Doc. 407

L'offerta dei servizi agli immigrati da parte dei Comuni e del terzo settore in provincia di Venezia.

Ricognizione e spunti di riflessione

Marzo 2002

Stefania Bragato ha coordinato la ricerca e steso il paragrafo introduttivo del documento.
Gli altri contributi sono da attribuirsi a:
Rita Canu per i paragrafi 1.1, 1.2, 1.3.1, 1.3.2, 1.3.3 e 1.4.
Annalisa Butticci per i paragrafi 1.3.4, 1.3.5 e 2.2.
Paola Fasulo per i paragrafi 2.1, 2.4, 2.3.1.
Vittorio Zanon per il paragrafo 2.3.2.
Bruno Turra per la parte III.
Ornella Campesato per la parte IV.
Le schede dell'allegato 1 della parte II sono state redatte da Annalisa Butticci con il contributo di Ornella Campesato.

Stefania Lugato ed Enrico Perissinotto hanno contribuito alla ricerca con l'inserimento e l'elaborazione dei dati dell'indagine presso i Comuni.

INDICE

L'OFFERTA DEI SERVIZI AGLI IMMIGRATI DA PARTE DEI COMUNI E DEL TERZO SETTORE IN PROVINCIA DI VENEZIA. RICOGNIZIONE E SPUNTI DI RIFLESSIONE 1

PARTE I - L'INDAGINE PRESSO I COMUNI 10

1.1 INTRODUZIONE 10
1.2 IL QUESTIONARIO 11
1.3 LA MAPPATURA DEGLI INTERVENTI 13
1.3.1 Gli interventi specifici 14
1.3.2 Interventi non specificatamente rivolti agli immigrati 19
1.3.3 Le risorse utilizzate 22
1.3.4 Progetti e principali problemi incontrati dalle amministrazioni comunali 25
1.3.5 Valutazione sulle problematiche emerse nella realizzazione degli interventi 31
1.4 CONSIDERAZIONI FINALI 33
ALLEGATO: IL QUESTIONARIO UTILIZZATO PER L'INDAGINE PRESSO I COMUNI DELLA PROVINCIA DI VENEZIA 35

PARTE II - IL RUOLO DEL TERZO SETTORE 47

2.1 INTRODUZIONE 47
2.2 UNA MAPPATURA DELLE ATTIVITÀ DEL TERZO SETTORE IN PROVINCIA 49
2.3 L'INDAGINE QUALITATIVA DEL TERZO SETTORE 54
2.3.1 Gli aspetti metodologici 54
2.3.2. Gli esiti 56
2.3.2.1 L'organizzazione e il personale 56
2.3.2.2 I servizi offerti e l'utenza 60
2.3.2.3 I rapporti con l'esterno 64
2.3.2.4 Altri problemi emersi 68
2.4 CONCLUSIONI 70
ALLEGATO 1: LE SCHEDE DELLA MAPPATURA 72
ALLEGATO 2: LA TRACCIA DELL'INTERVISTA QUALITATIVA 95

PARTE III - LINEE GUIDA PER LA VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI PER GLI IMMIGRATI 97

3.1 NOTE INTRODUTTIVE SUL PROCESSO DI VALUTAZIONE 97
3.2 LA VALUTAZIONE DI INTERVENTI PER IMMIGRATI: ALCUNI PROBLEMI 101
3.2.1 Difficoltà riconducibili alle specificità delle popolazioni immigrate 102
3.2.2 Difficoltà connesse alle organizzazioni che trattano con soggetti immigrati 103
3.3 INDICAZIONI OPERATIVE PER LA VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI 106
3.4 RIFLESSIONI SU UN CASO: LA VALUTAZIONE DI UNO SPORTELLO PER IMMIGRATI 113

PARTE IV - COMPETENZE E FUNZIONI DEGLI ENTI LOCALI. UN QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO 118

4.1 INTRODUZIONE 118
4.2 IL QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO: LINEE ESSENZIALI 119
4.2.1 La Regione 121
4.2.2 La Provincia 122
4.2.3 Il Comune 123
4.3 I PRINCIPALI RICHIAMI DI COMPITI E FUNZIONI DELLE AUTONOMIE LOCALI NELL'AMBITO DELLA VIGENTE NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE 124
4.3.1 La Regione 126
4.3.2 La Provincia e il Comune 129
4.4 L'AMBITO DEI SERVIZI SOCIALI 129
4.4.1 La Regione 133
4.4.2 La Provincia 136
4.4.3 Il Comune 137
4.5 L'AMBITO ABITATIVO 138
4.5.1 I richiami specifici previsti dalla normativa statale e regionale sull'immigrazione 139
4.5.1.1 La Regione 140
4.5.1.2 La Provincia e il Comune 141
4.5.2 L'edilizia residenziale pubblica 141
4.5.2.1 La Regione 142
4.5.2.2 Il Comune 144
4.6 SINTESI: LE COMPETENZE DELLA PROVINCIA TRA LEGGI STATALI E ACCORDI DI PROGRAMMA 145
RIFERIMENTI NORMATIVI 150
BIBLIOGRAFIA 152

L'offerta dei servizi agli immigrati da parte dei Comuni e del terzo settore in provincia di Venezia. Ricognizione e spunti di riflessione

La ricerca finanziata dalla Provincia di Venezia si è sviluppata in più fasi. Il punto di partenza era la definizione di una mappa degli interventi realizzati dai Comuni e dalle organizzazioni del terzo settore nel territorio provinciale. Per attuare l'obiettivo di studio sono state realizzate due indagini, una rivolta ai Comuni tramite questionario postale e l'altra al terzo settore effettuata attraverso un'indagine telefonica. Con l'indagine ai Comuni si sono potuti conoscere gli interventi realizzati, quelli in programma e i principali problemi che le amministrazioni incontrano nell'attuare gli interventi (Parte I).

L'indagine rivolta al terzo settore ha prodotto una quarantina di schede riportanti i principali servizi che esso eroga a favore degli immigrati. La mera conoscenza di ciò non è però sufficiente a spiegare i meccanismi di funzionamento del terzo settore, le modalità operative, i soggetti istituzionali con cui si interfaccia, le difficoltà incontrate nello svolgere le attività. D'altra parte, raggiungere con un questionario tutte le organizzazioni non avrebbe prodotto risultati molto significativi in ragione della notevole difformità nella dimensione, nella attività, nella struttura organizzativa e nella natura giuridica delle organizzazioni. Per approfondire la conoscenza del terzo settore si è scelta, pertanto, la strada delle interviste in profondità rivolte a cinque organizzazioni diverse per natura giuridica e per struttura organizzativa (Parte II).

Gli interventi realizzati rispondono a precisi obiettivi, ma come si può valutare se un intervento ha raggiunto lo scopo in modo efficiente? Una curiosità da ricercatori che ci ha portato dentro la complessità dei processi valutativi dalla quale siamo usciti avendo acquisito la consapevolezza delle difficoltà della valutazione di fronte ad una nuova popolazione obiettivo (immigrati) e la convinzione che solo partendo da una raccolta sistematica di dati e informazioni da parte di chi realizza gli interventi ci si potrà avvicinare al mondo della pratica valutativa (Parte III).

Per dare completezza al disegno della ricerca si è realizzata una survey sulle principali competenze attribuite dal legislatore alle tre istituzioni territoriali, Comuni, Province e Regione, in tre ambiti - immigrazione, servizi sociali ed edilizia pubblica – di cui i primi due coinvolgono direttamente l'assessorato referente per questa ricerca, Assessorato alle politiche di integrazione e sicurezza sociale (Parte IV).

Mettendo assieme gli elementi critici emersi dalla ricerca e le competenze attribuite dal legislatore, emergono alcune proposte – riportate alla fine di questo scritto - su cui riflettere per possibili linee di azione dell'amministrazione provinciale.

Sintetizzare in poche pagine i risultati di una ricerca che ha coinvolto numerosi ricercatori e si è protratta per circa 7 mesi non è un compito facile; ridurre a poche righe analisi espresse in interi paragrafi può far correre il rischio di non dare il giusto valore al lavoro di ricerca degli altri. La sintesi non sostituisce la lettura dell'intero documento, costituisce solo le linee essenziali su cui si snodano i risultati della ricerca.

Lo studio condotto ha confermato che i bisogni espressi dagli immigrati sono soddisfatti sia nell'ambito di interventi specifici che in quello degli interventi generici. Se questi ultimi sono rivolti a tutta la popolazione senza distinzione di cittadinanza, quegli specifici mirano, invece, a risolvere le differenze di partenza riconducibili per lo più alle diversità nella lingua e nella cultura che rendono difficile l'accesso alle informazioni e all'inserimento nelle comunità.

Gli interventi specifici che i Comuni realizzano riguardano per lo più la mediazione linguistica, i corsi di lingua italiana, la facilitazione scolastica, interventi quindi che tendono a coprire il gap di partenza con la popolazione autoctona. Non mancano, seppure in numero inferiore, interventi per l'ospitalità, per l'inserimento lavorativo e per facilitare l'accesso alle informazioni (sportello informativo).

Gli immigrati rappresentano un segmento della popolazione locale e, proprio perché meno inseriti nelle reti sociali della comunità, esprimono più spesso di altri gruppi locali bisogni analoghi, per tipologia, alle richieste provenienti dalle componenti che vivono

in prossimità dell'esclusione e della marginalità sociale. In questo caso le richieste vengono per lo più soddisfatte all'interno dei servizi generici erogati dai Comuni e dalle organizzazioni non profit. Pertanto, accanto agli interventi specifici che coinvolgono la maggioranza dei Comuni veneziani (28 su 41 rispondenti), le amministrazioni locali rispondono ai bisogni degli immigrati anche nell'ambito delle competenze generali per il sostegno all'intera comunità.

Tra le tipologie di sevizio indagate emerge che i Comuni impegnano risorse soprattutto nell'erogazione di contributi economici e nell'assistenza domiciliare. Tuttavia, la difficoltà da parte dei Comuni di fornire dati sull'utenza non consente di esprimere il peso dell'utenza immigrata sul totale. L'assistenza domiciliare riguarda principalmente la popolazione anziana e con molta probabilità essa non interessa attualmente le nuove comunità. Diverso può essere il risultato per quanto riguarda i contributi economici; dalle poche informazioni raccolte si desume che gli immigrati compaiono tra gli utenti con una variabilità da Comune a Comune che non trova giustificazione nella diversa incidenza degli immigrati sulla popolazione. Composizioni etniche diverse, quindi bisogni diversi e politiche di assistenza differenti tra Comuni potrebbero spiegare la variabilità osservata.

I principali altri interventi che vedono impegnati i Comuni nell'intento di soddisfare i bisogni espressi dalla collettività, includono i sostegni agli asili nido e alle scuole materne dove si inizia a registrare la presenza dell'utenza immigrata. Non va tuttavia dimenticato il lavoro degli assistenti sociali che offrono servizi di segretariato sociale svolgendo così una funzione, seppure in forme non autonomamente strutturate, di prima assistenza e di sportello informativo.

Nell'erogazione dei servizi, le amministrazioni fanno fronte alle spese soprattutto attraverso il bilancio comunale. Scarso, invece, sembra il ricorso ad altre fonti di finanziamento. Ciò può dipendere anche dalla non diffusa pratica della partecipazione dei Comuni ai bandi di finanziamento; ma che dire quando 7 Comuni alla fine del 2001 stavano ancora aspettando i finanziamenti dei progetti presentati nella primavera del 2000 in base alla L.R. 9/90? A tutt'oggi, primavera del 2002, non si sa ancora se i

finanziamenti arriveranno. Nessuna amministrazione né pubblica né privata può fare progetti affidandosi a fonti finanziarie così incerte.

Nel trovare soluzioni ai problemi che emergono nel governare una realtà più complessa del passato, i Comuni lamentano lo scarso coordinamento tra gli altri enti pubblici (altri Comuni, Aulss, Provincia e Regione). Un migliore coordinamento consentirebbe di agire sul fronte dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi diversificando compiti, creando sinergie positive di intervento, accrescendo infine il capitale relazionale tra organismi pubblici che operano in uno stesso territorio, ognuno con le proprie competenze. Il coordinamento però deve avere un promotore, o meglio un connettore della rete tra gli attori principali protagonisti degli interventi.

Per essere attuati, gli interventi hanno bisogno di risorse e in particolare, viste le segnalazioni dei Comuni, di risorse umane. La carenza di addetti e/o di personale adeguatamente formato per seguire l'utenza immigrata è un problema che i Comuni incontrano nell'erogare servizi agli immigrati. La dicotomia tra l'aumento dei carichi di lavoro e la scarsità delle risorse crea condizioni di lavoro insostenibili in cui le risposte a nuovi bisogni seguono la logica della priorità nell'emergenza. Questa situazione rende difficile lo sviluppo di progetti ed interventi innovativi e strutturati con conseguenze negative che possono incidere sul governo dell'immigrazione nel territorio.

Per poter meglio rispondere ai bisogni delle nuove comunità, le amministrazioni esprimono la necessità di disporre di informazioni articolate sugli immigrati presenti nel territorio di competenza: conoscere per programmare e per agire.

Nel gestire il fenomeno dell'immigrazione a livello locale i Comuni sentono come interlocutori a loro più vicini le organizzazioni non profit. La centralità del ruolo del terzo settore è sottolineato da più parti. Lo confermano i Comuni nell'attribuire ad esso una funzione indispensabile per l'attuazione degli interventi (79% dei Comuni intervistati); lo conferma la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (328/2000) nell'assegnargli un ruolo nell'ambito dei Piani di

zona. Infine, alcune conferme emergono anche dalla ricerca condotta sul terzo settore. In quest'ultimo confluiscono molte piccole organizzazioni poco strutturate, con scarse o nulle risorse patrimoniali e che sopravvivono solo grazie alla presenza di personale non retribuito che scambia il tempo 'donato' con la soddisfazione nel lavoro e/o nell'aver adempiuto ad obblighi morali. La diffusione capillare di queste organizzazioni, religiose o laiche, è fondamentale nel coadiuvare i governi locali nell'erogazione dei servizi.

Accanto alle piccole organizzazioni, in genere associazioni, ci sono poi le imprese sociali (cooperative sociali) e, seppure molto meno presenti, le fondazioni. Si tratta, come è noto, di organizzazioni strutturate, dotate per lo più di personale retribuito - anche se il ruolo del personale volontario è spesso fondamentale nelle attività – e aventi patrimoni da gestire (in particolare nel caso delle fondazioni).

Fatte salve le differenze della *mission*, del vincolo alla distribuzione degli utili e della presenza - frequentemente - di personale volontario, sono organizzazioni che dal punto di vista della gestione aziendale non si distanziano molto dalle for profit.

La sopravvivenza delle organizzazioni del terzo settore dipende molto spesso dall'esistenza di una domanda pagante finanziata dal pubblico sotto forma di convenzione o di contributi assegnati a progetto.

Per quanto riguarda l'utenza, il numero di organizzazioni che erogano servizi specifici ad immigrati è marginale proprio perché, come abbiamo sottolineato sopra, i bisogni degli immigrati non sono molto distanti da quelli espressi dalle componenti della popolazione autoctona che versa in stato di difficoltà e di disagio.

