
E SERVIZI  
SOCIALI

**FrancoAngeli**

OPEN  ACCESS



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

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

Per saperne di più:

[http://www.francoangeli.it/come\\_publicare/publicare\\_19.asp](http://www.francoangeli.it/come_publicare/publicare_19.asp)

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

# DIRE E FARE COMUNITÀ

Servizio sociale, migranti  
e prospettive di partecipazione  
in Veneto

a cura di  
Chiara Pattaro

POLITICHE  
E SERVIZI  
SOCIALI

**FrancoAngeli**

OPEN  ACCESS

La pubblicazione di questo volume è stata possibile grazie al contributo del progetto PRAT bando 2015 dal titolo “(Ri)pensare la professione in una società in mutamento: l’assistente sociale di fronte alla sfida delle migrazioni” dell’Università degli Studi di Padova – Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali SPGI (prot. CPDA150419).

Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L’opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d’autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia* (CC-BY-NC-ND 3.0 IT)

*L’Utente nel momento in cui effettua il download dell’opera accetta tutte le condizioni della licenza d’uso dell’opera previste e comunicate sul sito*  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

# Indice

<b>Introduzione: il lavoro di comunità in ambito interculturale, tra il dire e il fare</b> , di <i>Chiara Pattaro</i>	pag.	7
<b>1. Dire e fare lavoro di comunità come strumento per l'integrazione</b> , di <i>Chiara Pattaro, Nicoletta Pavesi e Barbara Segatto</i>	»	15
<b>2. Uno, nessuno, centomila: migranti, politiche e servizi sociali</b> , di <i>Anna Dal Ben</i>	»	39
<b>3. Leggere il territorio e valutare i bisogni della comunità: un esempio di attuazione nel quartiere Arcella di Padova</b> , di <i>Barbara Segatto e Palmira Giacomini</i>	»	61
<b>4. Reti, Comune, comunità: le sfide quotidiane del lavoro sociale con i migranti</b> , di <i>Chiara Pattaro e Beatrice Turlon Chiarelli</i>	»	85
<b>5. L'affido omoculturale dei minori stranieri non accompagnati come sfida del servizio sociale. L'esperienza delle famiglie bengalesi a Padova</b> , di <i>Barbara Segatto e Emanuela Nardelli</i>	»	107
<b>6. Prospettive migranti sull'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati</b> , di <i>Chiara Pattaro e Anna Marchiotti</i>	»	129
<b>Notizie sulle Autrici</b>	»	155



## *2. Uno, nessuno, centomila: migranti, politiche e servizi sociali*

di *Anna Dal Ben*

### **1. Introduzione**

Come la maggior parte dei Paesi dell'Europa Meridionale, l'Italia è entrata da oltre vent'anni a pieno titolo tra i Paesi di accoglienza. «Le conseguenze dell'immigrazione in Italia si registrano praticamente in tutti i campi della vita sociale: nelle scuole come nelle fabbriche, negli uffici come nelle prigioni, nei reality show come negli scaffali dei supermercati. Affermare che l'Italia è divenuta un Paese d'immigrazione è riduttivo: l'Italia, infatti, è diventata un Paese di forte immigrazione» (Sciortino, 2006, p. 1033).

Ciononostante le istituzioni statali continuano a farsi cogliere impreparate da questo fenomeno seppur con differenti declinazioni territoriali: l'emergenza è stata, e spesso lo è ancora, la matrice su cui gestire le politiche migratorie di accoglienza (Colombo, 2012; Ambrosini, 2014). Le politiche tradizionali di chiusura e di controllo delle frontiere si sono mostrate negli anni incapaci di gestire efficacemente l'ingresso e la presenza straniera sul nostro territorio, «producendo una serie di conseguenze inattese e indesiderate quali, ad esempio, l'aumento degli ingressi irregolari e il consolidarsi di organizzazioni specializzate nel facilitare l'attraversamento clandestino delle frontiere. Si sono resi pertanto necessari principi innovativi di gestione delle migrazioni, ovvero criteri che consentano la definizione di politiche in grado di misurarsi con la realtà contemporanea dei movimenti migratori in Europa» (Caponio, 2007, p. 111). Questo ha comportato un silenzioso ma tuttavia massiccio trasferimento delle politiche per gli immigrati dal contesto nazionale, fragilmente regolato, alle autonomie locali che, di fatto, sono diventate il fulcro principale della gestione della questione migratoria (Campomori, 2007; Pavolini, Caponio, 2007; Barberis, 2009, 2010; Kazepov, Barberis, 2013; Maccarini, 2018). Il governo locale, da un lato porta ad una frammen-

tazione degli interventi su base territoriale, ma dall'altro costituisce un terreno fertile su cui si può concretamente verificare il passaggio dal *government* alla *governance*, in cui i processi decisionali stanno in campo ai molteplici attori sociali presenti in quella specifica realtà (Accorinti, Spinelli, 2014).

All'interno di questo frame, la Regione Veneto ha sempre occupato una posizione rilevante nel panorama nazionale rispetto alla presenza di immigrati, mostrandosi come una delle mete principali di insediamento in Italia: nel 2011 era al secondo posto per presenza di stranieri residenti nella graduatoria nazionale, mentre oggi è la quarta regione. Il Veneto è stata inoltre una delle prime regioni ad approvare una propria normativa sul tema dell'immigrazione (L.R. 30 gennaio 1990, n. 9, «Interventi nel settore dell'immigrazione»), regolamentazione che ad oggi risulta però datata rispetto all'evoluzione dei fenomeni. L'attuazione della programmazione regionale prende vita all'interno dei singoli contesti locali, sia attraverso i Piani Territoriali per l'immigrazione, sia attraverso i Piani di Zona, che si occupano di programmare i servizi socio-assistenziali negli ambiti territoriali di competenza: all'interno dei servizi sociali e sanitari, gli operatori da un lato «rappresentano un patrimonio di *expertise* a disposizione della politica e svolgono la funzione di sollecitare, magari indirettamente, l'azione politica a tenere conto della complessità dei fenomeni sociali legati all'immigrazione» (Campomori 2007, p. 84) e, dall'altro, possono assumere un ruolo di intermediazione tra l'utenza, le istituzioni e la comunità, promuovendo contesti di inclusione attraverso l'attuazione di modelli e buone pratiche operative.

## **2. La condizione del migrante: luoghi comuni e differenze sostanziali**

“Migrante” è il termine che viene più spesso utilizzato per accomunare «le persone che decidono di spostarsi liberamente per ragioni di convenienza personale da un paese ad un altro», come indicato dal Glossario dell'Organizzazione Mondiale per le Migrazioni, organizzazione che collabora strettamente con l'ONU. Non sembra però vi sia un significato univoco del termine a livello internazionale, motivo per cui questa parola accomuna molto frequentemente, sia nel gergo quotidiano, sia a livello mediatico, situazioni e status di persone completamente differenti le une dalle altre.

Profughi, rifugiati, stranieri, richiedenti asilo, clandestini, irregolari: anche questi termini vengono troppo spesso utilizzati come sinonimi, sebbene ognuno di loro descriva una precisa condizione regolamentata su piani che vanno dall'internazionale, al comunitario, arrivando infine al nazionale.

Chi sono quindi i migranti? Chi e con quali caratteristiche rientra nelle specifiche categorie esistenti che differenziano questo multiforme fenomeno? Rispondere a queste domande appare fondamentale per tracciare un quadro del panorama migratorio attuale e per comprendere come, solo a livello di status, le migrazioni assumano una connotazione complessa e articolata che si mostra nelle restrizioni più o meno ampie rispetto ai diritti da esercitare nello stato di accoglienza. Si ritiene pertanto opportuno analizzare singolarmente le varianti della condizione delle persone “che migrano” al fine di fornire un inquadramento utile alla successiva lettura e comprensione dei dati demografici e del quadro normativo<sup>1</sup>.