Alle organizzazioni del terzo settore gli immigrati arrivano o direttamente perché esse sono riconosciute nel territorio come principali, se non unici, punti di riferimento per una prima assistenza anche di natura informativa (è il caso in particolare delle organizzazioni religiose), oppure perché vengono ad esse destinati dall'ente locale che ha operato da filtro nello smistamento degli utenti. In questo secondo caso viene delegata la risoluzione dei problemi al terzo settore e molto spesso quest'ultimo si trova in difficoltà a causa del non perfetto funzionamento del filtro che ha inviato all'organizzazione utenti con bisogni che l'organizzazione non può soddisfare in quanto incompatibili con le caratteristiche del servizio erogato.

I risultati migliori di collaborazione pubblico e privato non profit si raggiungono quando entrambi i soggetti con le proprie conoscenze e competenze partecipano alla predisposizione dei piani di intervento. I casi di partecipazione nella programmazione sono però assai rari perché non è diffusa l'abitudine di coinvolgere il terzo settore nelle fasi di programmazione e progettazione degli interventi pubblici. La difficile collaborazione tra pubblico e privato può trovare ragione di esistere anche nell'atteggiamento che le singole organizzazioni hanno verso l'interlocutore. Più volte in letteratura si è segnalata la paura delle organizzazioni di perdere la propria autonomia quando la collaborazione tra pubblico e privato porta al coordinamento da parte del primo delle attività da esso finanziate.

La collaborazione sembra un terreno difficile anche tra organizzazioni non profit soprattutto quando esse concorrono nella produzione degli stessi servizi che possono ricevere finanziamenti pubblici consistenti. Più facile è invece la collaborazione tra organizzazioni impegnate in produzioni diverse tra loro.

L'importanza della presenza del terzo settore si riscontra non solo nell'erogazione dei servizi volti a soddisfare i bisogni espressi dai nuovi segmenti della popolazione, ma anche nella capacità di intermediazione sociale che esso svolge tra gli immigrati e le comunità autoctone. Promuovere un intervento specifico rivolto agli immigrati può porre problemi in termini di consenso sociale, soprattutto quando l'impegno delle risorse per questi interventi spiazza altri impegni di spesa a carattere più generale. Da un lato, il carattere di minore istituzionalizzazione degli interventi realizzati dalle organizzazioni non profit e dall'altro, il loro modo di operare 'più vicino' alla popolazione consentono di ridurre gli atteggiamenti di ostilità verso l'immigrato. Ciò è particolarmente importante per gli interventi che hanno come obiettivo l'ampliamento dell'offerta abitativa in affitto.

Anche il terzo settore, come si è visto per i Comuni, lavora tra due principali difficoltà; l'una è la scarsità di risorse economiche - tantissimi i bisogni da soddisfare ma scarsa la domanda pagante - l'altra è la carenza di personale (soprattutto di volontari nelle organizzazioni di piccole dimensioni) e/o di professionalità degli operatori. Investire in

formazione ha costi elevati che non tutte le organizzazioni possono permettersi e sono perciò costrette a lavorare in condizioni in cui, spesso, la mancanza delle competenze specifiche, legate alla conoscenza degli immigrati e dei loro problemi, può rendere meno efficienti gli sforzi accrescendo così di fatto i costi di gestione.

Tra pubblico e privato non profit il modo di operare è diverso, ma gli obiettivi sono gli stessi e riconducibili al favorire l'inserimento degli immigrati nelle comunità di arrivo. Certo gli obiettivi specifici di ogni intervento potrebbero essere più ampi, realizzati con modalità più efficienti, alcuni interventi potrebbero rivelarsi inefficaci e quindi dovrebbero essere ripensati-riprogettati. Di tutto si può dire su ciò che si sta facendo nel territorio, ma finché non esiste una pratica valutativa degli interventi, le critiche rimangono poco più che chiacchiere.

La valutazione è un processo complesso, ha codici di procedura rigorosi, accompagna la progettazione e realizzazione dell'intervento, risponde a domande sulla qualità, sull'efficacia e sull'efficienza, verifica quindi i risultati e gli impatti degli interventi.

La valutazione nell'ambito del sociale è una pratica non nuova, ma non sembra aver interessato finora gli interventi specifici rivolti agli immigrati. In Italia, l'unico esempio di valutazione che ci risulti riguarda uno sportello informativo insediato nel Mezzogiorno e la cui esperienza valutativa viene descritta nella parte III di questo documento. L'estendere i processi valutativi ai nuovi interventi implica confrontarsi con nuove difficoltà che riguardano la popolazione target. Etnie, lingue, costumi ed abitudini difformi associati ad una maggiore mobilità territoriale, sono elementi che richiedono opportuni aggiustamenti dei disegni valutativi.

Uno dei punti fondamentali della valutazione attiene alla raccolta sistematica dei dati sugli interventi. In assenza di idonee informazioni è assai difficile valutare gli effetti delle azioni e, in itinere, aggiustare le azioni messe in atto. La raccolta dei dati è un'attività di base che va gestita con attenzione avendo cura di non tralasciare informazioni che sono necessarie per avere un disegno complessivo sugli utenti, sui bisogni espressi e soddisfatti, sulle modalità utilizzate per rispondere ai bisogni. Occorre altresì definire standard di registrazione delle informazioni affinché esse, seppure

registrate da enti o comparti dell'amministrazione differenti, siano confrontabili tra di loro.

L'attività di monitoraggio è importante anche al di là delle esigenze legate alla valutazione, è necessaria per conoscere le caratteristiche dell'utenza, i bisogni espressi e le risposte date. E' un'attività che richiede un grande sforzo da parte degli enti, pubblici e privati, ma che può soddisfare almeno in parte la richiesta di maggiore conoscenza espressa dagli attori coinvolti nella ricerca.

Va ricordato, infine, che l'indagine sui Comuni ha messo bene in luce la difficoltà di acquisire informazioni elementari, come le percentuali di utenza che gode di servizi generici e il numero di immigrati che usufruiscono di servizi specifici, a dimostrazione che neppure il produttore di servizi dispone di un sistema di raccolta dati che, opportunamente strutturato e aggiornato, potrebbe facilitare il suo lavoro.

In conclusione, dalla ricerca emergono alcuni punti critici sui quali riflettere per un eventuale ruolo della Provincia nel sostenere Comuni e terzo settore nelle loro attività.

La necessità di coordinamento con gli altri enti pubblici, espressa dai Comuni, può trovare realizzazione nell'ambito delle competenze assegnate alla Provincia dal legislatore. La Provincia assumerebbe il ruolo di connettore tra i vari soggetti pubblici impegnati nel territorio con politiche ed interventi a favore degli immigrati. La realizzazione del coordinamento consentirebbe miglioramenti sul fronte dell'organizzazione degli interventi nel territorio e su quello dell'allocazione delle risorse.

Dal lato dei problemi di formazione del personale dei Comuni e delle organizzazioni del terzo settore, la Provincia potrebbe essere il promotore di iniziative di formazione finanziate dai fondi comunitari. In questo caso andrebbero ovviamente definite con attenzione le partnership - con i Comuni, il terzo settore e l'ente attuatore della formazione - più idonee per la partecipazione ai bandi. I contenuti della formazione dovrebbero essere stabiliti dagli stessi enti beneficiari affinché l'attività risulti veramente utile agli operatori.

La terza questione riguarda la raccolta delle informazioni sull'immigrazione. Su questo fronte la Provincia ha già finanziato la realizzazione dell'osservatorio provinciale sull'immigrazione. Il legislatore nazionale vorrebbe la Provincia attiva anche nella realizzazione del sistema informativo dei servizi sociali. A prescindere da quali saranno le reali competenze assegnate alla Provincia dalla legge regionale emanata in attuazione di quella nazionale, è innegabile che Comuni e terzo settore chiedano di conoscere di più della componente immigrata. Abbiamo visto, inoltre, che non esiste un sistema standardizzato di raccolta dei dati anche più elementari. Nell'ambito delle attuali competenze, la Provincia potrebbe promuovere la realizzazione di un sistema di raccolta e monitoraggio dei dati sull'utenza che si rivolge in primis ai Comuni e che può arrivare ad includere anche altri enti, pubblici e privati, interessati . Dal punto di vista operativo è importante coinvolgere fin dall'inizio, nella fase di progettazione del sistema, tutti i soggetti che poi dovranno implementare ed usare il sistema.

Qualsiasi sia l'attività che la Provincia intende realizzare occorrono risorse e, come è noto, i finanziamenti statali per l'immigrazione sono assegnati direttamente alla Regione. Fatto salvi i finanziamenti avuti dalla Regione in base al recente accordo di programma per la costituzione di un Fondo di garanzia e rotazione per l'abitazione, la Provincia può ricevere risorse dalla Regione solo dietro presentazione di progetti che necessariamente devono essere in sintonia con i programmi regionali.

Pertanto, affinché possano accrescersi le risorse disponibili per interventi sull'immigrazione, la Provincia dovrebbe trovare le forme per la collaborazione con Comuni e organizzazioni non profit, al fine di sviluppare le capacità progettuali per partecipare congiuntamente ai bandi di finanziamento della Regione e della Comunità Europea.

PARTE I - L'INDAGINE PRESSO I COMUNI

1.1 Introduzione

Come emerge dal disegno della ricerca illustrato nella presentazione di questo documento, il primo obiettivo consiste nel predisporre una mappatura di quanto viene attuato nel Veneziano con riguardo ai processi di inserimento degli immigrati nelle comunità locali. Pervenire a ciò, presuppone la realizzazione di indagini che riguardino sia soggetti pubblici che privati e, in particolare, i Comuni e le organizzazioni del terzo settore.

In questa parte viene presentato l'esito dell'indagine condotta presso i Comuni veneziani attraverso l'utilizzo di un questionario strutturato. Le informazioni raccolte consentono non solo di mappare gli interventi promossi ed attuati dai Comuni, ma anche di trarre informazioni sulle problematiche che gli enti locali incontrano nella gestione degli interventi a favore dell'immigrazione.

L'indagine condotta per censire e classificare gli interventi attuati a favore degli immigrati dalle amministrazione comunali è stata rivolta a tutti i 44 Comuni della provincia di Venezia. Al sindaco di ognuno di essi, il 15 ottobre 2001, è stato inviato un plico dall'amministrazione provinciale di Venezia contenente una lettera di presentazione dell'assessore alle politiche di integrazione e di sicurezza sociale della Provincia. Questa era rivolta al sindaco e, per conoscenza, al responsabile delle politiche per l'immigrazione. La scelta di tale formula è stata frutto di una breve indagine esplorativa condotta tra alcuni Comuni di diverse dimensioni. Ne è emerso che, per il contenuto del questionario, il quale – come si vedrà – tocca aspetti diversi delle attività di servizio agli immigrati, poteva non risultare pertinente ed esaustivo inviare la richiesta di informazioni solo all'assessore ai servizi sociali o all'assistente sociale. Si è preferito pertanto delegare al sindaco l'individuazione della persona più adatta. Oltre alla lettera di presentazione è stata inviata una doppia copia del questionario e delle note per la compilazione, di entrambi viene riportato il testo in allegato.

Dopo 8-10 giorni dalla spedizione, avvenuta con il sistema della 'posta prioritaria', si è proceduto con la verifica del ricevimento e quindi con l'individuazione della persona designata per la compilazione. Nella maggior parte dei casi, la persona cui è stato dato l'incarico di rispondere alle domande è risultata essere l'assistente sociale. Nel corso del lavoro si sono riscontrate alcune difficoltà che hanno inciso sui tempi di realizzazione dell'indagine. Per alcuni Comuni è stato difficile individuale l'operatore adatto alla compilazione del questionario e, inoltre, le fasi di trasmissione e di passaggio dai vari uffici hanno subito un iter piuttosto lungo. L'indagine si è conclusa il 19 dicembre 2001.

Una volta restituiti i questionari, se ne è verificata la corretta compilazione e si è contattato il referente comunale al fine di chiarire dubbi sorti nell'interpretazione delle informazioni riportate o il significato di eventuali mancate risposte.

Nelle pagine che seguono, dopo la presentazione del questionario (paragrafo 1.2), si illustrano i risultati dell'indagine da cui emerge la diffusione di interventi a favore di immigrati anche da parte dei Comuni più piccoli (paragrafo 1.3); brevi considerazioni finali sono riportate nel paragrafo 1.4.

1.2 Il questionario

La definizione del questionario somministrato ai Comuni veneziani è stata frutto di continui aggiustamenti sulla base di un prototipo confezionato dopo una lettura attenta degli esiti di precedenti ricerche qualitative svolte in altre regioni italiane. Vale la pena precisare che la mancanza in letteratura di indagini analoghe alla nostra e, quindi, l'impossibilità di fare riferimento a questionari strutturati già esistenti, ha reso difficile il lavoro di stesura del questionario. Ad una prima versione si è giunti dopo un test su un grande Comune della provincia al fine di coprire con le domande il più ampio ventaglio di possibilità di risposta. Le indicazioni raccolte hanno inoltre permesso di definire con maggior correttezza le classi di intervento cui riferirsi nella consapevolezza che le aggregazioni portano sicuramente ad una perdita di informazioni, ma anche consentono di rendere meno pesante un questionario che necessariamente deve andare a coprire un ampio raggio di azione delle amministrazioni comunali.

Dopo le prime modifiche, il questionario è stato nuovamente testato da un'esperta di interventi sociali e da un Comune di medie dimensioni che ha messo in luce le possibili difficoltà nella compilazione da parte dei Comuni di medie e piccole dimensioni. Alcune delle difficoltà prospettate nel reperire le informazioni richieste si sono poi presentate. Alcune domande, tuttavia, sono state lasciate proprio per una prima verifica della fattibilità – almeno per qualche tipo di informazione - di eventuali richieste di dati utili alla definizione di indicatori di efficienza o di efficacia che potrebbero rientrare nella fase di approntamento di una metodologia di valutazione

Il questionario è articolato in cinque sezioni. Nella prima, sezione A, vengono richieste informazioni generali che consentono di identificare il Comune e il referente per la compilazione.

La sezione B è quella più corposa, rappresenta il cuore del questionario e fa riferimento agli interventi realizzati dall'amministrazione comunale negli anni 2000 e 2001. Nel prospetto B1 si chiede di segnalare l'avvenuta realizzazione di interventi specifici per gli immigrati definiti secondo 6 tipologie principali (ospitalità, sportello informativo, mediazione linguistico culturale, corsi di lingua italiana, interventi per l'inserimento lavorativo e di facilitazione scolastica); è prevista anche la possibilità di segnalare interventi di tipo diverso. Per ognuno si chiede di indicare il numero di utenti immigrati. Per la mediazione linguistico culturale si chiede di segnalare in che ambito trova realizzazione. Una domanda a sé è quella sulla presenza di interventi di tutela e accoglienza per minori non accompagnati.

Al punto B2 si raccolgono informazioni relative a servizi non rivolti specificamente all'utenza immigrata. Si chiede però la quota di utenza immigrata per questi interventi raggruppati secondo 8 tipologie principali; offerta abitativa (escluso Erp), ospitalità per fasce deboli, dormitorio, assistenza domiciliare, asili nido/sevizi bambini 0-3 anni, scuole materne comunali, fornitura pasti, contributi economici. Anche qui è prevista la possibilità di segnalare interventi realizzati e non corrispondenti ai tipi descritti.

Viene poi chiesto se il Comune ha realizzato attività ricreative o culturali che favoriscano l'integrazione sociale degli immigrati e se per queste è stato previsto un sostegno alle organizzazioni non profit (B3). La domanda successiva (B4) va a verificare se l'amministrazione locale sostiene le attività promosse dalle associazioni di

immigrati, mentre nella B5 va segnalato il carattere di emergenza dell'intervento realizzato, sia specifico che non, o se è invece inserito in una normale pianificazione delle attività del Comune.

Le domande successive puntano più precisamente su aspetti economici e finanziari: sulle leggi che regolano il finanziamento degli interventi (B6), sugli importi stanziati a bilancio (B7) e sulle risorse umane interne impiegate sia retribuite che volontarie (B8). Se il Comune si è avvalso di servizi esterni per la realizzazione delle attività già segnalate, si chiede di indicare le rispettive cifre inserite a bilancio (B9) e, per ogni tipo di intervento, di segnalare se il Comune mette a disposizione risorse anche di altro genere (immobili, auto, attrezzature, ecc.). Nel prospetto B11 vi è la richiesta di indicare la ragione sociale delle organizzazioni non profit di cui eventualmente ci si avvale e il tipo di contratto che regola il rapporto. La sezione B si chiude con la segnalazione di eventuali corsi di formazione per i dipendenti del Comune sull'argomento immigrazione o per agevolare i contatti con gli immigrati.

La sezione C fa riferimento ai progetti sull'immigrazione da realizzarsi nel 2001 o 2002, a quelli che si riterrebbe necessario avviare in un prossimo futuro e ai principali problemi emersi nel pianificare gli interventi o le politiche per l'immigrazione.

La sezione D, invece, chiede una valutazione personale su una dozzina di problematiche relative agli interventi realizzati dal Comune. Poiché il questionario è stato inviato al responsabile delle politiche per l'immigrazione, queste considerazioni personali – espresse sotto forma di condivisione di alcune affermazioni - dovrebbero riflettere quelle di chi più strettamente si occupa di politiche e interventi per gli immigrati.

Il questionario si chiude infine con la sezione E che è stata predisposta per raccogliere i commenti e i suggerimenti del compilatore.

1.3 La mappatura degli interventi

L'adesione all'indagine da parte delle 44 amministrazioni comunali della provincia è stata decisamente buona. Tutte le persone incaricate alla compilazione del questionario hanno manifestato la loro disponibilità, ma l'incombenza di alcune scadenze

amministrative ha portato alla consegna di 41 questionari compilati entro i tempi massimi stabiliti[1]. Questi ultimi fissati in modo da consentire l'imputazione dati e la successiva elaborazione compatibilmente con la stesura e la consegna del documento secondo i termini della convenzione.

Qui di seguito, dunque, si farà riferimento ai risultati dell'indagine considerando quanto emerge dall'osservazione dei 41 questionari pervenuti. Sarà quindi questo il totale di riferimento che tuttavia appare ben rappresentativo della realtà provinciale in quanto copre l'86% della popolazione residente totale (815.244). E lo è ancor di più per quanto riguarda la presenza di stranieri poiché nei Comuni rispondenti si conta oltre il 92% della popolazione straniera residente in provincia al 31 dicembre 2000 (13.888). Vi è, infatti, da considerare la peculiare distribuzione della popolazione immigrata in provincia di Venezia che vede concentrato il 41% dei residenti stranieri nel Comune capoluogo, oltre il 5% in ognuno dei due Comuni di Jesolo e San Donà di Piave, quote comprese tra il 2% e il 3% in altri sette Comuni, mentre in 13 non si superano i 2 punti percentuali pur restando al di sopra dell'1%, quota non raggiunta nei restanti 21 Comuni. Inoltre, i tre Comuni non considerati ai fini dell'elaborazione presentano un'incidenza dei residenti stranieri sul totale della popolazione inferiore a quella media provinciale.

1.3.1 Gli interventi specifici

Com'è possibile osservare dalla mappa rappresentata in Figura 1, sono 28 le amministrazioni che hanno dichiarato di aver attuato interventi specifici a favore degli immigrati nel corso dell'anno 2001, in lieve aumento rispetto all'anno precedente.

Esaminandone più in dettaglio le risposte[2], si può notare come i Comuni si siano attivati soprattutto con servizi volti a favorire l'integrazione culturale degli immigrati. In entrambi gli anni indagati sono infatti gli interventi di facilitazione scolastica a

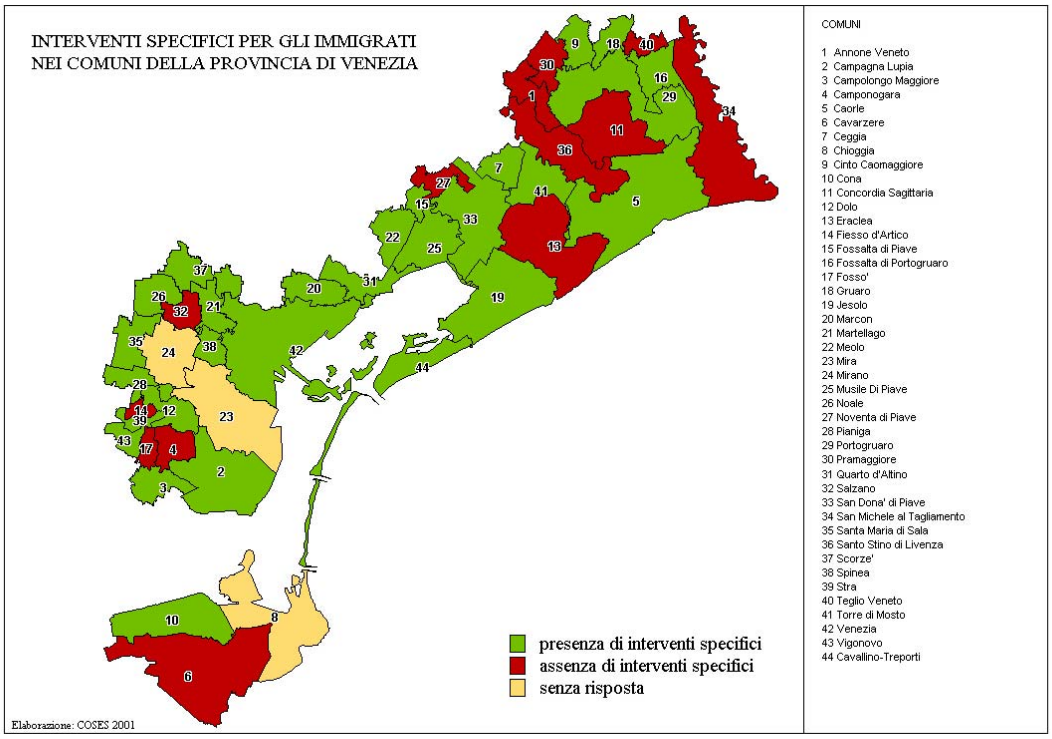
[1] Come sarà possibile notare anche nella Figura 1, i risultati dell'indagine non tengono in considerazione i Comuni di Chioggia (poiché il questionario era stato solo parzialmente compilato: le informazioni raccolte riguardavano solo due tipologie di intervento), Mira e Mirano (dei quali non era pervenuto il questionario al momento della chiusura dell'indagine).

[2] Per il significato dei termini utilizzati nella definizione della tipologia di intervento (sia specifici che generici) si vedano le note al questionario nel relativo allegato.

prevalere seguiti dai corsi di italiano e dalla mediazione linguistico culturale (Tabella 1).

Gli interventi di aiuto all'apprendimento rivolti agli stranieri in età scolare vengono attuati perché, oltre a costituire normali attività di sostegno agli allievi in difficoltà, vanno a coprire specifiche esigenze di quegli scolari che a scuola utilizzano una lingua diversa dalla loro. Vi è inoltre la consapevolezza che una buona integrazione scolastica dei piccoli stranieri può agevolare anche quella sociale dei genitori e delle madri in particolare che - in molti casi, se non lavorano – hanno proprio nella scuola e nei rapporti con il personale insegnante e le altre madri i primi contatti con le istituzioni e con la comunità locale. Molto spesso questi interventi di sostegno vengono realizzati con l'aiuto di obiettori o di volontari e in alcuni casi risultano essere stati promossi e gestiti dalle direzioni didattiche o dalle Caritas.

Figura 1 Diffusione degli interventi specifici per immigrati realizzati dai Comuni della provincia di Venezia. Anno 2001



Oltre una dozzina di Comuni ha attivato corsi di italiano per adulti, a volte organizzati da più amministrazioni contermini. E sono risultati essere dieci i Comuni che si sono dotati di un servizio di mediazione linguistico culturale, espletata in massima parte in ambito scolastico. Si segnalano, a questo proposito, le attività svolte dai Comuni del Portogruarese e dell'Asl 10 attraverso un progetto comune (progetto Aladino). Non mancano casi in cui la mediazione si è resa necessaria come intervento temporaneo a favore di minori inseriti in comunità o in progetti di recupero di giovani prostitute.

Tabella 1 - Interventi specifici per l'utenza immigrata: numero di Comuni che ne hanno segnalato l'attivazione sia in forma programmata che di emergenza. Anni 2000 e 2001

tipologia di intervento	numero di Comuni attivi					
	2000			2001		
	numero totale di Comuni	di cui con interventi		numero totale di Comuni	di cui con interventi	
		d'emergenza	programmati		d'emergenza	programmati
ospitalità	7	6	3	8	8	3
sportello informativo	8	4	7	8	5	7
mediazione linguistico culturale	8	1	8	10	3	9
corsi di italiano	11	0	11	13	1	12
inserimento lavorativo	5	3	2	6	3	3
facilitazione scolastica	13	3	9	16	3	13

Nota: alcuni Comuni non hanno specificato la forma d'intervento (se d'emergenza o programmato)

Un discorso a parte merita il Comune di Venezia che presenta sotto ogni aspetto una realtà molto complessa dal punto di vista della struttura operativa allestita per far fronte ai bisogni del consistente numero di immigrati presenti. Nel capoluogo infatti sono diversi gli ambiti in cui è richiesto un servizio di mediazione linguistico culturale. In quello scolastico, oltre che per agevolare i rapporti scuola/famiglia, i mediatori si occupano anche della ricostruzione delle carriere scolastiche nei paesi di origine. In ambito sociale vengono utilizzati nel locale progetto di recupero di giovani prostitute e in casi particolarmente complessi, soprattutto quando sono coinvolti minori non accompagnati o comunque in difficoltà. Vengono inoltre coinvolti nei rapporti con le associazioni di immigrati, come supporto linguistico agli sportelli del Servizio

immigrazione, per traduzioni e in tutti i casi in cui sia necessario agevolare le modalità di incontro degli stranieri con le strutture dell'amministrazione comunale.

Sono solo 6 i Comuni che hanno attuato interventi per l'inserimento lavorativo e poco di più (8) quelli che hanno segnalato l'attività di uno sportello informativo per immigrati, con minime variazioni rispetto all'anno precedente. Per quanto riguarda la prima tipologia, forse il reperimento di un lavoro non è così difficile da dover ricorrere ad un'attivazione diffusa di questo servizio ed, inoltre, anche le segnalazioni pervenute sembrano per la maggior parte riconducibili ad un'attività svolta dagli assistenti sociali nell'ambito delle loro normali attività di segretariato sociale. Considerando quindi che questi operatori si trovano a dover affrontare richieste di ogni tipo, si può pensare che le situazioni in cui gli interventi atti a favorire l'inserimento lavorativo degli immigrati risultino effettivamente strutturati come tali, si riducono ancor di più. Allo stesso tempo è certo che un primo livello di informazione viene sicuramente offerto in qualsiasi Comune proprio dagli assistenti sociali che indirizzano poi l'utente a strutture più specifiche, ovviamente meno diffuse sul territorio.

Le stesse considerazioni svolte sugli interventi per l'inserimento lavorativo si possono ripetere per il servizio più generale di informazione. Pure in questo caso si è verificato che le segnalazioni comprendono anche interventi attuati nell'ambito delle attività di segretariato sociale o comunque in forme non così strutturate come quelle, ad esempio, del Comune di Venezia il cui sportello informativo accoglie ormai circa 1.200 utenti l'anno. Vi sono tuttavia interventi specifici come quello che prevede il sostegno economico di uno sportello informativo gestito dalle parrocchie del Comune di Jesolo. Non è raro che un bisogno venga soddisfatto al di fuori del territorio comunale indirizzando l'immigrato a strutture specializzate la cui diffusione sul territorio non può essere che limitata. E' il caso, ad esempio, dello sportello informativo per immigrati di San Donà di Piave cui vengono indirizzati anche immigrati da altri Comuni, soprattutto quando un assistente sociale non è in grado di affrontare questioni particolari (ad esempio l'inserimento lavorativo). Il Comune di Spinea ha invece dato in convenzione ad un'organizzazione non profit la gestione dello sportello informativo che offre anche un accompagnamento ed un supporto giuridico e sociale per le pratiche relative a permessi di soggiorno, contratti di lavoro e ogni altra necessità di segretariato sociale.

Nel Comune di Pianiga, ad esempio, è all'interno dello sportello Informalavoro che gli immigrati possono trovare informazioni specifiche.

Se, dunque, molti Comuni non hanno segnalato la presenza di sportelli informativi dedicati all'utenza immigrata, ciò è senz'altro dovuto al fatto che i servizi informativi sono erogati nell'ambito delle attività di segretariato svolte dagli assistenti sociali.

Infine, sono 8 i Comuni che hanno attuato interventi di ospitalità per stranieri, Comuni in cui all'ordinaria offerta abitativa rivolta alla popolazione residente nel proprio territorio, si è ritenuto necessario affiancarne una specifica per far fronte a richieste e bisogni degli immigrati. In genere si tratta di interventi che riguardano un numero di utenti molto limitato, ad eccezione di Venezia che nel 2001 ne ha ospitati quasi 500, 300 dei quali in campi di accoglienza.

Gli interventi programmati, ossia quelli che rientrano ormai nella normale attività pianificatoria dell'amministrazione comunale, prevalgono su quelli emergenziali con un lieve incremento tra il 2000 e il 2001. E' solo in tema di accoglienza che risultano decisamente più consistenti le segnalazioni di interventi attuati per far fronte a situazioni di emergenza rispetto a quelli programmati.

L'indagine si proponeva di individuare anche eventuali altri tipi di interventi specifici non inclusi nelle sei categorie già indicate nel questionario. Ma sono stati segnalati solo pochi casi, ciò lascia pensare che le tipologie utilizzate siano da considerarsi sufficientemente comprensive della molteplicità di interventi specifici attuati in provincia. Si citano tuttavia i casi riguardanti agevolazioni al servizio mensa nelle scuole del Comune, trasporto scolastico e aiuti nel reperimento dell'alloggio; particolarmente attivo è il capoluogo che fornisce anche un servizio sociale specializzato per immigrati, consulenza legale e altro.

I Comuni che sono riusciti a compilare anche la parte relativa al numero di utenti dei servizi sono risultati essere così poco numerosi da non consentire l'utilizzo dell'informazione nel suo complesso.