Con il termine straniero, viene indicata la persona che non ha la cittadinanza (per nascita o per acquisizione) di un determinato Stato. Nel contesto dell’Unione Europea, è la persona che non ha la cittadinanza di nessuno degli Stati membri, facendo riferimento ai trattati di Schengen. Immigrato, invece, si riferisce ad una persona non residente (cittadino o straniero) che arriva in uno Stato con l’intenzione di rimanere per un periodo superiore a un anno. Nel contesto dell’Unione Europea, è la persona che stabilisce la sua dimora abituale nel territorio di uno Stato membro per un periodo minimo che si presume essere, o è, almeno di dodici mesi, dopo aver avuto in precedenza la propria dimora abituale in un altro Stato membro o in un paese terzo, richiamando il *Recommendations on Statistics of International Migration* di New York del 1998 e l’articolo 2(b) e (f) del Regolamento (CE) 862/2007 sulle statistiche in materia di migrazione. All’interno di questa definizione, è necessario operare una ulteriore distinzione, quella cioè tra immigrato regolare e irregolare. Un immigrato è considerato regolare se risiede in un paese con regolare permesso di soggiorno, rilasciato dall’autorità competente; è irregolare invece se a seguito della violazione delle condizioni di ingresso o della scadenza del titolo di ingresso e soggiorno, è privo di uno status giuridico nel paese di transito o nel paese ospitante. Nel contesto dell’Unione Europea, è identificato come il cittadino di un paese terzo presente nel territorio di uno Stato dell’area Schengen che non soddisfa, o non soddisfa più, le condizioni di ingresso stabilite dal Codice Frontiere Schengen o altre condizioni di ingresso, soggiorno e residenza vigenti in quello Stato membro, sulla base della definizione di «soggiorno irregolare» contenuta nell’articolo 3 della Direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio. A questa condizione si sovrappone il termine di clandestino: in Italia si è considerati clandestini quando, pur avendo

---

<sup>1</sup> L’analisi dei termini fa riferimento alle distinzioni e alle definizioni proposte dal Glossario sull’asilo e la migrazione, curato *dell’European Migration Network* (Cherubini *et al.*, 2016).

ricevuto un ordine di espulsione, si rimane nel paese e, dal 2009, la clandestinità è un reato penale punibile con contravvenzione.

Con il termine rifugiato, si indica invece la persona che per il giustificato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal paese di cittadinanza e non può o non vuole avvalersi della protezione di detto paese; oppure apolide che si trova fuori dal paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale e per le stesse ragioni succitate non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno. Il termine profugo viene spesso utilizzato come sinonimo di rifugiato, tuttavia si tratta di una persona che per differenti ragioni (guerra, povertà, calamità naturali, ecc.) ha lasciato il proprio Paese ma non è nelle condizioni di chiedere la protezione internazionale, che invece viene attribuita al rifugiato. Troviamo, infine, il richiedente asilo, cioè colui o colei che cerca la sicurezza da persecuzioni o danni gravi in un paese diverso dal proprio ed è in attesa di una decisione sulla domanda per ottenere lo status di rifugiato ai sensi delle norme giuridiche internazionali e nazionali.

Nel contesto dell'Unione Europea, viene definito richiedente asilo<sup>2</sup>, la persona che ha presentato domanda di protezione, ai sensi della Convenzione di Ginevra, in merito alla quale non sia ancora stata presa una decisione definitiva (articolo 2(c) della Direttiva 2003/9/CE sulle norme minime sull'accoglienza dei richiedenti asilo). La protezione internazionale, invece, è stata invece introdotta dalla Direttiva 2004/83/CE dell'Unione Europea, per garantire uniformità nei livelli di protezione tra gli stati membri e prevede due differenti condizioni: quella di rifugiato e quella di protezione sussidiaria. Il termine rifugiato, già incontrato nel paragrafo precedente, trova riferimento in uno dei quattro Trattati di Ginevra del 1951, ratificati in Italia nel 1954, mentre la protezione sussidiaria, può essere concessa al «cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine (o nel paese di domicilio se apolide), correbbe un rischio effettivo di subire un grave danno» (art. 2, lett. g, D. Lgs. 251/2007). Infine, è prevista la protezione umanitaria, per coloro che non possono godere della protezione internazionale ma che tuttavia non possono essere allontanati dal territorio nazionale per gravi e oggettive situazioni personali, quali malattie, disabilità, età, come previsto dall'articolo 32 D.Lgs.

---

<sup>2</sup> Il diritto di asilo è uno dei diritti costituzionali che trova riferimento nell'art. 10 della Costituzione italiana: «lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione Italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge».

25/2008: «Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.»

All'interno di questo mosaico di posizioni sociali e giuridiche, vi sono poi alcune categorie particolari, come nel caso delle vittime di tratta e dei minori stranieri non accompagnati (MSNA). «La tratta consiste nello sfruttamento di esseri umani che, rapiti o adescati con l'inganno nei loro Paesi d'origine, vengono poi venduti come schiavi da organizzazioni criminali internazionali. Si fonda sulla compravendita e consiste nello spostamento di una persona contro la sua volontà dal luogo di origine a un altro, al fine di sfruttarne il lavoro o il corpo» (Raineri, 2016, p. 497). Il MSNA è invece colui che entra nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnato da un adulto responsabile per lui in base alla legge o alla prassi dello Stato membro interessato, e fino a quando non sia effettivamente affidato alla cura di una persona adulta. Nel termine è incluso anche il minorenne che è stato lasciato senza accompagnamento una volta entrato nel territorio degli Stati membri (articolo 2 della Direttiva 2011/95/UE sulle qualifiche-rifusione).

### **3. Linee di confine: ingressi, permessi, cittadinanza**

I cittadini dell'Unione Europea, sulla base della Convenzione di Schengen, possono circolare liberamente all'interno del territorio, mentre le persone provenienti da paesi terzi, posso circolare nell'area di Schengen per un periodo massimo di tre mesi (visto di ingresso o di transito valido rilasciato dall'ambasciata o dal consolato italiano del paese di residenza dell'immigrato), a determinate condizioni: essere in possesso di un documento di riconoscimento valido, di un visto di ingresso o di transito valido, essere in grado di giustificare lo scopo del viaggio e disporre di sufficienti risorse per coprire le spese di soggiorno e di rientro, non risultare pericolosi per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale e le relazioni internazionali, non aver riportato condanne gravi e non risultare segnalati per la non ammissione del sistema informativo Schengen. In caso contrario le autorità di frontiera possono respingere il cittadino.