Nel biennio 2000/2001, infine, solo 1 Comune su 3 ha dichiarato di aver realizzato attività ricreative o di promozione dell'integrazione sociale degli immigrati. In oltre 2/3 di questi vi è stata collaborazione con organizzazioni non profit che sono state sostenute dal Comune in questa loro attività.

Circa un quarto dei Comuni che hanno risposto alla relativa domanda del questionario (B4) ha dichiarato di sostenere le attività promosse dalle associazioni di immigrati. La maggior parte delle risposte negative erano tuttavia accompagnate da una nota che specificava come il 'no' fosse dovuto all'assenza di tali associazioni sul territorio comunale.

1.3.2 Interventi non specificatamente rivolti agli immigrati

Una mappatura dei principali servizi sociali forniti dalle amministrazioni comunali agli immigrati non può ovviamente considerare solo gli interventi specificatamente loro rivolti, ma deve cercare di censire anche quelli diretti alla popolazione nel suo complesso e ai quali, quindi, anche gli immigrati hanno accesso senza alcuna discriminazione di cittadinanza. Per questo tipo di interventi non si rilevano significative variazioni tra il 2000 ed il 2001 (Tabella 2).

Tabella 2 Interventi non specificatamente rivolti agli immigrati: numero di Comuni che ne hanno segnalato l'attivazione sia in forma programmata che di emergenza. Anni 2000 e 2001

tipologia di intervento	numero di Comuni attivi					
	2000			2001		
	numero totale di Comuni	di cui con interventi		numero totale di Comuni	di cui con interventi	
		d'emergenza	programmati		d'emergenza	programmati
offerta abitativa (escluso Erp)	11	6	5	12	5	4
ospitalità a fasce deboli	11	7	5	12	7	6
dormitorio	1	1	1	1	1	1
assistenza domiciliare	27	6	24	26	5	24
asili nido/bambini 0-3 anni	13	1	12	15	1	12
scuole materne	21	1	18	20	1	18
fornitura pasti	11	2	8	11	2	9
contributi economici	37	23	22	37	23	24

Nota: alcuni Comuni non hanno specificato la forma d'intervento (se d'emergenza o programmato)

Per quanto riguarda i dormitori, se ne riscontra la presenza solo in un Comune (Venezia), ma sono una dozzina quelli che segnalano di aver attivato un'offerta abitativa non Erp e altrettanti quelli che offrono ospitalità alle fasce deboli della popolazione. In quest'ultima tipologia di intervento viene incluso pure il pagamento della retta per l'ospitalità di ragazzi stranieri in residenze protette, anche su disposizione del giudice tutelare quando provengono da famiglie in difficoltà; o anche l'accoglienza in comunità o in residenze per anziani; oppure, ancora, una prima accoglienza in albergo di donne in gravi difficoltà o di ex prostitute inserite in progetti di recupero, prima di accompagnarle nelle comunità alloggio. Scarso è il ricorso all'offerta abitativa non Erp, ossia alle abitazioni assegnate temporaneamente al di fuori della graduatoria Erp per situazioni di emergenza sociale come sfratti o inagibilità; possono essere alloggi di proprietà comunale o di privati, ma messi a disposizione dal Comune. Non vi è grande differenza numerica tra gli interventi realizzati in emergenza e quelli programmati. Nel caso dell'ospitalità per fasce deboli, è stato fatto notare da alcuni Comuni come sia piuttosto limitata la possibilità di programmare interventi individuali per minori stranieri non accompagnati che spesso si allontanano già nei primi giorni di accoglimento in comunità. Sebbene non tutti i Comuni abbiano risposto alle domande relative alla quota di utenza immigrata che usufruisce dei servizi rivolti indistintamente a tutta la popolazione, si può supporre che per l'insieme di questi interventi di tipo abitativo (offerta abitativa escluso Erp, ospitalità a fasce deboli e dormitori) la percentuale di immigrati che vi ricorre sia consistente.

Più di uno ogni 4 Comuni ha dichiarato di aver realizzato interventi di fornitura pasti, servizio in massima parte programmato. Le segnalazioni erano state anche più numerose, ma per i Comuni in cui è stato possibile verificare le risposte dubbie, si è visto che in molti casi si faceva riferimento ad una fornitura pasti effettuata all'interno del servizio di assistenza domiciliare e quindi non ad un servizio strutturato autonomamente.

Molto rilevante è il numero di Comuni che eroga contributi economici (90%), non solo come attività programmata di intervento, ma anche al di fuori. E' in questi casi che si riscontrano le più elevate quote di accesso da parte degli immigrati. Alcune volte è stato segnalato che l'erogazione avviene secondo il criterio dell'integrazione del reddito al 'minimo vitale'. Possono comunque essere compresi contributi di ogni tipo, come il

sostegno alle spese della mensa scolastica o quello a famiglie che si fanno carico di ragazzi in affido familiare.

Per le rimanenti tipologie di intervento - assistenza domiciliare, asili nido e scuole materne - il ricorso degli immigrati è legato più che per altre alla struttura demografica della popolazione.

Quasi 2/3 dei Comuni ha attivato un servizio di assistenza domiciliare in gran parte volta a soddisfare i bisogni degli anziani presenti nel territorio comunale. Si presume quindi che il ricorso degli immigrati sia scarso vista la giovane età media della popolazione straniera. Non mancano, tuttavia, casi in cui gli immigrati si siano trovati in condizioni di richiedere l'assistenza domiciliare, ad esempio per malattie o incidenti che ne abbiano compromesso l'autonomia e in assenza di un contesto familiare di supporto.

Rapportato all'incidenza della popolazione immigrata su quella totale, ed in particolare al peso della popolazione da 0 a 5 anni, è anche il ricorso degli immigrati alle scuole materne comunali, agli asili nido o comunque ai servizi per bambini da 0 a 3 anni. Vi è da segnalare a questo proposito come sia particolarmente bassa in provincia di Venezia la presenza di bambini stranieri, sebbene in aumento. Ovviamente si tratta di interventi programmati. Tra questi alcune ludoteche o laboratori finanziati con la L. 285/97 e gestite in collaborazione con cooperative o direttamente dall'Asl con un contributo comunale alla spesa.

Anche per i cosiddetti servizi generici era stato chiesto di segnalarne eventuali altri non compresi nelle tipologie individuate per la schedatura. Alcuni Comuni hanno indicato i soggiorni o le attività ricreative estive destinati ai minori, le attività di segretariato svolte dagli assistenti sociali o la distribuzione di beni alimentari o di vestiario ad opera di volontari.

Resta infine da segnalare come quasi 1 Comune su 3 si sia dovuto far carico, nel biennio 2000/2001, di interventi di tutela e accoglienza per minori non accompagnati. Si tratta di interventi molto onerosi dal punto di vista finanziario la cui frequenza è legata anche alle segnalazioni da parte della polizia municipale quando rileva la presenza sul territorio comunale di minori in tali condizioni. Il Comune si fa carico delle rette dei minori trovati sul proprio territorio e ospitati presso le comunità di accoglienza fornendo anche il personale per l'accompagnamento.

Nel complesso delle attività che hanno dichiarato di aver svolto nel biennio indagato - sia generiche che specifiche per gli immigrati - poco meno della metà dei Comuni (46%) si è avvalsa, anche parzialmente, di servizi esterni per la loro realizzazione. I casi sono tra i più vari: si va da collaborazioni strutturate con organismi privati (laici o religiosi) al semplice incarico dato ad un genitore straniero di un alunno delle scuole locali perché supporti gli insegnanti nell'apprendimento di aspetti culturali, usanze, abitudini della propria etnia oppure agevoli i contatti con altri genitori che incontrano difficoltà con l'italiano nelle comunicazioni scolastiche.

L'83% dei Comuni che hanno compilato il questionario non ha segnalato, per il biennio 2000/2001, la realizzazione di attività di formazione per i propri dipendenti sulle questioni dell'immigrazione o per facilitare i contatti con gli immigrati. Solo quattro Comuni le hanno promosse nel 2000 e sei nell'anno 2001.

1.3.3 Le risorse utilizzate

Se si osservano le dichiarazioni riportate in merito alla provenienza dei fondi utilizzati per realizzare gli interventi segnalati, appare chiaro come i Comuni ricorrano in massima parte ai fondi propri (Tabella 3). I trasferimenti regionali sono utilizzati soprattutto per finanziare gli interventi di assistenza domiciliare, più limitatamente vi si ricorre per il sostegno scolastico, per i servizi a bambini da 0 a 3 anni e per l'erogazione di contributi economici. In quest'ultimo caso ci si avvale anche di risorse previste da leggi nazionali come la L. 431/98 relativa ai contributi per gli affitti. Solo 7 Comuni, inoltre, hanno dichiarato di essere in attesa di finanziamenti regolati dalla L.R. 9/90.

I Comuni, tuttavia, non solo finanziano gli interventi, ma in alcuni casi forniscono anche risorse materiali utili alla realizzazione degli stessi. E' il caso, ad esempio, degli interventi abitativi: nell'intervento specifico di ospitalità a cittadini stranieri, metà dei Comuni mette a disposizione immobili di proprietà e così anche per gli spazi in cui si tengono i corsi di italiano per adulti. Per l'offerta abitativa non Erp e per l'ospitalità a fasce deboli, invece, la quota è più contenuta. Non mancano casi in cui vengono messi a disposizione mezzi di trasporto e altre attrezzature.

Oltre a rilevare le risorse materiali messe a disposizione dai Comuni, l'indagine mirava a disporre di elementi informativi per una quantificazione delle risorse monetarie (spese

di competenza) e umane (personale) impegnate per gli interventi specifici e non specifici diretti alla popolazione immigrata. Lo scopo di reperire queste informazioni risiede nel definire l'ammontare complessivo delle risorse che gli enti locali destinano alle comunità immigrate.

Tabella 3 Fonti delle risorse monetarie per gli interventi realizzati: numero di Comuni che ne hanno segnalato l'utilizzo. Anni 2000 e 2001

tipologia di intervento	numero di Comuni che hanno segnalato l'utilizzo della risorsa					
	fondi propri		leggi regionali		altre fonti	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
interventi specifici						
ospitalità	7	8	0	0	0	2
sportello informativo	6	6	1	1	0	1
mediazione linguistico culturale	7	8	2	1	1	3
corsi di italiano	9	10	1	0	1	1
inserimento lavorativo	4	5	0	0	0	0
facilitazione scolastica	12	13	1	1	2	6
interventi generici						
offerta abitativa (escluso Erp)	8	8	0	0	0	0
ospitalità a fasce deboli	8	10	0	0	0	1
dormitorio	1	1	0	0	0	0
assistenza domiciliare	26	27	11	10	0	0
asili nido/bambini 0-3 anni	12	13	3	3	3	6
scuole materne	17	17	4	4	2	2
fornitura pasti	10	11	0	0	1	1
contributi economici	32	34	4	4	6	6

Nota: alcuni Comuni non hanno specificato la fonte delle risorse

L'indagine ha accertato la difficoltà di reperire tali informazioni in quanto la maggior parte dei Comuni non ha fornito i dati richiesti. I referenti incaricati dai Comuni per la compilazione del questionario hanno segnalato più volte l'impossibilità di indicare per singoli interventi le risorse perché i relativi impegni di bilancio sono annoverati in voci più generali che includono diversi tipi di spesa. Lo scorporo avrebbero implicato una ricerca all'interno della contabilità dell'ente e i referenti comunali (in genere assistenti sociali), già assai impegnati nel loro lavoro giornaliero, non erano nella possibilità di farlo. La difficoltà maggiore in indagini di questo tipo risiede nella molteplicità dei servizi e quindi delle voci a bilancio che possono essere di interesse. Singoli servizi possono essere inclusi in voci distinte di bilancio e la ricostruzione complessiva diventa complessa. A ciò si deve aggiungere che se le spese riferite ai servizi specifici si

possono attribuire per intero all'utenza immigrata, per quelle relative ai servizi generali, rivolti alla popolazione, occorre conoscere la quota attribuita alla componente immigrata. Questo ultimo dato è risultato ancora più difficile da ricavare del primo.

Solo sommando le risorse impegnate per interventi specifici a quelle attribuite pro quota alla componente immigrata, all'intero di servizi generali che il Comune eroga alla popolazione, è possibile quantificare correttamente l'ammontare delle risorse che il Comune destina agli immigrati presenti nel territorio.

La via da percorrere per ottenere informazioni di questo tipo, che riteniamo utili per avere una visione complessiva e reale delle risorse pubbliche impegnate per migliorare l'inserimento degli immigrati, non sembra essere quella dell'indagine almeno fino a quando non si predispongano modalità comuni per la raccolta dei dati (risorse impegnate) finalizzata allo scopo conoscitivo.

Con i dati raccolti in questa indagine possiamo, comunque, cercare di fornire alcuni elementi di conoscenza con riferimento in particolare agli importi stanziati in bilancio preventivo 2000[3] (valori di competenza, domanda B7 del questionario).

Gli importi di spesa per interventi specifici variano da poche centinaia di mille lire a cifre assai più consistenti fino a due decine di milioni di lire. Si distingue Venezia che, sia per dimensione urbana che per presenza di alcune migliaia di immigrati, investe alcune centinaia di milioni di lire per lo più impegnati nell'ospitalità e nei corsi di alfabetizzazione. In generale, però, si osserva che la variabilità delle cifre impegnate non dipende né dalla numerosità della popolazione immigrata residente né dalla dimensione urbana del Comune, né dall'incidenza della popolazione immigrata sul totale.

I maggiori impegni di spesa, invece, risultano per interventi generali e, in particolare, per l'assistenza domiciliare e per l'erogazione dei contributi economici. Infatti, dai dati forniti dai Comuni che hanno indicato gli importi stanziati e le percentuali di utenza immigrata sul totale, risulta che le due voci di spesa presentano complessivamente importi consistenti compresi tra un minimo di un centinaio di milioni e un massimo di

alcune centinaia di milioni. La quota dell'utenza immigrata sul totale dell'utenza, indicata per lo più per l'erogazione dei contributi economici, presenta una variabilità che non trova giustificazione nella diversa incidenza degli immigrati sulla popolazione totale. Bisogni diversi tra comunità di immigrati insediate nei vari Comuni e politiche di assistenza diverse tra Comuni, potrebbero spiegare quelle differenze che abbiamo osservato e che non riusciamo, con i dati che abbiamo, a giustificare in altro modo.

1.3.4 Progetti e principali problemi incontrati dalle amministrazioni comunali

Nella sezione C del questionario venivano poste tre domande aperte allo scopo di avere notizie riguardanti gli interventi approvati o in via d'approvazione, quelli che gli amministratori e gli operatori ritengono necessario avviare e, infine, i principali problemi che gli stessi incontrano nella pianificazione degli interventi per l'immigrazione.

Ricche sono le informazioni fornite e, essendo state date al di fuori di una traccia tematica, risultano l'espressione di un libero e spontaneo riferimento alla realtà che gli operatori e gli amministratori vivono quotidianamente nell'offrire servizi per l'immigrazione.

In relazione ai progetti da realizzare nel biennio 2001/2002 si è proceduto ad una aggregazione delle risposte in quattro categorie di interventi (Tabella 4). La maggior parte delle segnalazioni (68%) è riferita a progetti volti all'inserimento socio-culturale degli immigrati. L'ambito al quale fanno riferimento è essenzialmente la scuola ed in particolar modo riguardano la mediazione linguistica e culturale, la facilitazione scolastica ed i progetti educativi e ricreativi sulla multiculturalità. Sono cioè progetti che hanno l'obiettivo di sostenere e favorire l'inserimento scolastico dei bambini stranieri nelle scuole ed educare al rispetto della diversità culturale.