Coloro che desiderano rimanere in Italia oltre tre mesi, devono invece richiedere un permesso di soggiorno, che nel tempo può essere rinnovato. Vi sono differenti tipologie di permesso, a seconda della durata e della motivazione del rilascio: fino a sei mesi per lavoro stagionale, fino a due anni per

lavoro autonomo, lavoro subordinato a tempo indeterminato e per ricongiungimenti familiari, per tutto il tempo di frequenza ad un corso di studio o di formazione professionale. Esiste poi un permesso a tempo indeterminato, che è il permesso di soggiorno comunitario per soggiornanti di lungo periodo, che dà diritto a vari benefici, quasi equiparabili a quelli del cittadino italiano, e richiedibile a fronte: della permanenza regolare in Italia da almeno 5 anni, della titolarità di un permesso di soggiorno valido che preveda rinnovi illimitati, di un reddito non inferiore all'assegno sociale, di una buona conoscenza della lingua italiana. Infine, è possibile per un cittadino straniero regolare acquisire la cittadinanza italiana e, di conseguenza, la totalità dei diritti-doveri civili e politici, come previsto dalla normativa di riferimento (L. 91/1991 e L.94/2009). La cittadinanza si acquista *iure sanguinis*, cioè se si nasce o si è adottati da cittadini italiani, inoltre esiste una possibilità residuale di acquisto *iure soli*, se si nasce sul territorio italiano da genitori apolidi o se i genitori sono ignoti o non possono trasmettere la propria cittadinanza al figlio secondo la legge dello Stato di provenienza. I cittadini stranieri possono invece richiedere la cittadinanza: se risiedono in Italia da almeno dieci anni (cinque anni per apolidi e rifugiati), dimostrando di avere redditi sufficienti al sostentamento, non avendo precedenti penali e non essendo in possesso di motivi ostativi per la sicurezza della Repubblica; dopo un servizio lavorativo (anche all'estero) alle dipendenze dello Stato italiano della durata di almeno cinque anni; in seguito a matrimonio con cittadino italiano passati due anni dal matrimonio e se in possesso di regolare permesso di soggiorno; se il cittadino straniero è nato in territorio italiano da genitori stranieri e risiede in Italia legalmente e ininterrottamente dalla nascita fino al raggiungimento della maggiore età. Ancora, anche i discendenti di un cittadino italiano emigrato all'estero, oltre ad avere la propria cittadinanza nel paese di residenza, possono fare richiesta della cittadinanza italiana.

Per quanto riguarda invece il migrante irregolare, in Italia è prevista l'espulsione o il respingimento alla frontiera: se queste misure non vengono rispettate senza un valido motivo, si commette un reato contravvenzionale punito con una pena pecuniaria da 5 a 10.000 euro. L'espulsione prevede il divieto di entrare nuovamente in Italia da tre a cinque anni, pena la reclusione da uno a quattro anni (D.Lgs 286/1998). Le persone che non possono essere espulse immediatamente devono essere trattenute sulla base del provvedimento del questore convalidato dal magistrato, presso i Centri di Permanenza e Rimpatrio per un periodo massimo di 18 mesi. Agli stranieri irregolari vengono riconosciuti i diritti fondamentali della persona (art.2, D.Lgs 286/1998), prevedendo inoltre una serie di limitazioni all'espulsione, come

previsto all'articolo 19<sup>3</sup>. Inoltre, la legge identifica alcune categorie particolari a cui non è applicabile l'espulsione: «gli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi; gli stranieri in possesso della carta di soggiorno; gli stranieri conviventi con parenti entro il secondo grado o con il coniuge, di nazionalità italiana; le donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono.» Ancora, il respingimento o l'esecuzione dell'espulsione di persone affette da disabilità, degli anziani, dei minori, dei componenti di famiglie monoparentali con figli minori nonché dei minori, delle vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali sono effettuate con modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate.

Il territorio europeo ha un'importante tradizione di accoglienza di persone che abbandonano la propria patria a causa di guerre, persecuzioni, calamità naturali: questi migranti hanno diritto a richiedere asilo nel territorio in cui arrivano. Se la richiesta andrà a buon fine, la persona potrà restare in Italia per il periodo che la propria condizione prevede per Legge esercitando il diritto di asilo.

## **4. Traiettorie demografiche delle migrazioni in Italia e in Veneto**

### *4.1. Il contesto nazionale*

«Lo spazio europeo, nel suo insieme, si conferma un'area dall'elevata capacità attrattiva nella quale i nuovi ingressi continuano a rappresentare, pur modificati nella struttura, un importante fattore di crescita della popolazione complessiva. A livelli sostenuti si confermano anche gli spostamenti di popolazione all'interno dello spazio europeo, tra i diversi Stati dello stesso, rafforzando la mobilità territoriale complessiva» (Bertazzon, 2018, p. 7).

Come mostrano i dati più recenti dell'Eurostat (2017a), al 1° gennaio 2016, i cittadini nati in uno Stato non comunitario e residenti in un Paese dell'Unione, ammontavano complessivamente ad oltre 35milioni, mentre i

---

<sup>3</sup> Limitazioni all'espulsione, art. 19 D.Lgs 286/1998: «In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione. Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani. In nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati».

cittadini comunitari originari di un Paese membro diverso da quello di residenza raggiungevano i 19,3 milioni. Il primo paese europeo per numero di residenti stranieri risulta essere la Germania (circa 8,7 milioni), seguita da Regno Unito (5,6 milioni), Italia (5 milioni), Spagna (4,4 milioni) e Francia (4,4 milioni). I dati mostrano come in questi 5 Paesi si concentri il 76% di tutti i cittadini stranieri residenti nell'Unione.

Per quanto riguarda specificatamente il contesto italiano, i dati dell'Istat (2017), spiegano come l'Italia stia attraversando in questo periodo storico una fase particolare in relazione ai flussi migratori: se infatti per diversi anni le spinte migratorie poggiavano sulla ricerca di lavoro e sul ricongiungimento familiare, sempre di più oggi la motivazione è legata alla ricerca di asilo politico e protezione internazionale. Quest'ultima tipologia di permessi, ha raggiunto il 34% sul totale dei nuovi permessi, massimo storico per il nostro Paese: le persone che richiedono tali misure provengono prevalentemente da Nigeria, Pakistan e Gambia.

Sebbene le distinzioni e i differenti permessi di soggiorno (asilo, protezione internazionale, protezione umanitaria, per lavoro, per ricongiungimento familiare ecc.) siano normati in maniera specifica in Italia, questo non garantisce che rispondano agli effettivi bisogni dei cittadini stranieri: chi lascia il proprio Paese di origine molto spesso lo fa a fronte di condizioni precarie e insostenibili in patria, senza verificare di avere gli adeguati requisiti per l'accesso in altri Paesi, arrivando ad utilizzare la drammatica modalità dello "sbarco" che riecheggia quotidianamente a livello mediatico e caratterizza, di fatto, le richieste di asilo nel nostro Paese. Nel 2017, ad esempio, come indicano i dati del Rapporto sulla Protezione Internazionale, sono sbarcate nelle coste italiane 119.369 persone, provenienti prevalentemente da approdi in Libia, Egitto e Turchia. Le nazionalità sono nella maggior parte dei casi africane, con stranieri provenienti da Nigeria, Eritrea e Gambia. Di questi, 15.731 erano minori, di cui il 92% non accompagnati.

Andando oltre il dato dell'emergenza, appare interessante rilevare come i cittadini stranieri regolarmente residenti in Italia al 1° gennaio 2018 sono 5 milioni 65mila e rappresentano l'8,4% della popolazione residente totale. In relazione alle provenienze, i dati relativi al 2017 mostrano una varietà di nazionalità di origine, tra cui i Paesi più rappresentati sono Marocco (454.817), Albania (441.838), Cina (318.975), Ucraina (234.066) e Filippine (162.469). Sono sempre più numerosi i cittadini non comunitari che ogni anno acquisiscono la cittadinanza italiana: da meno di 50 mila del 2011 a 184.638 nel 2016. Come ovvia conseguenza, la stabilizzazione straniera sul territorio ha portato ad una crescita del numero di famiglie con un cittadino non comunitario, che hanno superato la soglia di 1 milione e 300 mila. Di queste, quelle

miste in cui è presente almeno un italiano, rappresentano il 24,5% del totale (Istat, 2018).

Questi dati mostrano certamente come, anche nel nostro Paese, gli stranieri non rappresentino una componente marginale né, tanto meno, transitoria (Anastasia, Gambuzza, 2010) e, soprattutto, come il fenomeno dei richiedenti asilo sia assolutamente rilevante all'interno delle attuali traiettorie migranti.

#### 4.2. Il contesto regionale

Come sottolineano Ostanel e Fioretti (2017, p. 97) «una delle caratteristiche del fenomeno migratorio in Italia, in linea con altri paesi sud europei, è la sua eterogeneità intrinseca in termini di frammentazione dei paesi di origine (Ribas-Mateos, 2004), connessioni transnazionali (Ambrosini, 2008), differenziazione dello status dei migranti (regolari e irregolari, cittadini italiani, neo-comunitari, richiedenti asilo). Tale complessità si riflette anche in una grande varietà della geografia del fenomeno che si declina all'interno di diversi sistemi territoriali (Mattioli *et al.*, 2015).» A livello regionale sono infatti presenti sostanziali differenze: Lombardia, Lazio ed Emilia Romagna si posizionano come le tre Regioni con più alta presenza di residenti stranieri, mentre il Veneto si colloca oggi al quarto posto (nel 2011 era al secondo posto della graduatoria). Di contro, si osservano presenze relativamente basse nelle regioni insulari e in alcune regioni meridionali, quali Puglia e Basilicata.

Come emerge dal Rapporto 2017 sull'immigrazione straniera in Veneto, curato dall'Osservatorio Regionale Immigrazione, al 1° gennaio 2017, il numero di cittadini stranieri residenti in Veneto è di 485.477 unità, valore in calo rispetto agli anni precedenti: nel triennio 2015-2017, il Veneto ha perso circa il 6% della popolazione straniera, che aveva raggiunto il picco storico di presenze nel 2014. Questo decremento è il risultato di differenti variazioni demografiche relative a: riduzione del numero di nascite (nel 2016, l'8% in meno rispetto all'anno precedente), aumento dei trasferimenti all'estero e dei movimenti nel territorio nazionale, rettifiche anagrafiche (iscrizioni e cancellazioni), acquisizione della cittadinanza italiana (nel 2016 il 14% in più rispetto all'anno precedente). Rispetto alla distribuzione territoriale, la provincia di Verona è quella che ospita il maggior numero di stranieri residenti (quasi 105.000, l'11,4% sul totale dei residenti), a seguire Padova con 93mila residenti (10% sul totale dei residenti), Treviso con 90 mila residenti (10,2%

sul totale dei residenti), Vicenza con 83mila residenti e, infine, Venezia, Rovigo e Belluno.

In merito alle caratteristiche socio-anagrafiche, il territorio veneto mostra alcune peculiarità rispetto ad altre realtà nazionali: innanzitutto nel corso dell'ultimo decennio vi è stata una costante crescita della porzione femminile che oggi si attesta al 53% sul totale dei residenti stranieri. In secondo luogo, la maggior parte di questi cittadini proviene da Stati comunitari, facenti quindi parte dell'Unione (53%), superando invece la storica presenza non comunitaria dai paesi dell'Est Europa. L'Africa è il secondo continente di origine dopo l'Europa, mentre al terzo posto si collocano i cittadini provenienti dai Paesi Asiatici. Analizzando i singoli Paesi di provenienza, è possibile osservare come la Romania si confermi al primo posto con il 25% delle presenze, seguita da Marocco (9,6%), Moldavia (7,2%), Albania (7,2%) e Cina (6,9%), paese in costante espansione. Infine, rispetto alle classi di età, la popolazione straniera continua a mostrarsi più giovane di quella italiana, con un ridotto numero di anziani e un aumento delle fasce di età più giovani. La fascia di età più rappresentata è quella che va dai 25 ai 40 anni, soprattutto in relazione alla componente femminile; anche il numero di minori è elevato, con il 13,4% delle presenze sul totale dei residenti.

È possibile stimare che nel 2017 siano transitati da un minimo di 23.000 richiedenti asilo ad un massimo di 34.000, considerando la capienza complessiva delle strutture che è pari a 13.753 posti e una quota di persone che ha trovato altrove residenza o ha abbandonato il percorso. Gli ultimi dati sul Veneto, forniti dalla Prefettura di Venezia e aggiornati al 28 dicembre 2016, parlano di 14.075 presenze di migranti accolti nelle strutture temporanee, nei centri d'accoglienza e nello SPRAR (Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati). Questa quota resta comunque residuale in relazione al numero complessivo di stranieri (circa il 3% sul totale), anche se negli anni è in aumento. In relazione alle caratteristiche di questi soggetti, sono per la maggior parte uomini (85%), anche se vi è un aumento della componente femminile, viaggiano prevalentemente da soli, infatti il numero di famiglie è minoritario e hanno un'età al di sotto dei 25 anni, anche se non è sempre semplice avere delle conferme anagrafiche a fronte della mancanza di documenti. Le poche donne, spesso nigeriane, rientrano quasi tutte nella condizione di vittime di tratta.

Infine, si ritiene importante fare un accenno ad un fenomeno delicato e complesso dei minori stranieri che, a partire dagli anni novanta, ha acquistato una certa visibilità e, più recentemente nei flussi migratori con i MSNA, ha alimentato un crescente interesse pubblico, stimolato dal continuo incremento di arrivi (Bonifazi, Demurtas, 2017; Girardi *et al.*, 2018). I dati

dell'Eurostat relativi al 2016 (Eurostat, 2017b), indicano la presenza di 63.245 MSNA richiedenti asilo relativi alle cittadinanze "extra EU-28", dove l'Italia si colloca al secondo posto con 6.000 minori, preceduta dalla Germania con 35.953 richiedenti. I dati del 2017 (Eurostat, 2018), ancora parziali poiché non rilevati in tutti gli stati dell'Unione, portano l'Italia al primo posto con 9.945 minori, al di sopra della Germania che invece ne conta 9.085; gli altri paesi contano numeri decisamente inferiori (a seguire Austria e Regno Unito con 3900 e 3175 richieste nel 2016). Il Sistema Informativo Minori non Accompagnati (SIM), fornisce dei dati che tengono conto anche della quota sommersa di minori, contando un numero di segnalazioni nel 2017 di circa 24.000 minori, pari al 91,6% di tutti i minori sbarcati nel nostro Paese. Sono nella maggior parte dei casi maschi, di età compresa tra i 16 e i 17 anni, provenienti da Egitto, Eritrea, Guinea, Gambia, Somalia e Albania. Riportando i dati a livello regionale, nell'ultimo triennio in Veneto si registrano circa 300 presenze, con un picco nel 2017 di 375 MSNA, che comunque collocano la regione al dodicesimo posto nella classifica delle accoglienze; al primo posto troviamo Sicilia, seguita da Calabria, Lombardia, Lazio ed Emilia Romagna. In merito alle etnie, il Veneto mostra alcune peculiarità, poiché sono maggiormente presenti minori provenienti da Afghanistan, Kosovo e Albania.

## **5. Una questione normativa: dalla frammentazione nazionale agli orientamenti locali**

### *5.1. Il contesto nazionale*

«In Europa, le politiche della migrazione sin dal Trattato di Maastricht si inseriscono nel concetto di Europa come area di libertà, sicurezza e giustizia, e portano a definire nel 1999, a Tampere, i principi di una politica comune sull'immigrazione. I successivi orientamenti quinquennali De L'Aja (2004-2009) e Stoccolma (2010-2014) fissano i cardini della politica europea sulla gestione della migrazione, asilo e controlli delle frontiere. Fra i principi più importanti possiamo citare: l'approccio ampio alla gestione dei flussi migratori e l'equilibrio delle ammissioni per ragioni economiche e umanitarie; il trattamento equo dei cittadini dei paesi terzi per garantire quanto più possibile diritti e obblighi paragonabili a quelli dei cittadini degli Stati dove vivono; elemento strategico è lo sviluppo di partenariati con i paesi di origine, incluse politiche di co-sviluppo. A partire dal 2005 l'Europa introduce l'approccio globale alle migrazioni, che sottolinea la rilevanza della dimensione

esterna delle politiche migratorie e nel 2008 indica la necessità di un maggior coordinamento fra i livelli di governo all'approccio globale» (Rainero, 2011, p. 165).