---

[3] Nell'indagine si sono chiesti i valori a bilancio preventivo perché il riferimento temporale era non solo il 2000, ma anche il 2001 per il quale alla data di avvio dell'indagine non poteva esserci il bilancio consuntivo. Pertanto per necessità di confronto tra i due anni anche gli importi al 2000 sono riferiti al preventivo.

Tabella 4 Progetti approvati o in via d'approvazione riferiti agli immigrati e da realizzare nel 2001/2002

tipo di progetto	%
progetti d'inserimento socio culturale	68%
progetti per l'acquisizione di maggiori informazioni sulla realtà dell'immigrazione	15%
progetti di formazione agli operatori del settore	10%
servizi informativi agli immigrati	7%

I progetti di inserimento culturale e sociale dei minori vengono proposti non solo a scuola, bensì anche nei luoghi del tempo libero, come per esempio nei laboratori interculturali, nei centri pomeridiani e ludici. Ma, dalle caratteristiche dei progetti, sembra che nella realizzazione sia proprio la scuola a riuscire a coinvolgere il maggior numero di soggetti: dalle amministrazioni comunali, alle organizzazioni non profit e alle Asl.

Per quanto riguarda gli adulti, i progetti di inserimento culturale hanno come obiettivo l'alfabetizzazione, l'informazione sociale e civica e i corsi di italiano. Generalmente tali attività sono svolte da scuole, associazioni e cooperative su richiesta delle amministrazioni comunali.

Da segnalare inoltre è l'adesione dei Comuni del Veneziano al 'Patto Territoriale della Venezia Orientale' che prevede azioni di concertazione tra Comuni, organizzazioni non profit e autorità scolastiche al fine di combattere l'emarginazione e l'esclusione sociale delle fasce deboli. Va inoltre segnalato un progetto riguardante il tema della casa. Si tratta dell'iniziativa 'Una casa per i lavoratori' che prevede la concessione di mutui ai lavoratori per l'acquisto di alloggi a condizioni agevolate, rivolto soprattutto agli immigrati.

Guardando ai progetti in cantiere, emerge un certo interesse per l'acquisizione di informazioni sul fenomeno migratorio e per la formazione dei dipendenti dell'amministrazione comunale e degli insegnanti delle scuole.

L'acquisizione di informazioni sull'immigrazione, argomento di progetti segnalato nel 15% dei casi, è rivolta sia agli aspetti generali e di ampia valenza che agli aspetti più particolari e specifici, come quello dei minori stranieri o delle donne.

Alcuni Comuni, per ciò che riguarda i minori stranieri, hanno infatti espresso la loro difficoltà negli interventi di tutela, soprattutto di fronte alla complessità ed alla mancanza di informazioni sugli iter burocratici e legislativi.

La formazione agli operatori, che riguarda il 10% dei progetti approvati o in via di approvazione, interessa gli impiegati dei front office, gli insegnanti delle scuole e gli operatori comunali del settore. È stata inoltre segnalata da più Comuni una formazione interistituzionale realizzata in collaborazione con un'associazione e una Asl.

Tra gli altri interventi approvati, il 7% è rappresentato da istituzione di sportelli informativi, di consulenza ed orientamento. Anche per realizzare questa categoria di progetti, i Comuni si avvalgono della collaborazione di soggetti esterni e in particolare del terzo settore.

Tabella 5 Interventi per gli immigrati che l'amministrazione comunale e gli operatori ritengono necessario avviare in un prossimo futuro

tipo di intervento	%
progetti d'inserimento	45%
soluzione al problema abitativo	22%
progetti per il superamento della discriminazione	14%
progetti per la risoluzione del problema lavorativo	14%
progetti per l'acquisizione di maggiori informazioni sulla realtà dell'immigrazione	5%

Passando ad esaminare i progetti che le amministrazioni comunali ritengono necessario avviare, predominano ancora (45%) quelli concernenti l'inclusione sociale e culturale degli immigrati (Tabella 5) da raggiungersi attraverso la partecipazione alla vita sociale, civile, politica ed associativa locale. Per il conseguimento di un tale obiettivo è necessario migliorare l'accesso della popolazione ai servizi e alle informazioni. Così come per gli interventi di inserimento già realizzati, è di fondamentale importanza la figura del mediatore linguistico e culturale, soprattutto per gli immigrati appartenenti a gruppi e culture più distanti, come per esempio i Rom ed i Kossovari, indicati più volte come piuttosto singolari e difficili da comprendere.

Il secondo posto degli interventi che si ritiene necessario avviare in un prossimo futuro spetta al problema abitativo (22%). La carenza di alloggi è da riferirsi sia ad abitazioni

vere e proprie che alle case di pronta accoglienza (ad esempio per i minori stranieri che in situazioni di emergenza vengono alloggiati negli alberghi o in sistemazioni provvisorie).

Come è noto, nella ricerca di un alloggio da parte degli immigrati, alla carenza di abitazioni sul mercato privato degli affitti si aggiunge la difficoltà legata alla diffidenza dei proprietari che restringe ancora di più la disponibilità dell'offerta abitativa. A questo proposito, il 14% degli operatori ed amministratori ha considerato il superamento della discriminazione come uno dei problemi su cui si dovrà intervenire nel prossimo futuro. Essi ritengono utile e necessario migliorare la conoscenza reciproca tra popolazione locale e nuove comunità e favorire l'apertura verso chi, per cultura e tradizione, sembra troppo diverso. Le amministrazioni comunali ritengono quindi importante agire sul piano culturale, combattendo la discriminazione con lo strumento dell'informazione e della conoscenza.

Un altro fronte sul quale i Comuni intendono attivarsi è quello dell'inserimento lavorativo (14%). Le problematiche relative al lavoro si riferiscono non solo alla possibilità di poter aiutare gli immigrati nella ricerca di un occupazione, gli operatori e gli amministratori hanno infatti espresso la necessità di formare professionalmente gli immigrati, ma si riferiscono anche alla possibilità di migliorare le condizioni di lavoro di chi ha già un'occupazione.

Il 5% delle amministrazioni comunali, infine, ritiene insufficienti i dati sull'immigrazione ad oggi disponibili e considera fondamentale la possibilità di poter quantificare il bisogno e pianificare eventuali interventi. Gli operatori chiedono pertanto maggiori indagini ed approfondimenti sull'immigrazione, in termini sia qualitativi che quantitativi.

L'ultimo dei tre quesiti considerati nella sezione C del questionario riguarda infine i principali problemi che l'amministrazione comunale incontra nella pianificazione delle politiche e degli interventi per l'immigrazione.

Il primo problema segnalato è la carenza di risorse economiche. Gli operatori riferiscono infatti che i fondi stanziati sono troppo esigui per realizzare gli interventi necessari per gli immigrati.

Al secondo posto troviamo invece la carenza di personale qualificato che può riflettersi negativamente non solo sull'operatività, ma anche sulla capacità progettuale. Se a queste considerazioni si aggiungono la carenza di risorse umane e le crescenti incombenze burocratiche, si può comprendere come una problematica gestione degli interventi rivolti agli immigrati rischi di gravare su chi si dimostra più sensibile e ricettivo a queste istanze sociali. In merito alla carenza di personale qualificato, vale la pena ricordare quanto emerso nei paragrafi precedenti, ossia lo scarso ricorso ad attività formative in materia di immigrazione e il ridotto numero di progetti di questo tipo approvati per il biennio 2001-2002.

L'insufficiente disponibilità di alloggi si colloca al terzo posto tra i problemi incontrati nella pianificazione di interventi per gli immigrati. La complessità del mercato privato e la scarsità di case disponibili è uno degli aspetti più problematici anche per le amministrazioni e infatti è stata indicata pure tra gli interventi necessari.

La graduatoria dei problemi sorti in fase di pianificazione vede al quarto posto la resistenza culturale sia della popolazione nel suo complesso che di alcuni amministratori a volte poco sensibili nel collaborare attivamente per l'inserimento socioeconomico degli immigrati.

D'altro canto, bisogna comunque segnalare l'impegno delle amministrazioni comunali della provincia che hanno promosso – in gran numero - interventi per l'inserimento socio-culturale degli immigrati (Tabella 4), includendo progetti di sensibilizzazione della cittadinanza, in particolare nelle scuole. Si è visto, inoltre, come alcune ritengano necessario avviare nel prossimo futuro progetti volti specificatamente al superamento della discriminazione (Tabella 5).

Sul totale dei problemi segnalati, una certa rilevanza è attribuita alla mancanza di adeguate informazioni sull'immigrazione nel territorio di propria competenza, ma anche di area più vasta. Riferiscono infatti la scarsità degli elementi conoscitivi e la difficoltà a gestire una realtà che ha sempre gli aspetti dell'emergenza. Le difficoltà dovute alla irreperibilità di dati sugli interventi e sulle azioni significative realizzate nel territorio, rendono pressoché impossibile avere un quadro generale dei bisogni e dei servizi offerti. Secondo gli operatori mancano rilevazioni quantitative e qualitative sul fenomeno ritenuto particolarmente complesso a causa del suo continuo evolversi.

La necessità di acquisizione di maggiori informazioni è confermata dalla volontà di creare banche dati ed osservatori, ritenuti un supporto necessario ed opportuno nel gestire le difficoltà e le necessità mosse dal fenomeno migratorio.

La mancanza di informazioni è stata indicata anche per ciò che concerne la normativa riferita all'immigrazione. Chi pianifica non riesce a conoscere in tempo le risorse potenziali messe a disposizione dalle istituzioni e non riesce pertanto a programmare interventi e azioni in tempo utile.

La normativa sull'immigrazione è in continua evoluzione, spesso poco chiara e di complessa applicazione a casi concreti. La mole di lavoro alla quale sono soggetti gli operatori, inoltre, non permette lo studio accurato delle leggi.

Tra gli aspetti problematici della pianificazione degli interventi è emersa la difficoltà di collaborazione con gli stessi immigrati e soprattutto con le loro associazioni. Gli immigrati sono inoltre difficili da contattare e diversi servizi rimangono trascurati o elusi. Probabilmente, la difficoltà di contatto con gli immigrati si riflette negativamente sulla loro accessibilità ad informazioni riguardanti la possibilità di poter usufruire di interventi ed azioni positive a loro favore. Tale difficoltà potrebbe essere anche legata alla diversità culturale, più volte indicata come un aspetto problematico. In parte può essere causata dall'approccio assistenzialistico assimilato dalla cultura dei servizi di alcuni paesi di origine, e supposto conseguentemente anche laddove ciò non è previsto, come per esempio nei servizi di consulenza ed orientamento. Gli operatori riferiscono, infatti, di immigrati diffidenti verso i servizi offerti che, a volte, non soddisfano le loro aspettative.

La mancanza di coordinamento tra enti pubblici e privati è stata indicata da alcune amministrazioni locali come aspetto problematico. Gli operatori descrivono una realtà in cui gli enti pubblici e privati non sono disponibili a cooperare, gli interventi sono isolati e ci sono dispersioni di risorse e progettualità. Si denuncia più volte l'assenza di un Piano di zona e la mancanza di principi di fondo condivisi.

Manca fondamentalmente la comunicazione sia all'interno delle stesse amministrazioni comunali che a livello territoriale. In tal modo viene posta poca attenzione ai rischi di sovrapposizione e dispersione di offerta.

Seppure in minima misura, viene anche segnalata la carenza nel territorio di organizzazioni non profit come un problema che può influire sulla pianificazione degli interventi in quanto vengono a mancare i requisiti di cooperazione e sinergia pubblico-privato spesso necessari per la riuscita degli stessi.

Ultimo tra i problemi indicati è la clandestinità che sembra riguardare una parte considerevole di immigrati. Gli operatori hanno espresso la difficoltà di poter aiutare i clandestini che comunque rimangono sommersi e difficili da raggiungere. In questo caso è ancora più difficile la lettura del bisogno e la valutazione di eventuali interventi.

1.3.5 Valutazione sulle problematiche emerse nella realizzazione degli interventi

La sezione D del questionario si proponeva di analizzare la misura di accordo o disaccordo degli operatori ed amministratori su una serie di affermazioni relative alle problematiche sulla realizzazione di interventi per l'immigrazione

Molte delle risposte ottenute (Tabella 6) confermano quanto già rilevato nella sezione C quando si era offerta la possibilità ad operatori ed amministratori di esporre liberamente i principali problemi da loro incontrati nella pianificazione degli interventi.

E' il caso della carenza di risorse monetarie che raccoglie il 77%[4] di accordo (d'accordo e molto d'accordo) e della carenza di personale, sia in generale (92%) che specificatamente formato (85%) in sintonia con le problematiche emerse in fase di pianificazione.

La complessità delle norme giuridiche e la difficoltà di accesso ai bandi sono risultati un problema per circa 2/3 degli operatori.

Conferma quanto rilevato precedentemente anche l'accordo sulla mancanza di coordinamento tra enti locali e organizzazioni non profit che raccoglie una percentuale del 72%. Le organizzazioni non profit sono inoltre considerate indispensabili per la realizzazione degli interventi dal 79% dei Comuni rispondenti.

[4] La percentuale è calcolata sul totale dei 41 Comuni rispondenti.

Tabella 6 Misura dell'accordo e del disaccordo con alcune affermazioni relative agli interventi realizzati per l'immigrazione dalle amministrazioni comunali

affermazioni	valutazione sulle problematiche			
	per nulla d'accordo	poco d'accordo	d'accordo	molto d'accordo
La carenza di risorse monetarie è un problema per la realizzazione degli interventi	2,6%	20,5%	46,2%	30,8%
La carenza di personale è un problema per la realizzazione degli interventi	2,6%.	5,1%	59,0%	33,3%
La mancanza di personale adeguatamente formato è un limite per la realizzazione degli interventi	2,6%	12,8%	48,7%	35,9%
La complessità delle norme giuridiche (specialistiche e non) e la loro interpretazione crea difficoltà nella realizzazione degli interventi	5,1%	28,8%	51,3%	15,4%
L'atteggiamento negativo della popolazione è un problema per la realizzazione dei interventi	12,8%	48,7%	25,6%	12,8%
La scarsa collaborazione tra assessorati è un problema per la realizzazione di interventi	17,9%	35,9%	33,3%	12,8%
Le organizzazioni non profit sono indispensabili per la realizzazione degli interventi	2,6%	17,9%	61,5%	17,9%
L'acquisizione di maggiori informazioni e dati sull'immigrazione renderebbe più facile la realizzazione di interventi	0,0%	5,1%	82,1%	12,8%
La scarsa collaborazione degli immigrati e delle loro associazioni è un problema per la realizzazione di interventi	5,1%	48,7%	35,9%	10,3%
La mancanza di coordinamento con gli altri enti locali (Comuni, Provincie, Regioni e Asl) è un problema per la realizzazione degli interventi	2,6%	7,7%	53,8%	35,9%
La mancanza di coordinamento con le organizzazioni non profit è un problema per la realizzazione di interventi	0,0%	28,2%	53,8%	17,9%
La difficoltà di accesso ai bandi di finanziamento è un problema per la realizzazione degli interventi	2,6%	28,2%	51,3%	17,9%

Il 62% non è invece d'accordo nel considerare l'atteggiamento negativo della popolazione come un problema. Si possono tuttavia rilevare alcune incongruenze con

quanto emerso precedentemente: l'atteggiamento negativo della popolazione era stato infatti segnalato come il quarto problema più rilevante nella pianificazione di politiche e interventi per l'immigrazione, dopo la carenza di risorse economiche, abitative e di personale generico e qualificato. Tale incongruenza può essere spiegata con la diversità dei due momenti: l'uno la pianificazione, l'altro la realizzazione. Mentre nel primo si è ancora in una fase di decisione politica, nel secondo si è già passati alla fase operativa.