Attualmente è attiva l'Agenda Europea sull'Immigrazione, che rappresenta il piano dell'Unione Europea per gestire i flussi migratori nel periodo 2015-2020, costruita su 4 principali pilastri: ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare; gestire le frontiere, salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne; onorare il dovere morale di proteggere; una politica comune europea di asilo forte; una nuova politica di migrazione legale.

In Italia la prima vera normativa sull'immigrazione<sup>4</sup> ha già compiuto più di 30 anni: era infatti il 1986 quando fu approvata la legge n.943 relativa alle "Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine", con l'obiettivo di regolarizzare i flussi migratori. Da quel momento in poi la legislazione ha continuato a mutare nel tempo, a partire dalla Legge Martinelli (L. 39/90) che introduce l'obbligo del visto e la possibilità di richiedere l'asilo politico e definisce i criteri di programmazione dei flussi in ingresso. Nel 1998 viene approvata la Legge Turco-Napolitano (L. 40/98), maggiormente orientata all'integrazione, prevede la carta di soggiorno e il ricongiungimento familiare, garantendo permessi di soggiorno temporanei per motivi di protezione e l'istituzione di centri di accoglienza per stranieri indigenti, rendendo inoltre obbligatorio l'accesso scolastico ai minori presenti nel territorio, regolari e non. Sempre nel 1998 verrà formulato il Testo Unico sull'immigrazione (D.Lgs. 286/1998), che prevede l'assegnazione agli enti locali di risorse economiche per favorire l'inclusione della popolazione straniera e l'espulsione dallo Stato dei clandestini. Nel 2002 arriva la Legge Bossi-Fini (L. 189/2002), il cui cuore è legato alla politica sugli ingressi e i permessi di soggiorno: limita infatti le possibilità di ricongiungimento familiare, puntando sul permesso di soggiorno per motivi lavorativi e sulla capacità di mantenersi economicamente da parte della persona interessata e istituisce, presso ogni prefettura, lo Sportello unico per l'immigrazione. Inoltre, costituisce il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) in linea con il "Programma nazionale di asilo" siglato nel 2001 tra Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, l'Associazione nazionale dei comuni italiani e l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR), che ha dato origine al primo sistema pubblico per l'accoglienza

---

<sup>4</sup> La normativa citata viene analizzata nei suoi aspetti più rilevanti in questo contesto. Per approfondimenti più dettagliati, si vedano i singoli disegni di legge.

di richiedenti asilo e rifugiati, diffuso su tutto il territorio italiano, con il coinvolgimento delle istituzioni centrali e locali, secondo una condivisione di responsabilità tra Ministero dell'Interno e gli enti locali. Il “Pacchetto Sicurezza” del 2009 (L. 94/2009), invece, si pone l'obiettivo di contrastare la presenza straniera irregolare e l'immigrazione clandestina, introducendo il reato di clandestinità, che ha dato origine a molte controversie nell'opinione pubblica, poiché il provvedimento è stato da molti criticato in quanto lesivo nei confronti dei soggetti migranti, con profili di illegittimità costituzionale. In ultimo, il decreto Minniti-Orlando (D.L. 13/2017), sulle “Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché misure per il contrasto dell'immigrazione illegale”, opera su quattro punti principali: l'abolizione del secondo grado di giudizio per i richiedenti asilo che hanno fatto ricorso contro un diniego, l'abolizione dell'udienza, l'estensione della rete dei centri di detenzione per i migranti irregolari e l'introduzione del lavoro volontario per i migranti.

Complessivamente, come analizza in maniera esaustiva Barberis (2010, p. 46), la politica italiana mostra un modello di microregolazione privo di un paradigma stato-centrico, che assume dei tratti peculiari, così sintetizzati:

- si concentra principalmente sulle emergenze (Ambrosini, 1999), senza forti connessioni con le esigenze del sistema economico e i bisogni sociali emergenti, senza *vision* di lungo periodo;
- presenta una durezza formale delle norme sull'ingresso, spesso accompagnata ad un'indulgenza sostanziale nella loro implementazione (anche tramite il ricorso alle sanatorie);
- delegante verso il volontarismo pubblico e privato e la società civile, anche con l'emergere di una inusuale coalizione (Zincone, 2006), che mette assieme associazioni imprenditoriali, sindacati e terzo settore;
- fortemente localista (Zincone, 1994; Caponio, 2008), con la conseguente frammentazione nell'accesso ai servizi, dipendenti dall'agenda politica locale e dai rapporti fra amministrazioni locali e terzo settore (Ambrosini, 1999; Zincone, Caponio, 2004).

## 5.2. Il contesto regionale

Sulla base di tale premessa, appare quindi significativo analizzare a grandi linee, la normativa regionale in Veneto che, come già accennato, si rifà principalmente alla Legge 9/1990 “Interventi nel settore dell'immigrazione” elencando le iniziative e interventi da realizzarsi: informazione per favorire l'esercizio dei diritti; corsi per l'apprendimento della lingua italiana;

orientamento scolastico e professionale, di prima formazione e di riqualificazione; realizzazione di corsi di formazione professionale volti al reinserimento degli immigrati nei loro paesi d'origine; iniziative volte a favorire il diritto allo studio, particolarmente quello universitario; promozione e conoscenza delle culture delle comunità di immigrati tra i cittadini del Veneto; sostegno ad associazioni, cooperative ed organismi che operano a favore degli immigrati; creazione di un fondo per l'alloggio; concorso e sostegno ad interventi destinati alla realizzazione di centri di prima accoglienza, di alloggio temporaneo e di servizi per stranieri immigrati (Cancellieri *et al.*, 2014). Come sottolinea lo stesso Cancellieri (*ibidem*, p. 20), «è una legge che non si inserisce nel frame securitario che solo negli anni seguenti diventerà dominante a livello regionale oltre che nazionale. Come altre leggi regionali di quel periodo (Basilicata, Lombardia, Piemonte) non si cura di individuare con nettezza i destinatari delle varie disposizioni in particolare. La legge veneta si applica, infatti, indistintamente “agli immigrati provenienti dai Paesi extracomunitari che dimorano nel territorio della Regione” (art.2, co.1), e dunque non richiama il requisito della regolarità del soggiorno come accade in altre leggi regionali. Si tratta di uno degli effetti più evidenti della relativa ‘antichità’ del provvedimento e del fatto che, agli inizi degli anni ‘90, non veniva fatta la distinzione tra immigrati regolari e irregolari. In più occasioni è stata annunciata una modifica della legge regionale, anche in sedi istituzionali» senza che sia stata ancora realizzata.

La Regione Veneto però mantiene una costante programmazione regionale in materia di immigrazione attraverso la disposizione dei piani triennali e annuali: il piano triennale è realizzato dalla Giunta regionale, in collaborazione con la Consulta sull'immigrazione, e approvato dal Consiglio regionale, sulla base del fondo FAMI (Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione) e sui fondi regionali destinati all'immigrazione. Vengono poi definiti i piani annuali in cui vengono distribuite le risorse a disposizione per area di intervento, nonché i progetti e le azioni da attuare. Nell'attuale piano triennale 2016-2018<sup>5</sup>, viene indicato come obiettivo primario quello di assolvere al quarto obiettivo dell'Agenda Europea dell'Immigrazione, che prevede l'attivazione di nuove politiche per un'immigrazione legale. In questo senso, la declinazione della programmazione veneta si orienta: «all'attivazione, al consolidamento e al coordinamento delle reti locali per l'integrazione dei migranti legalmente residenti per motivi economici o familiari. [...] La Re-

---

<sup>5</sup> Per maggiori approfondimenti si veda: [http://www.regione.veneto.it/c/document\\_library/get\\_file?uuid=ae7b3816-8ca9-4b15-8404-70be779977d8&groupId=61739](http://www.regione.veneto.it/c/document_library/get_file?uuid=ae7b3816-8ca9-4b15-8404-70be779977d8&groupId=61739).

gione persegue [...] l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana. Nell'assolvere a tale compito la Regione svolge un ruolo strategico di connettore tra i molteplici livelli di regolazione in gioco (da quello Europeo a quello Comunale), tra i settori attivati (pubblico, privato e no-profit) e tra servizi e aree di policy (formazione, lavoro, sociale, relazioni internazionali, ecc.)».