Non sembra destare particolari preoccupazioni e problemi, la mancanza di collaborazione tra assessorati e la scarsa collaborazione degli immigrati e delle loro associazioni con le amministrazioni comunali. La maggioranza degli intervistati (54%) non si è infatti mostrata d'accordo nel considerarli un problema, anche se si tratta di una maggioranza numericamente debole.

Il dato sicuramente più lampante di quest'ultima parte del questionario riguarda l'acquisizione di maggiori informazioni sugli immigrati. All'affermazione sull'opportunità di accedere a maggiori informazioni sugli immigrati al fine di poter meglio realizzare interventi a loro favore, il 95% dei rispondenti si è dichiarato d'accordo.

Come abbiamo visto, tale necessità è stata espressa anche nelle risposte date alle domande della sezione C, ovvero tra i principali problemi, tra le necessità future e, in parte, negli interventi approvati o in via di approvazione (istituzione di banche dati ed osservatori). Ciò dimostra che gli operatori e gli amministratori hanno necessità e volontà di disporre sempre più di elementi conoscitivi sull'immigrazione da considerare quindi strumenti preziosi per la gestione del fenomeno migratorio.

1.4 Considerazioni finali

Gli immigrati costituiscono un nuovo segmento della popolazione presente nel territorio e in quanto tale rappresentano parte dell'utenza dei servizi erogati dagli enti locali, ma la diversità di bisogni tra l'utenza autoctona e quella locale ha reso necessario predisporre servizi rivolti ai soli immigrati. E così, i Comuni si sono attrezzati per offrire, nell'ambito delle proprie attività e funzioni, servizi mirati prevalentemente ad agevolare l'inserimento sociale quali gli interventi di facilitazione scolastica, di

mediazione culturale e di alfabetizzazione. Ma è nell'ambito dei servizi generali rivolti alla popolazione che i Comuni soddisfano le prime essenziali richieste di aiuto degli immigrati; accanto alla popolazione nativa vi è un'utenza immigrata che, in alcuni casi per lo più legati a situazioni di estrema povertà e per servizi di prima necessità, rappresenta una quota consistente.

Difficile è, invece, quantificare l'ammontare delle risorse che i Comuni impegnano per interventi che interessano gli immigrati. Pur tuttavia, seppure non sia stato possibile addivenire ad una quantificazione completa e soddisfacente delle risorse dedicate, i dati rilevati dall'indagine indicano che le cifre impegnate per interventi specifici rivolti alle sole nuove comunità assommano mediamente ad alcune decine di migliaia di lire pro-capite sugli immigrati residenti. D'altra parte è sul fronte degli aiuti economici che sembra esserci una maggiore consistenza degli impegni di spesa.

Sia nella pianificazione che nella realizzazione degli interventi i Comuni devono misurarsi con problemi di carenza delle informazioni sugli immigrati insediati nei propri territori e di scarsità delle risorse, economiche ed umane, da impiegare. Al contempo, in alcuni casi, si trovano però ad agire - soprattutto nella fase di ideazione degli interventi - in contesti di criticità determinati da atteggiamenti negativi da parte della popolazione nativa. E' anche per questo che molti progetti realizzati e che si realizzeranno vertono sulla migliore comunicabilità tra culture diverse. Questo obiettivo, tuttavia, può essere raggiunto solo con una reale disponibilità alla collaborazione anche da parte delle comunità immigrate che sembra difficile da raggiungersi, in particolare con alcuni gruppi di immigrati.

Non si deve infatti dimenticare che la buona riuscita delle politiche implica - oltre alla partecipazione di tutti gli attori locali, siano essi pubblici o privati - anche un atteggiamento collaborativo da parte dell'utenza immigrata.

In conclusione, i Comuni sembrano già ora costituire nodi di una rete di servizio che, tra notevoli difficoltà, cerca di rispondere per quanto possibile, e con i limiti della disponibilità delle risorse, ai problemi dell'inserimento degli immigrati nel nostro territorio.

Allegato: Il questionario utilizzato per l'indagine presso i Comuni della provincia di Venezia

INTERVENTI E POLITICHE PER L'IMMIGRAZIONE. UN'INDAGINE PRESSO I COMUNI VENEZIANI

SEZIONE A – NOTIZIE GENERALI

Comune di.....

Assessorato al quale è attribuita la materia dell'immigrazione.....

Nominativo del referente per la compilazione del questionario.....

SEZIONE B – INTERVENTI REALIZZATI

B1. INTERVENTI SPECIFICI PER L'UTENZA IMMIGRATA

Tipologia intervento	2000		2001	
	Si[1]	N° utenti	Si[1]	N° utenti
Ospitalità a stranieri	❒		❒	
Sportello informativo per immigrati	❒		❒	
Mediazione linguistico culturale	❒		❒	
Corsi di Italiano	❒		❒	
Interventi per l'inserimento lavorativo	❒		❒	
Interventi di facilitazione scolastica	❒		❒	
Altro _____	❒		❒	

1) Segnalare con un **X** la realizzazione dell'intervento

Note: _____

_____

_____

B1.1 NEL CASO IL COMUNE REALIZZI INTERVENTI DI MEDIAZIONE LINGUISTICO CULTURALE SPECIFICARNE L'AMBITO

_____

B1.2 IL COMUNE SI È FATTO CARICO, NEL BIENNIO 2000/2001, DI INTERVENTI DI TUTELA E ACCOGLIENZA PER MINORI NON ACCOMPAGNATI?

1. Si ❒
2. No ❒

B2. INTERVENTI NON SPECIFICATAMENTE RIVOLTI ALL'UTENZA IMMIGRATA

Tipologia intervento	2000		2001	
	Si[1]	% utenza immigrata	Si[1]	% utenza immigrata
Offerta abitativa (escluso ERP)	❒		❒	
Ospitalità per fasce deboli	❒		❒	
Dormitorio	❒		❒	
Assistenza domiciliare	❒		❒	
Asili nido/servizi bambini 0-3 anni	❒		❒	
Scuole materne comunali	❒		❒	
Fornitura pasti	❒		❒	
Contributi economici	❒		❒	
Altro _____	❒		❒	

1) Segnalare con un **X** la realizzazione dell'intervento

Note: _____

_____

_____

B3 IL COMUNE HA REALIZZATO, NEL BIENNO 2000/2001, ATTIVITÀ RICREATIVE E CULTURALI O DI PROMOZIONE DELL'INTEGRAZIONE SOCIALE DEGLI IMMIGRATI?

1. Si ❒
2. No ❒ passare alla domanda B4

B3.1 PER LA REALIZZAZIONE DI QUESTE ATTIVITÀ IL COMUNE SOSTIENE LE ORGANIZZAZIONI NON PROFIT?

1. Si ❒
2. No ❒

B4 IL COMUNE SOSTIENE LE ATTIVITÀ PROMOSSE DALLE ASSOCIAZIONI DI IMMIGRATI?

1. Si ❒
2. No ❒

B5. CARATTERE DEGLI INTERVENTI REALIZZATI

	Carattere dell'intervento			
Tipologia intervento	**Emergenza**		**Programmato**	
INTERVENTI SPECIFICI	**2000**	**2001**	**2000**	**2001**
Ospitalità a stranieri				
Sportello informativo per immigrati				
Mediazione linguistico culturale				
Corsi di Italiano				
Interventi per l'inserimento lavorativo				
Interventi di facilitazione scolastica				
INTERVENTI NON SPECIFICI	**2000**	**2001**	**2000**	**2001**
Offerta abitativa (escluso ERP)				
Ospitalità per fasce deboli				
Dormitorio				
Assistenza domiciliare				
Asili nido/servizi bambini 0-3 anni				
Scuole materne comunali				
Fornitura pasti				
Contributi economici				

Note: _____

_____

_____

B6. FONTI DELLE RISORSE MONETARIE DEGLI INTERVENTI REALIZZATI

	Fonti delle risorse											
Tipologia intervento	**Fondi propri**		**L.R. 9/90**		**Altre Leggi Regionali**		**L. 285/97**		**Altre Leggi nazionali**		**Altre fonti**	
INTERVENTI SPECIFICI	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Ospitalità a stranieri												
Sportello informativo per immigrati												
Mediazione linguistico culturale												
Corsi di Italiano												
Interventi per l'inserimento lavorativo												
Interventi di facilitazione scolastica												
INTERVENTI NON SPECIFICI	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Offerta abitativa (escluso ERP)												
Ospitalità per fasce deboli												
Dormitorio												
Assistenza domiciliare												
Asili nido/servizi bambini 0-3 anni												
Scuole materne comunali												
Fornitura pasti												
Contributi economici												

Note: _____

_____

_____

B6.1 SIETE IN ATTESA DI FINANZIAMENTI EX L.R. 9/90?

1. Si ❒
2. No ❒

B7. IMPORTI STANZIATI A BILANCIO PREVENTIVO PER GLI INTERVENTI REALIZZATI

Tipologia intervento	2000		2001	
INTERVENTI SPECIFICI	**Importo stanziato***	**% per utenza immigrata**	**Importo stanziato***	**% per utenza immigrata**
Ospitalità a stranieri				
Sportello informativo per immigrati				
Mediazione linguistico culturale				
Corsi di Italiano				
Interventi per l'inserimento lavorativo				
Interventi di facilitazione scolastica				
INTERVENTI NON SPECIFICI	**Importo stanziato**	**% per utenza immigrata**	**Importo stanziato**	**% per utenza immigrata**
Offerta abitativa (escluso ERP)				
Ospitalità per fasce deboli				
Dormitorio				
Assistenza domiciliare				
Asili nido/servizi bambini 0-3 anni				
Scuole materne comunali				
Fornitura pasti				
Contributi economici				

(*) valori di competenza cioè spesa impegnata per l'anno di riferimento

B8. RISORSE UMANE INTERNE IMPIEGATE PER L'INTERA UTENZA A CUI SONO DIRETTI GLI INTERVENTI

	Personale interno in mesi/uomo			
Tipologia intervento	**Personale retribuito (mesi/uomo)**		**Personale volontario (**) (mesi/uomo)**	
INTERVENTI SPECIFICI	**2000**	**2001**	**2000**	**2001**
Ospitalità a stranieri				
Sportello informativo per immigrati				
Mediazione linguistico culturale				
Corsi di Italiano				
Interventi per l'inserimento lavorativo				
Interventi di facilitazione scolastica				
INTERVENTI NON SPECIFICI	**2000**	**2001**	**2000**	**2001**
Offerta abitativa (escluso ERP)				
Ospitalità per fasce deboli				
Dormitorio				
Assistenza domiciliare				
Asili nido/servizi bambini 0-3 anni				
Scuole materne comunali				
Fornitura pasti				
Contributi economici				

(**) Per personale volontario si intende il personale non retribuito ma in carico all'ente (obiettori, stagisti, volontari, ecc….)

B9. IL COMUNE SI È AVVALSO, ANCHE PARZIALMENTE DI SERVIZI ESTERNI PER LA REALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ NEL BIENNIO 2000/2001?

1. Si ❒
2. No ❒ passare alla domanda B10

B9.1 SE SI, INDICARE LE CIFRE INSERITE A BILANCIO COME CORRISPETTIVO TRA IL COMUNE E CHI EROGA IL SERVIZIO

Tipologia intervento	Valore a bilancio (***)	
INTERVENTI SPECIFICI	**2000**	**2001**
Ospitalità a stranieri		
Sportello informativo per immigrati		
Mediazione linguistico culturale		
Corsi di Italiano		
Interventi per l'inserimento lavorativo		
Interventi di facilitazione scolastica		
INTERVENTI NON SPECIFICI	**2000**	**2001**
Offerta abitativa (escluso ERP)		
Ospitalità per fasce deboli		
Dormitorio		
Assistenza domiciliare		
Asili nido/servizi bambini 0-3 anni		
Scuole materne comunali		
Fornitura pasti		
Contributi economici		

(***) Dati inseriti a bilancio preventivo per gli anni 2000 e 2001

B10. ALTRE RISORSE COMUNALI MESSE A DISPOSIZIONE PER GLI INTERVENTI[1]

	Tipologia risorsa											
Tipologia intervento	Immobili				Attrezzature/Mezzi				Altro			
INTERVENTI SPECIFICI	**2000**		**2001**		**2000**		**2001**		**2000**		**2001**	
Ospitalità a stranieri												
Sportello informativo per immigrati												
Mediazione linguistico culturale												
Corsi di Italiano												
Interventi per l'inserimento lavorativo												
Interventi di facilitazione scolastica												
INTERVENTI NON SPECIFICI	**2000**		**2001**		**2000**		**2001**		**2000**		**2001**	
Offerta abitativa (escluso ERP)												
Ospitalità per fasce deboli												
Dormitorio												
Assistenza domiciliare												
Asili nido/servizi bambini 0-3 anni												
Scuole materne comunali												
Fornitura pasti												
Contributi economici												

1) Compilare la tabella inserendo le **X**

B11. NEL CASO CI SI AVVALGA DI ORGANIZZAZIONI NON PROFIT SI INDICHINO LA RAGIONE SOCIALE E IL TIPO DI CONTRATTO

Tipologia dell'intervento	Ragione sociale delle organizzazioni		Tipo di contratto	
INTERVENTI SPECIFICI	**2000**	**2001**	**2000**	**2001**
Ospitalità a stranieri	… … …	… … …	… … …	… … …
Sportello informativo per immigrati	… … …	… … …	… … …	… … …
Mediazione linguistico culturale	… … …	… … …	… … …	… … …
Corsi di Italiano	… … …	… … …	… … …	… … …
Interventi per l'inserimento lavorativo	… … …	… … …	… … …	… … …
Interventi di facilitazione scolastica	… … …	… … …	… … …	… … …
INTERVENTI NON SPECIFICI	**2000**	**2001**	**2000**	**2001**
Offerta abitativa (escluso ERP)	… … …	… … …	… … …	… … …
Ospitalità per fasce deboli	… … …	… … …	… … …	… … …
Dormitorio	… … …	… … …	… … …	… … …
Assistenza domiciliare	… … …	… … …	… … …	… … …
Asili nido/servizi bambini 0-3 anni	… … …	… … …	… … …	… … …
Scuole materne comunali	… … …	… … …	… … …	… … …
Fornitura pasti	… … …	… … …	… … …	… … …
Contributi economici	… … …	… … …	… … …	… … …

B12. IL COMUNE NEL 2000 E NEL 2001 HA PROMOSSO ATTIVITA' DI FORMAZIONE PER I PROPRI DIPENDENTI SULLE QUESTIONI DELL'IMMIGRAZIONE O PER FACILITARE I CONTATTI CON GLI IMMIGRATI?