La realizzazione di tale obiettivo generale, trova riferimento nei piani annuali, in cui vengono declinate le specifiche azioni da implementare rispetto a: formazione linguistico-civica e inserimento scolastico; sostegno all'occupabilità dei cittadini stranieri; prevenzione e contrasto alle discriminazioni su base etnica o razziale; supporto per la piena integrazione dei soggetti deboli; incentivazione delle forme produttive di rientro volontario assistito; integrazione dei titolari di protezione internazionale; promozione delle attività di ricerca e analisi del fenomeno migratorio e consolidamento del coordinamento informativo.

Coerentemente, il Programma Annuale 2017 individua i seguenti obiettivi specifici da realizzare attraverso apposite azioni di intervento:

- Favorire la partecipazione della popolazione immigrata regolarmente residente in Veneto alle politiche di integrazione sociale;
- Contrastare l'esclusione sociale degli immigrati regolarmente soggiornanti;
- Promuovere programmi di inserimento sociale e lavorativo rivolti a target vulnerabili;
- Sviluppare azioni di co-sviluppo attraverso la pratica del ritorno volontario attivo dei migranti;
- Rafforzare le capacità e il coordinamento della rete territoriale.

Ulteriori strumenti di *governance* territoriale dell'immigrazione sono i più specifici "Piani territoriali per l'integrazione" e "Piani di zona dei servizi sociali". All'interno della programmazione triennale e annuale, infatti, la Regione prevede l'affidamento di finanziamenti per l'integrazione delle politiche locali, alle Conferenze dei Sindaci, affidamento che, a seguito del riordino con legge regionale n. 19 del 25 ottobre 2016, avviene attraverso i Comitati dei Sindaci di Distretto. Le azioni del 2016 (ultimi dati a disposizione), hanno riguardato principalmente la formazione, l'integrazione sociale e scolastica, le azioni a favore delle donne e le iniziative rivolte ai minori, differenziandosi su base territoriale/provinciale.

Complessivamente la programmazione regionale è il risultato di un importante processo di concertazione tra la Consulta regionale per l'immigrazione, che rappresenta le associazioni degli immigrati presenti nel territorio e il Tavolo Unico regionale di coordinamento sull'immigrazione, che invece rappresenta il sistema delle autonomie locali, con l'obiettivo di creare alleanze finalizzate all'integrazione di questa fascia di popolazione regolarmente residente. Tale concertazione, si riverbera poi attraverso gli strumenti di programmazione, all'interno delle singole realtà territoriali, acquisendo particolari connotazioni sulla base degli obiettivi comuni prestabiliti.

## **6. Diversi i diritti, diverse le opportunità: accesso, uso e consumo dei servizi assistenziali**

A partire dalla conformazione dei servizi «si possono distinguere i servizi sociali e sanitari 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) e 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» (Accorinti, Spinelli, 2014, p. 8).

L'articolo 41 del Testo Unico (D.Lgs. 286/1998) equipara l'accesso all'assistenza sociale dei cittadini stranieri regolari a quello dei cittadini italiani, pertanto questi servizi dovrebbero rientrare tra quelli *ethnic-sensitive*, se si pensa che il lavoro sociale con gli stranieri nella maggior parte dei casi non comporta prestazioni particolarmente specifiche o specializzate, tuttavia necessita di una differente visione dell'operatore che nella presa in carico deve comprendere e riconoscere la storia e il background della persona migrante (Raineri, 2016). Di fatto, le richieste di aiuto primarie, in capo ai servizi di base, cioè al servizio sociale del comune di residenza, riguardano: conoscenza dei propri diritti e dei servizi a disposizione; conoscenza della lingua; sostegno della condizione economica, spesso precaria; sostegno rispetto alla condizione abitativa, spesso non regolare o temporanea; necessità di reperire un'attività lavorativa; assistenza legata alla presenza di figli minori dal punto di vista scolastico ed educativo; creazione di reti nella nuova realtà comunitaria al di fuori della propria comunità etnica di origine, se presente. Lo stesso vale per l'assistenza sanitaria e specialistica (aree della disabilità, psichiatria, dipendenze), che rimane in capo ai servizi pubblici delle Aziende Sanitarie Locali, come per la cittadinanza italiana, e ancora, per i servizi di sostegno alla genitorialità e alla tutela dei minori che restano in

capo ai comuni o alle aziende a seconda delle deleghe di competenza. Di fatto, sebbene il servizio sociale, attraverso il segretariato, indirizzi le persone ai servizi adeguati alle proprie richieste e, attraverso gli interventi previsti dai regolamenti comunali, eroghi differenti prestazioni, la risoluzione di molti dei bisogni citati rientra nel lavoro di rete con le realtà del terzo settore che svolgono un ruolo fondamentale nel reperimento di risorse soprattutto dal punto di vista abitativo, lavorativo e di creazione di nuove reti di sostegno.

Tuttavia, la cittadinanza, correlata strettamente con la residenza anagrafica, resta un requisito di accesso fondamentale per poter godere appieno dei diritti di welfare sociale nel nostro Paese. Come sottolineano anche Barberis e Boccagni (2017), ad esempio, per l'accesso all'assegno sociale, sono previsti 10 anni di residenza continuativa in Italia (L. 133/2008); sempre su base di anzianità di residenza è legato l'accesso all'edilizia pubblica, mentre alcune prestazioni Inps (pensioni di invalidità) sono riservate ai soli titolari di carta di soggiorno. Anche i diritti pensionistici variano in base al paese di origine del cittadino, sulla base di accordi bilaterali tra Stati. La residenza regola anche in molte realtà l'accesso ai servizi sociali di base: qualora una persona sia solo domiciliata in un territorio, verosimilmente non potrà richiedere contributi economici, piuttosto che altri benefici ai servizi sociali. Secondo Accorinti e Spinelli (2014, p. 19), questo sistema di accesso ai servizi crea una sorta di discriminazione istituzionale nei confronti della popolazione migrante: «Se guardiamo alle politiche sull'immigrazione in Italia vediamo che il sistema legale è discriminatorio nei confronti di “non italiani” in quanto li esclude o ne limita il godimento di alcuni fondamentali diritti civili, come il diritto al voto, il diritto di libera circolazione, le libertà professionali, il diritto di accesso agli uffici pubblici. Sottopone gli immigrati a leggi speciali come ad esempio il permesso di soggiorno, ora a punti, il permesso di lavoro con i suoi tempi, le limitazioni relative al ricongiungimento familiare, e ne limita la possibilità di godere di misure relative ai diritti sociali, quindi alle risorse del welfare. Gli immigrati subiscono discriminazione per alloggi, per il lavoro, per la salute, per l'accesso e la fruibilità dei servizi sociali. Le possibilità di usare le loro capacità sono limitate». I diritti di cittadinanza, quindi si trasformano da dispositivi di riconoscimento ed inclusione per una determinata popolazione, quella autoctona, a motivo di esclusione per chi non è cittadino e quindi straniero (Barberis, Boccagni, 2017).

Per quanto riguarda i servizi per i cittadini non regolari, è possibile parlare di servizi *migrant-specific* che si occupano principalmente di accoglienza. Il sistema di accoglienza in Italia opera su due livelli: prima accoglienza, che comprende gli *hotspot*, cioè i centri dove vengono accolti i migranti al mo-

mento del loro arrivo in Italia e dove ricevono le prime cure mediche, venendo identificati e potendo richiedere protezione internazionale e i centri di prima accoglienza; seconda accoglienza, il cosiddetto SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), che in accordo con le realtà comunali dovrebbe prevedere un reale programma di integrazione nel territorio. La prima accoglienza deve garantire ai migranti il primo soccorso, nonché procedere con la loro identificazione e con l'avvio della procedura per la domanda di asilo, per poi continuare con un veloce invio ai progetti SPRAR, tuttavia, l'alto numero di richiedenti asilo e rifugiati nel nostro Paese ha rallentato tali procedure, creando una falla nel sistema di accoglienza che ha necessitato l'istituzione dei CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria), una soluzione ibrida che formalmente rientra nella prima accoglienza, a cui spesso si accede direttamente dagli sbarchi, ma che di fatto viene utilizzata in molti casi come un'accoglienza di lungo periodo, al pari dei sistemi di seconda accoglienza. Dopo l'accesso agli *hotspot*, i migranti che fanno domanda di asilo dovrebbero essere trasferiti nei centri di prima accoglienza, dove si inizierà a ipotizzare un progetto di intervento per la seconda accoglienza (in Italia nel gennaio 2017 risultano attivi 15 centri di questo tipo per un totale di 14.290 persone accolte, come mostrano il report<sup>6</sup> della Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza della Camera dei Deputati). Coloro invece che non procedono con la domanda di asilo, vengono condotti nei CPR (Centri di Permanenza e Rimpatrio) per poter essere rimpatriati. Negli SPRAR è prevista la creazione di un progetto integrato tra enti locali, terzo settore, associazionismo al fine di garantire inclusione sociale, scolastica, lavorativa, culturale. Gli enti devono definire gli alloggi entro cui inserire i destinatari di tali servizi, garantendo inoltre una serie di beni e servizi di base, quali pulizia e igiene ambientale, vitto, abbigliamento, abbonamenti ai trasporti pubblici, una scheda telefonica. Tali servizi devono garantire al migrante la possibilità di inserirsi all'interno della realtà sociale e territoriale in cui vive, imparando la lingua, avendo accessibilità al sistema sanitario e legale del paese di accoglienza, attivandosi nello svolgimento di attività nel quotidiano. Secondo dati aggiornati al 1 aprile 2017 (Banca dati servizio centrale SPRAR), sono presenti nel sistema SPRAR 25.743 persone, di cui duemila circa sono MSNA. Infine, sono attivi in tutta Italia 638 progetti che coinvolgono 544 enti locali, la maggior parte dei quali sono realtà comunali.

---

<sup>6</sup> Per ulteriori dettagli: <https://immigrazione.it/docs/2017/dati-statistici-23-gennaio-2017.pdf>.

## 7. L'assistente sociale come “broker dei bisogni” tra utenza, istituzioni e comunità

Le differenti tipologie di barriere che incontra la popolazione immigrata nell'accesso delle prestazioni sociali, quali regolarità/irregolarità, tipologia di permesso, residenza, cittadinanza, non sono le uniche limitazioni che i migranti devono affrontare. Esiste anche una sorta di “marginalità indotta” nell'accesso ai servizi, come spiega Jabbar (2002), relativa alla necessità di rivolgersi da parte dell'immigrato, soprattutto nel primo periodo di permanenza, alle organizzazioni del privato sociale e del terzo settore, proprio perché l'accesso è più rapido, meno burocratizzato e spesso privo di vincoli legati allo status giuridico.

Questo, «oltre ad indurre confusione, genera nell'immigrato una falsa percezione delle modalità di accesso ai servizi, in termini di eccessiva flessibilità o di puro assistenzialismo, il che può riflettersi sulla rappresentazione globale della realtà in cui si trova ad iniziare una nuova vita» (*ibidem*, p. 152). D'altra parte, tali limitazioni sono anche connesse alla difficoltà linguistica, alla differente visione dei servizi rispetto alle esperienze nei paesi di origine, all'eccessiva necessità di produrre documentazione prevista dagli enti pubblici (Tognetti Bordogna, 2004).

Inoltre, la posizione di *gatekeeper* dell'assistente sociale (Barberis, Boccagni, 2017), quindi di guardiano rispetto all'accesso ai servizi in qualità di pubblico ufficiale, diviene un ulteriore deterrente rispetto alle richieste di aiuto in primis per chi ha uno status irregolare, ma non solo, anche per chi non detiene una completa regolarità rispetto alla situazione lavorativa e abitativa ad esempio. Tuttavia, esistono frequentemente molteplici zone d'ombra all'interno delle normative che gli operatori possono utilizzare per intervenire a favore di determinate situazioni: la discrezionalità sta in capo quindi sia agli assistenti sociali nella messa in pratica della norma, sia nelle indicazioni politiche che possono di fatto essere reinterpretate (Campomori, 2007). L'assistente sociale si colloca in questo senso come una figura chiave nei processi di accessibilità e di inclusione della popolazione migrante, dando avvio a quello che può essere chiamato un sistema di Welfare municipale (Tognetti Bordogna, 2004). I servizi sociali, «in quanto ultimo anello nel processo di politica pubblica, sono a diretto contatto con l'utenza e con l'infinita varietà di casi personali non incasellabili che essa pone alle istituzioni. Sono nella condizione di poter chiudere un occhio di fronte a richieste di prestazioni per le quali alcuni immigrati non avrebbero i titoli, nonché di prendere decisioni discrezionali sulle singole situazioni che vengono loro presentate. Si arriva ad “ingannare onestamente” (Zincone, 1999) il legislatore per poter

aggirare alcune norme e accordare agli immigrati prestazioni e servizi altrimenti negati. La ricerca di soluzioni praticabili, a volte anche forzando i margini interpretativi delle norme, dà luogo alla formazione di reti di interscambio e mutua collaborazione tra operatori di vari servizi pubblici e anche tra operatori pubblici e fornitori del privato sociale» (Campomori, 2007, p. 84).

È proprio all'interno di questo margine di discrezionalità che l'assistente sociale diventa un *broker dei bisogni*, intermediario tra le politiche pubbliche, la comunità in cui opera e i singoli utenti che accedono ai servizi. In quest'ottica le realtà del terzo settore e la comunità più in generale, possono risultare risorse fondamentali per la creazione di un progetto di inclusione e integrazione. Certamente questo comporta, una differenziazione su base territoriale degli interventi in relazione alle risorse disponibili ma ancor di più alla capacità dei singoli operatori e delle istituzioni di lavorare in rete per la costruzione di buone prassi e la creazione di progetti alternativi e innovativi, attivando differenti network di attori.

Il lavoro di comunità è una risorsa non ancora pienamente utilizzata nel campo del servizio sociale in generale e del servizio sociale con gli immigrati in particolare. Tale passaggio necessita però di un cambiamento di ottica, che muove dai diritti e doveri individuali a quelli sociali, in cui ogni soggetto, anche il più debole, può essere promotore di cambiamento, non solo destinatario ma anche fornitore di aiuto, rigenerando le risorse disponibili della comunità (Vecchiato, 2012). Promuovere il lavoro di comunità con gli utenti stranieri, significa quindi per il servizio sociale, accedere a quegli spazi informali legati soprattutto alle reti di connazionali a cui spesso questi si appoggiano, nonché a tutte quelle realtà di associazionismo che sostengono tale fascia di popolazione; ma soprattutto significa allacciare nuove alleanze con altri stakeholder presenti nel territorio al fine di usufruire delle risorse esistenti in maniera generativa.