2000 ❒
2001 ❒

SEZIONE C – PROGETTI E PRINCIPALI PROBLEMI

C1. PROGETTI APPROVATI O IN VIA DI APPROVAZIONE RIFERITI AGLI IMMIGRATI E DA REALIZZARE NEL 2001 E/O 2002

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

C2. INTERVENTI PER GLI IMMIGRATI CHE L'AMMINISTRAZIONE COMUNALE E/O GLI OPERATORI RITENGONO NECESSARIO AVVIARE IN UN PROSSIMO FUTURO

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

C3. I TRE PROBLEMI PRINCIPALI CHE L'AMMINISTRAZIONE COMUNALE INCONTRA NELLA PIANIFICAZIONE DELLE POLITICHE/INTERVENTI PER L'IMMIGRAZIONE

1 .....

2 .....

3 .....

SEZIONE D – UNA VALUTAZIONE SULLE PROBLEMATICHE

D1. IN CHE MISURA LEI E' D'ACCORDO O IN DISACCORDO CON LE SEGUENTI AFFERMAZIONI RELATIVE AGLI INTERVENTI REALIZZATI PER L'IMMIGRAZIONE PRESSO L'AMMINISTRAZIONE COMUNALE

	Per nulla d'accordo	Poco d'accordo	D'accordo	Molto d'accordo
1. La carenza di risorse monetarie è un problema per la realizzazione degli interventi	❒	❒	❒	❒
2. La carenza di personale è un problema per la realizzazione degli interventi	❒	❒	❒	❒
3. La mancanza di personale adeguatamente formato è un limite per la realizzazione degli interventi	❒	❒	❒	❒
4. La complessità delle norme giuridiche (specialistiche e non) e la loro interpretazione crea difficoltà nella realizzazione degli interventi	❒	❒	❒	❒
5. L'atteggiamento negativo della popolazione è un problema per la realizzazione di interventi	❒	❒	❒	❒
6. La scarsa collaborazione tra assessorati è un problema per la realizzazione di interventi globali	❒	❒	❒	❒
7. Le organizzazioni non profit sono indispensabili per la realizzazione degli interventi	❒	❒	❒	❒
8. L'acquisizione di maggiori informazioni e dati sull'immigrazione renderebbe più facile la realizzazione di interventi	❒	❒	❒	❒
9. La scarsa collaborazione degli immigrati e le loro associazioni è un problema per la realizzazione di interventi	❒	❒	❒	❒
10. La mancanza di coordinamento con gli altri enti locali (Comuni, Province, Regione e Asl) è un problema per la realizzazione degli interventi	❒	❒	❒	❒
11. La mancanza di coordinamento con le organizzazioni non profit è un problema per la realizzazione degli interventi	❒	❒	❒	❒
12. La difficoltà di accesso ai bandi di finanziamento è un problema per la realizzazione degli interventi	❒	❒	❒	❒

SEZIONE E – COMMENTI E SUGGERIMENTI DEL COMPILATORE

E1. TEMPO IMPIEGATO PER LA COMPILAZIONE

1. Meno di 1 ora ❒
2. Meno di mezza giornata ❒
3. Meno di una giornata ❒
4. Oltre una giornata ❒

E2. DIFFICOLTA' INCONTRATE NELLA COMPILAZIONE

1. Poca chiarezza nelle domande ❒
2. Difficoltà di reperimento delle informazioni richieste ❒
3. Insufficienza nelle note esplicative del questionario ❒

E3. LE DOMANDE DEL QUESTIONARIO SONO SUFFICIENTI PER CONOSCERE GLI INTERVENTI ATTUATI DAI COMUNI IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E LE DIFFICOLTA' CHE L'ENTE INCONTRA NELLA LORO REALIZZAZIONE'?

1. Si ❒
2. No ❒

NOTE

……
……
……
……
……
……
……
……
……
……
……
……
……
……
……

NOTE AL QUESTIONARIO

PREMESSA
La Provincia di Venezia in collaborazione con il Coses (Consorzio per la ricerca e la formazione) ha avviato una ricerca con lo scopo di mappare gli interventi e le attività che le Amministrazioni Comunali della stessa Provincia hanno realizzato negli anni 2000 e 2001 sull'immigrazione.
Gli interventi oggetto della rilevazione sono relativi ai servizi promossi, realizzati, gestiti in proprio o con l'aiuto di terzi che riguardano gli immigrati, esclusivamente o come segmento della popolazione destinataria.

Grazie ai dati che emergeranno dall'indagine saranno di più facile comprensione le modalità attraverso le quali le singole Amministrazioni operano nell'ambito delle politiche per l'immigrazione nonché le necessità e le difficoltà che le stesse incontrano nel realizzare gli interventi e le iniziative.

Le domande del questionario raccolgono alcune informazioni per conoscere gli interventi attuati negli ultimi due anni e riguardano in particolare i tipi di intervento, le risorse umane e economiche impiegate, le eventuali collaborazioni richieste ad organizzazioni esterne ai Comuni e il carattere del singolo intervento. In alcune domande è inoltre richiesta una valutazione della realtà delle politiche e degli interventi realizzati e da realizzare nelle Amministrazioni comunali.

Il questionario è diviso in 5 Sezioni nelle quali viene lasciato uno spazio in cui possono essere riportate osservazioni e commenti non inclusi, per spazio o per pertinenza, nelle tabelle riportate nel questionario. Infatti, è la prima volta che viene avviata un'indagine di questo tipo ed è probabile che nelle tabelle non siano state contemplate le varie tipologie di intervento o altre variabili che si ritiene opportuno far emergere dalla rilevazione. Inoltre, lasciando spazio libero al compilatore possono emergere elementi di notevole aiuto per l'interpretazione corretta e pertinente della realtà oggetto di studio.

Con il termine immigrati intendiamo riferirci alla componente extracomunitaria del fenomeno immigratorio (compresi ovviamente profughi e rifugiati).

Siamo molto grati fin da ora a tutti coloro che parteciperanno all'indagine attraverso la compilazione del questionario la quale, ci rendiamo conto, richiede un notevole impegno, ma senza questo prezioso contributo la ricerca non potrebbe essere realizzata.

Di seguito riportiamo alcune note esplicative utili per la compilazione della Sezione B.

Avvertenza generale: per non trascurare l'impegno delle Amministrazioni Comunali nell'ambito dei servizi rivolti all'intera collettività presente sul territorio (immigrati e italiani) si è voluto dare rilievo anche alle tipologie di intervento che non hanno carattere di specificità verso la componente immigrata (interventi non specifici) chiedendo di quantificare (vedi domanda B2) la percentuale di utenza immigrata sul totale dell'utenza che usufruisce del servizio. La compilazione delle domande successive relative agli interventi non specifici (nei quali si noti bene non chiediamo più di rispondere distinguendo tra utenza immigrata e totale) ci consentirà di svolgere la ricerca guardando alla complessità degli interventi promossi dall'Amministrazione Comunale.

Domanda B1 Indicare il numero degli utenti in carico, non il numero delle prestazioni.
Per ospitalità a stranieri si intendono pensionati, centri di accoglienza e appartamenti esclusivamente per stranieri.
I corsi di italiano sono da indicare sono quelli rivolti agli adulti.
Il periodo di riferimento per i corsi di italiano e per gli interventi di facilitazione scolastica è il 2000 per l'anno scolastico 1999/2000 ed il 2001 per l'anno scolastico 2000/2001.
Gli interventi per l'inserimento lavorativo consistono in agevolazioni di qualsiasi tipo atte a favorire l'inserimento dell'immigrato nel mondo del lavoro, ad eccezione degli interventi specifici segnalati ai punti precedenti.

Per facilitazione scolastica si intende ad esempio l'aiuto all'apprendimento, il supporto alla lingua italiana e gli eventuali progetti didattici rivolti esclusivamente ai bambini.

Domanda B1.1 Gli ambiti di intervento per la mediazione linguistico culturale possono essere ad esempio quello sociale, del lavoro e della scuola.

Domanda B2 Si indichi la percentuale di utenza immigrata sul totale.
Per offerta abitativa (escluso ERP) si intende quella non destinata esclusivamente agli immigrati e non riferita alle due voci successive.
Rientra nell'ospitalità per fasce deboli quella destinata ad esempio alle donne in difficoltà, ai minori e altre fasce disagiate.
Assistenza domiciliare: di ogni tipo (integrata e non).
Il periodo di riferimento per gli asili nido e le scuole materne comunali è il 2000 per l'anno scolastico 1999/2000 ed il 2001 per l'anno scolastico 2000/2001.
Fornitura pasti: esclusi i buoni mensa da includere nella voce "contributi economici".
Contributi economici: minimi vitali, aiuti economici straordinari, contributi per l'affitto, esoneri rette, etc..

Domanda B5 L'obiettivo della domanda è quello di distinguere tra interventi realizzati in una logica di risposta ad una emergenza manifestatasi nell'arco dell'anno e quelli, invece, realizzati in una logica di progettualità (pianificazione annuale delle attività). Segnare con una X il carattere dell'intervento.

Domanda B6 Per "Altre fonti" si intendono ad esempio i fondi della Comunità Europea. Indicare con una X il tipo di fonte utilizzata per gli interventi attuati.

Domanda B8 Per convenzione assumiamo che il lavoro di 1 mese/uomo sia pari a 1 mese di lavoro a tempo pieno (ovviamente con gli orari settimanali stabiliti dal contratto degli enti locali).
Per personale volontario intendiamo stagisti, obiettori di coscienza, ecc.. E' escluso il personale volontario che fa capo all'organizzazione esterna (non profit) alla quale il Comune ha affidato la gestione dei servizi erogati o parte di essa.

Domanda B9 Per servizi affidati ad esterni si intendono tutte quelle attività esercitate da personale od organizzazioni non appartenenti all'Amministrazione comunale come ad esempio i consulenti esterni e le organizzazioni *non profit o for profit*.

Domanda B10 Per attrezzature/ mezzi si intendono, ad esempio macchinari e autoveicoli. Indicare con una X il tipo di risorse messe a disposizione per gli interventi attuati.

Domanda B11 Nella tabella vanno indicate le ragioni sociali delle organizzazioni *non profit* di cui ci si avvale nell'erogazione dei servizi. In questa domanda abbiamo escluso le organizzazioni *for profit* in quanto uno degli obiettivi dell'indagine è quello di cercare di cogliere esperienze nel territorio di collaborazione tra Comuni e gli enti del terzo settore.
Vanno, inoltre, indicati i tipi di contratto che potrebbero essere - ad esempio - la convenzione, il comodato, il mandato, il conferimento d'incarico ecc..

PARTE II - IL RUOLO DEL TERZO SETTORE

2.1 Introduzione

La ricerca che ha avuto come oggetto i meccanismi di funzionamento delle organizzazioni non profit (d'ora in avanti onp o terzo settore) in rapporto al fenomeno dell'immigrazione nella provincia di Venezia, è stata svolta con l'obiettivo di individuare i principali meccanismi di funzionamento delle organizzazioni al fine di evidenziare alcuni elementi sui quali è possibile lavorare per migliorare e, forse, rendere più efficace il lavoro di collaborazione tra pubblico e privato non profit.

Una collaborazione che può rafforzarsi anche in virtù di nuove competenze attribuite agli enti locali, e in particolare alle Province, dalla normativa nell'ambito del sociale e precipuamente dalla legge quadro sulla riforma dell'assistenza 328/2000[5].

Dall'art. 7 della legge 328/2000 - che riguarda i compiti assegnati alle Province - si evince che esse "concorrono alla programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (…) secondo le modalità definite dalle regioni che [ne] disciplinano il ruolo (…) in ordine: i) alla raccolta delle conoscenze e dei dati sui bisogni e sulle risorse (…) per concorrere all'attuazione del sistema informativo dei servizi sociali; ii) all'analisi dell'offerta assistenziale per promuovere approfondimenti mirati sui fenomeni sociali più rilevanti in ambito provinciale fornendo su richiesta dei Comuni il supporto necessario per il coordinamento degli interventi territoriali; iii) alla promozione, d'intesa con i Comuni, di iniziative di formazione, con particolare riguardo alla formazione professionale di base e all'aggiornamento; iv) alla partecipazione, alla definizione e all'attuazione dei piani di zona"[6].

All'interno di questo rinnovato quadro legislativo delle responsabilità, il terzo settore riveste un ruolo chiave, non solo in veste di erogatore di servizi, ma anche in qualità di

[5] Si veda Campesato in questo documento.

[6] "Il Piano di zona è lo strumento primario di attuazione della rete dei servizi sociali e dell'integrazione socio-sanitaria" (Campesato in questo documento)

co-progettista, con gli interlocutori pubblici, del Piano di zona e dei singoli progetti da attuare.

Va da sé che anche nell'ambito dell'immigrazione il terzo settore ha un ruolo centrale, vuoi perché si accrescono i compiti nella gestione del sociale tout court, vuoi perché di fatto rappresenta l'entità organizzativa che può meglio rispondere ai bisogni sociali degli immigrati.

Per meglio delineare e conoscere il ruolo del terzo settore nel governo dell'immigrazione, si sono avviate due fasi conoscitive cronologicamente distinte: dapprima si è proceduto alla costruzione di una mappa aggiornata delle onp operanti nella provincia; successivamente si è svolta un'indagine qualitativa rivolta ad alcune organizzazioni.

Mentre la prima fase è di natura meramente ricognitiva, per quanto riguarda la seconda gli scopi conoscitivi si allargano dalle modalità di funzionamento ai problemi principali che le onp incontrano sia nella fase di progettazione che in quella di erogazione del servizio.

Va detto fin da ora che la distinzione dei problemi tra i due momenti della progettazione e della erogazione ha dato scarsi risultati in quanto, come vedremo in seguito, il processo di progettazione risulta generalmente non sviluppato in modo rigoroso e strutturato. Le onp rispondono, infatti, a bisogni emergenti con forza nel territorio, risultando difficile e fuori dalla loro portata mettere in atto complesse analisi di fattibilità progettuale preliminare.

Si è potuto quindi maggiormente conoscere, tramite le domande effettuate, le caratteristiche strutturali delle onp in relazione alla fase di erogazione del servizio, articolando l'indagine sulla tipologia di soggetti destinatari e di servizio offerto, sugli atteggiamenti della popolazione locale e sui rapporti con gli enti di riferimento istituzionali e non operanti nell'area interessata. La traccia dell'intervista proposta in allegato meglio chiarisce il campo di indagine.

Gli esiti della fase ricognitiva sono riportati nel paragrafo 2.2 e nelle schede dell'allegato 1. Dei risultati dell'indagine qualitativa si occupa il terzo paragrafo. Alcune note conclusive costituiscono il paragrafo 2.4.

2.2 Una mappatura delle attività del terzo settore in provincia

La fase di mappatura del terzo settore è stata avviata nel settembre 2001. Gli enti considerati sono stati quelli operanti nel campo dell'immigrazione nel territorio provinciale.

La selezione degli enti contattati è stata effettuata su un repertorio iniziale ricavato dalla lista ufficiale provinciale degli enti non profit e delle Ipab, da un elenco fornito dal Coses e da quello costituito dagli enti contattati dalla Provincia di Venezia per l'istituzione della Consulta provinciale per l'immigrazione. Tali documenti sono stati inoltre integrati da pubblicazioni di settore e dalle conoscenze dirette che il gruppo di ricerca aveva sul territorio.