## Riferimenti bibliografici

- Accorinti M., Spinelli E. (2014), *La società decente: l'accesso ai servizi sociali degli immigrati residenti a Roma*, Paper presentato alla VII Conferenza Espanet Italia, pp. 18-20.
- Ambrosini M. (1999), *Utili invasori: l'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, FrancoAngeli, Milano.
- Ambrosini M. (2008), *Un'altra globalizzazione. La sfida delle migrazione transnazionali*, Il Mulino, Bologna.
- Ambrosini M. (2014), *Networking, protesta, advocacy, aiuto. La società civile italiana e gli immigrati*, «Mondi Migranti», 3, pp. 201-222.

- Anastasia B., Gambuzza M. (2010), *Immigrazione e nuove diseguaglianze: introduzione al tema monografico*, «Economia e società regionale», 111, 3, pp. 5-7.
- Barberis E. (2009), “La dimensione territoriale delle politiche per gli immigrati”, in Kazepov I. (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Barberis E. (2010), *Il ruolo degli operatori sociali dell’immigrazione nel welfare locale*, «Autonomie Locali e Servizi Sociali», 1, pp. 45-60.
- Barberis E., Boccagni P. (2017), *Il lavoro sociale con le persone immigrate. Strumenti per la formazione e la pratica interculturale nei servizi*, Maggioli Editore, Rimini.
- Bertazzon L. (2018), “Le dinamiche demografiche della popolazione straniera”, in AA.VV., *Immigrazione straniera in Veneto, Rapporto 2017*, Osservatorio Regionale Immigrazione.
- Bonifazi C., Demurtas P. (2017), *I minori stranieri non accompagnati: dimensioni e caratteristiche nello scenario europeo e italiano*, «Minori giustizia», 3, pp. 33-44.
- Campomori F. (2007), *Il ruolo di policy-making svolto dagli operatori dei servizi per gli immigrati*, «Mondi Migranti», 3, pp. 83-106.
- Cancellieri A., Marconi G., Tonin S. (a cura di), *Migrazioni, Politiche e Territorio in Veneto*, Università Iuav di Venezia, [https://www.researchgate.net/publication/292140364\\_Migrazioni\\_Politiche\\_e\\_Territorio\\_in\\_Veneto](https://www.researchgate.net/publication/292140364_Migrazioni_Politiche_e_Territorio_in_Veneto).
- Caponio T. (2007), *La gestione locale delle politiche di soggiorno: poste in gioco, attori e logiche di azione in alcune province del Piemonte*, «Mondi Migranti», 3, pp. 107-129.
- Caponio T. (2008), *(Im)migration research in Italy. A European comparative perspective*, «The Sociological Quarterly», 49, 3, pp. 445-464.
- Cherubini M., Faro S., Rinaldi M. (a cura di) (2018), *Glossario sull’asilo e la migrazione*, <https://immigrazione.it/docs/2017/glossario-asilo-migrazione.pdf>.
- Colombo A. (2012), *Fuori controllo? Miti e realtà dell’immigrazione in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Eurostat (2018), *Asylum applicants considered to be unaccompanied minors*, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8895109/3-16052018-BP-EN.pdf/ec4cc3d7-c177-4944-964f-d85401e55ad9>.
- Eurostat (2017a), *Statistiche sulle migrazioni internazionali e sulle popolazioni di origine straniera*, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics/i](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/i).
- Eurostat (2017b), *Asylum applicants considered to be unaccompanied minors*, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8016696/3-11052017-AP-EN.pdf/30ca2206-0db9-4076-a681-e069a4bc5290>
- Girardi D., Tomasin, P., Zamarchi M. (2018), “I minori stranieri non accompagnati in veneto: andamento delle presenze e modalità di accoglienza”, in Aa.Vv. *Immigrazione straniera in Veneto, Rapporto 2017*, Osservatorio Regionale Immigrazione.
- Istat (2017), *Migrazioni internazionali e interne della popolazione residente*, [http://www4.istat.it/it/files/2017/11/Report\\_Migrazioni\\_Anno\\_2016.pdf?title=Migrazioni+della+popolazione+residente++29%2Fnov%2F2017+-+Testo+integrale+e+nota+metodologica.pdf](http://www4.istat.it/it/files/2017/11/Report_Migrazioni_Anno_2016.pdf?title=Migrazioni+della+popolazione+residente++29%2Fnov%2F2017+-+Testo+integrale+e+nota+metodologica.pdf).

- Istat (2018), *Indicatori demografici*, <http://www4.istat.it/it/files/2018/02/Indicatore-demografici2017.pdf?title=Indicatori+demografici+-+08%2Ffeb%2F2018+-+Testo+integrale.pdf>
- Jabbar A. (2002), *Immigraziane e interculture. Costruire un progetto di cittadinanza*, «Affari sociali internazionali», 4, pp. 1000-1010.
- Kazepov I., Barberis E. (a cura di) (2013), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma.
- Maccarini A.M. (2018), “Politiche di welfare e immigrazione nel contesto europeo: problemi e prospettive per l’intervento sociale”, in Pattaro C., Nigris D. (a cura di), *Le sfide dell’aiuto. Assistenti sociali nel quotidiano dell’immigrazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Mattioli E., Morettini G., Zagaglia B. (2015), “L’evoluzione dell’immigrazione in Italia: il ruolo dei piccoli comuni”, in Balbo M. (a cura di), *Migrazioni e piccoli comuni*, FrancoAngeli, Milano.
- Osservatorio Regionale Immigrazione (2018), *Immigrazione straniera in Veneto. Rapporto 2017*, [http://www.venetoimmigrazione.it/documents/10590/150278/Rapporto\\_2017.pdf/d586a50c-778e-4f55-b8a0-4800f1b10a54](http://www.venetoimmigrazione.it/documents/10590/150278/Rapporto_2017.pdf/d586a50c-778e-4f55-b8a0-4800f1b10a54).
- Ostanel E., Fioretti C. (2017), *Immigrazione e co-progettazione locale nei piccoli comuni di Veneto e Lazio: tra perifericità e innesti di innovazione*, «Mondi Migranti», 1, pp. 95-112.
- Pavolini E., Caponio T. (2007), *Politiche e pratiche di gestione dei fenomeni migratori*, «Mondi Migranti», 3, pp. 23-29.
- Raineri M.L. (2016), *Linee guida e procedure di servizio sociale*, Erikson, Trento.
- Rainero S. (2011), “L’approccio globale al nesso fra migrazione e sviluppo: politiche e azioni regionali”, in AA.VV., *Immigrazione straniera in Veneto*, Rapporto 2010, Tipomozza, Milano.
- Ribas-Mateos N. (2004), *How can we understand immigration in Southern Europe?*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», 30 (6), pp. 1045-1063.
- Sciortino G. (2006), *Vent’anni di immigrazioni irregolari*, «Il Mulino», 55 (6), pp. 1033-1043.
- Tognetti Bordogna M. (2004), *I colori del welfare*, FrancoAngeli, Milano.
- Vecchiato T. (2012), “Welfare generativo: da costo a investimento”, in AA.VV., *Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, Fondazione Zancan, Il Mulino, Bologna.
- Zincone G. (1994), *Uno schermo contro il razzismo. Per una politica dei diritti utili*, Donzelli, Roma.
- Zincone G. (1999), “Illegality, Enlightenment and Ambiguity: A Hot Italian Recipe”, in Baldwin-Edwards M., Arango J. (Eds), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*, Cass, London.
- Zincone G. (2006), *The making of policies: immigration and immigrants in Italy*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», 32, 3, pp. 347-375.
- Zincone G., Caponio T. (2004), *Immigrant and immigration policy-making: the case of Italy*, Imiscoe Working Paper, 9.