La quasi totalità delle onp sono state contattate telefonicamente, in questo modo sono state reperite le informazioni necessarie per la strutturazione di brevi schede (vedi allegato 1) contenenti i dati più importanti e significativi dell'ente.

Nelle schede dell'allegato per ogni ente si trovano informazioni:

- di tipo anagrafico (denominazione dell'ente, indirizzo, recapito telefonico ed eventualmente indirizzo di posta elettronica, il nome del presidente/responsabile dell'organizzazione);
- sui destinatari dei servizi (popolazione in generale o solo popolazione immigrata);
- sull'attività caratteristica principale svolta dall'ente con la specificazione dell'attività svolta a favore degli immigrati;
- sull'esistenza di collaborazioni con altri enti.

Nel primo contatto telefonico, le onp sono state informate del progetto di ricerca della Provincia e quindi le ragioni per le quali venivano interpellati. I referenti degli enti si sono dimostrati molto disponibili nel rispondere alle richieste di informazioni. Molte volte durante il colloquio si sono acquisite informazioni di particolare aiuto per una maggiore comprensione della realtà del terzo settore e dell'impegno nel campo dell'immigrazione. Nella maggioranza dei casi, i referenti hanno manifestato apertamente il disagio culturale ed economico nel quale lavorano. A volte la carenza di risorse economiche rappresenta un ostacolo per raggiungere gli obiettivi prefissati.

Emerge anche una scarsa collaborazione tra pubblico e privato non profit a fronte di un ruolo di delega che il pubblico ha assegnato al privato nella gestione dei problemi delle nuove comunità. Il difficile rapporto tra amministrazione pubbliche e terzo settore è un vecchio problema che negli anni non pare aver trovato soluzioni soddisfacenti.

La mappa rappresenta allo stesso tempo un punto di arrivo e di partenza. Di arrivo in quanto esito di un'indagine; di partenza perché, come è noto a coloro che studiano il terzo settore, il censimento delle onp è un'attività difficile e di cui il ricercatore non è mia sicuro di aver rilevato l'universo. Il terzo settore è, infatti, una realtà con connotati spesso di parcellizzazione oltreché di non sempre immediata visibilità e censire l'universo delle attività è un compito arduamente realizzabile nella sua totalità.

L'alta concentrazione di enti schedati insediati nel Comune capoluogo, rispetto al resto della provincia, trova ragioni sia nella forte presenza di comunità immigrate presenti nel Comune che nella dimensione urbana del capoluogo. E' anche per questi motivi che ci è parso utile procedere alla schedatura di alcune parrocchie veneziane note per il loro impegno nell'offrire servizi alle nuove povertà tra le quali rientrano alcuni segmenti della popolazione immigrata. Sia chiaro che l'inclusione o l'esclusione dall'elenco non significa impegno sì o impegno no: ribadiamo che il terzo settore è una realtà assai articolata e il nostro lavoro non ha alcuna pretesa di completezza.

Gli enti per i quali è stata redatta la scheda sono 40. Il numero delle schede è inferiore alla numerosità delle onp presenti nell'elenco predisposto inizialmente. Infatti, alcuni enti non sono stati raggiunti telefonicamente nonostante i ripetuti tentativi, di altri ne è stata verificata la cessazione del servizio, mentre per altri ancora non è risultata alcuna attività a favore della popolazione immigrata.

Tra gli enti contattati una buona parte è costituita da enti religiosi per lo più afferenti alle attività promosse dalle parrocchie site nel Comune capoluogo. Di rilievo sono i servizi (posti letto e mense) gestiti dalla Caritas diocesana e dagli istituti religiosi. Tra gli enti laici le forme giuridiche sono diverse: associazioni, fondazioni e cooperative sociali.

La funzione di aiuto offerta dagli enti religiosi alla popolazione che versa in difficoltà, prima di tutto di tipo economiche, è nota ed ha origine lontane. L'arrivo delle comunità immigrate ha di fatto ampliato, e purtroppo non tanto sostituito, l'insieme dei

richiedenti aiuto. Le comunità religiose si trovano ad affrontare così nuovi bisogni e soddisfare nuovi bisognosi che si rivolgono alle parrocchie o ai servizi gestiti da religiosi alla ricerca di una prima risposta ad una richiesta di aiuto. I referenti interpellati riferiscono che gli immigrati rappresentano spesso il 50% degli utenti. Ad usufruire dei servizi di accoglienza, distribuzione viveri e vestiti sono principalmente gli immigrati dell'est (russi, moldavi e bosniaci). Nella maggior parte dei casi, gli immigrati possono utilizzare il servizio senza dimostrare di possedere il permesso di soggiorno. Anche per quanto riguarda i dormitori, c'è la possibilità, per chi non ha il permesso, di poter alloggiare qualche notte; tale prospettiva però ha un limite di tempo che non può superare la settimana. Quelli religiosi sono assai spesso gli unici enti attivi nell'offrire aiuto agli immigrati non regolari che altrimenti cadrebbero in situazioni di estrema marginalità.

Da quanto emerso dai colloqui telefonici, gli enti religiosi - anche in ragione della loro presenza capillare - appaiono il punto di riferimento privilegiato dagli immigrati. Ai servizi gestiti dai religiosi arrivano infatti richieste di ogni genere: ad essi gli immigrati chiedono aiuto per la ricerca del lavoro, della casa o chiedono vestiario, anche dove tale servizio non è previsto. Ciò dimostra il generale disorientamento degli immigrati all'arrivo in un territorio di cui non conoscono i servizi presenti e non sanno come accedere alle informazioni loro necessarie.

Accanto al non profit religioso opera quello laico nelle sue forme più evolute e strutturate (in particolare cooperative sociali) che cerca di sopravvivere in un sistema-mercato dove i bisogni insoddisfatti sono tanti, ma scarsa è la domanda pagante.

Una esigua minoranza degli enti schedati ha esclusivamente immigrati come destinatari dei servizi erogati; la quasi totalità invece svolge attività a favore della popolazione senza alcuna distinzione per cittadinanza, anche se spesso è la componente immigrata a rappresentare una percentuale elevata dei richiedenti il servizio soprattutto nel caso delle mense, della distribuzione del vestiario e dei centri di ascolto.

Alcuni servizi erogati sono destinati a fasce particolari della popolazione, ad esempio minori, donne o persone con problemi di alloggio. Altri hanno come destinatari diretti le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e le scuole; è il caso di enti che svolgono

attività culturale o formativa di promozione. In entrambi i casi i destinatari dei servizi sono stati classificati come popolazione senza distinzione per cittadinanza.

Nel lavoro di schedatura si è distinto tra attività caratteristica principale dell'ente e quella svolta a favore degli immigrati. L'obiettivo era quello di mettere in evidenza quali sono i servizi in generale (rivolti alla popolazione senza distinzione di cittadinanza) che l'ente eroga, e quali sono le attività rivolte esclusivamente ad immigrati. Nella descrizione dell'attività caratteristica vengono riportate informazioni - qualora sia stato possibile reperirle - sulla percentuale dell'utenza costituita da immigrati. Se, invece, l'ente offre servizi che hanno come scopo specifico soddisfare una domanda da parte degli immigrati o i cui contenuti sono prettamente legati all'immigrazione, allora tali servizi vengono riportati separatamente e descritti tra le attività a favore degli immigrati.

Come si può osservare dalle schede, quando la maggior parte degli enti soddisfa una domanda che proviene dalla popolazione insediata nel territorio, soddisfa di fatto anche le richieste provenienti dalla componente immigrata (nessuna attività specifica per immigrati) e in un numero minore di casi l'ente predispone servizi destinati solo ad essa.

Tra le attività caratteristiche degli enti troviamo l'assistenza, intesa come supporto nelle procedure burocratiche, il rilascio di informazioni, la distribuzione di modulistica, l'accompagnamento nei servizi, come per esempio quelli socio-sanitari. Tali attività vengono generalmente svolte nei centri di ascolto.

Per accoglienza si intende la possibilità di dare alloggio per una o più notti.

Le attività culturali vanno dall'animazione, alla partecipazione in progetti sulla multiculturalità, all'organizzazione di eventi culturali.

La formazione riguarda invece tutte le attività formative realizzate nelle scuole, i corsi di italiano per stranieri, i corsi di alfabetizzazione e, in misura minore, la formazione degli operatori del settore.

A tali attività si aggiungono quelle strettamente assistenziali come la distribuzione viveri, vestiario ed il servizio mensa.

Il servizio più presente è l'assistenza. Molti enti svolgono tale attività anche al di fuori delle prerogative del servizio. Ciò dipende principalmente dal fatto che gli immigrati hanno difficoltà ad accedere alle informazioni anche perché manca nel territorio una presenza capillare di punti informativi, riconosciuti e riconoscibili, che svolgano servizi di informazione primaria e operino da filtro per l'indirizzamento verso i servizi idonei a soddisfare le diverse richieste. In assenza di punti di riferimento gli immigrati si rivolgono a chi appare loro come primo referente o prima persona incontrata, come il parroco, l'operatore della casa-alloggio o del servizio mensa. La maggior parte dei servizi di assistenza per gli immigrati sono inseriti in contesti di supporto generico per tutta la popolazione e, tranne in rari casi, vengono erogati da specifici sportelli informativi (uffici immigrati) per lo più avviati grazie anche alle collaborazioni tra privato sociale ed enti locali.

Tra le organizzazioni che hanno come destinatari esclusivi gli immigrati, emerge la presenza di servizi di assistenza, di accoglienza (alloggio) e di formazione (alfabetizzazione).

A chiusura di queste note costruite sulla base delle schede allegate, va segnalato un primo risultato che ci pare interessante per il significato che può ricoprire nell'ambito delle modalità di attuazione degli interventi. Si registra che la quasi totalità degli enti ha contatti o collabora con altri organismi per la realizzazione delle proprie attività. Si è in presenza di una rete tra soggetti diversi che collaborano o più semplicemente si scambiano informazioni e indirizzano i richiedenti aiuto ai nodi della rete che possono fornire risposte alle richieste avanzate. La rete consta di organizzazioni del terzo settore, religiose o laiche, ma anche di amministrazioni pubbliche (Comuni e servizi socio-sanitari). La collaborazione può esplicitarsi, anche se in casi sporadici, nella presentazione e/o realizzazione di progetti comuni.

Gli enti locali quando partecipano alle iniziative lo fanno attraverso contributi alle spese o con la concessione d'uso di mezzi e strumenti. I servizi sociali indirizzano ed inviano gli immigrati agli enti privati non profit, per esempio, qualora la richiesta consista in beni di prima necessità (viveri e vestiario).

2.3 L'indagine qualitativa del terzo settore

2.3.1 Gli aspetti metodologici

Per quanto concerne la metodologia adottata nella fase di conoscenza più approfondita dell'attività delle onp, si è lavorato in modo strettamente funzionale all'obiettivo da raggiungere. Si è scelto cioè di utilizzare lo strumento dell'intervista qualitativa a soggetti privilegiati, in modo da potere pervenire – procedendo dal particolare al generale – ad alcune conclusioni attinenti la realtà del mondo non profit come settore dotato di fisionomia e problemi propri.

A partire dagli esiti della mappatura del terzo settore, le fasi dell'indagine sono state le seguenti:

- individuazione e validazione dei criteri di selezione degli enti da intervistare;
- scelta di cinque onp da intervistare;
- definizione della traccia dell'intervista e delle modalità di intervista;
- effettuazione delle interviste.

Le difficoltà incontrate hanno toccato principalmente gli aspetti di varietà e di diversità congenita delle organizzazioni mappate, difficilmente confrontabili e catalogabili.

Per quanto concerne l'individuazione dei criteri di selezione delle onp da intervistare, la difficoltà è stata capire quali fossero gli aspetti a cui volevamo dare rilevanza, tenuto conto che fondamentale è il ruolo giocato dalle parrocchie e dagli enti religiosi, compresa la Caritas, con tutte le varie manifestazioni organizzative ad essa connesse.

La scelta è stata di indagare tali manifestazioni organizzative dando spazio – fra le cinque onp scelte – ad una associazione che rientra nella sfera di azione Caritas.

Quindi abbiamo rinvenuto un numero di organizzazioni non a carattere estemporaneo, ma presenti sul territorio in modo stabile che rispondessero ai seguenti criteri:

- rappresentatività (onp che, nonostante l'unicità di ciascuna organizzazione, presentassero caratteri estensibili ad altre realtà);
- struttura stabile (onp caratterizzate da un assetto organizzativo stabile nel tempo);

- visibilità (onp note nel territorio per il loro impegno nei confronti dell'immigrazione);
- alta percentuale dell'attività rivolta a stranieri (onp che riconoscessero fra i propri utenti una larga percentuale di immigrati).

Come il precedente paragrafo ha messo in luce, difficile è individuare soggetti che lavorino esclusivamente con l'immigrazione. E', infatti, arduo estrapolare le attività rivolte a stranieri da quelle rivolte a persone in difficoltà indipendentemente dalla nazionalità.

La scelta finale delle onp da intervistare è stata fatta in base agli esiti della mappatura e a colloqui avuti con esponenti del non profit impegnati nel territorio da molti anni.

Va precisato che le onp considerate per le interviste sono impegnate con gradi diversi in differenti settori di intervento; questi possono mutare nel tempo sia in ragione di nuovi assetti organizzativi interni sia perché cambiano gli utenti destinatari. Inoltre, il concetto di stabilità per il terzo settore assume connotati particolari, strettamente connessi alla forma giuridica e alla struttura patrimoniale e organizzativa dell'onp.

Come detto in precedenza, le organizzazioni individuate sono state cinque, reputate significative secondo i criteri prescelti. Si tratta di:

- una cooperativa sociale che si occupa di problemi abitativi per immigrati;
- un'associazione aderente alla Caritas impegnata nell'accoglienza di adulti immigrati;
- un'associazione di immigrati che svolge iniziative di promozione culturale;
- una fondazione ex-Ipab che lavora per i minori, e che offre anche servizi residenziali e di pronta accoglienza per minori stranieri;
- un'associazione riconosciuta come ente morale impegnata in molti servizi formativi generali e vari servizi agli immigrati.

Per quanto concerne la rappresentatività, le cinque onp individuate bene caratterizzano l'universo non profit, trovando fra loro manifestazioni sia associative (in forma cooperativa o associativa) sia di natura religiosa e parrocchiale (Caritas) sia legate ad un passato, radicato nel tempo, di attività organizzata (Ipab e enti morali).

Esse offrono servizi nell'intera provincia, ma sono localizzate prevalentemente nel Comune di Venezia, nel quale si trovano le realtà più significative, visto il contesto urbano.

Si ribadisce che lo schema di intervista (riportato in allegato) è stato mirato a valutare solo gli aspetti di interesse; in esso sono presenti anche diverse domande iniziali a carattere generale, ma queste sono funzionali a comprendere maggiormente il tipo di risposte fornite nel prosieguo dell'intervista.

Un estratto della traccia dell'intervista è stato fornito prima dell'incontro ad anche più persone dell'organizzazione in quanto molto spesso un solo individuo non risulta a conoscenza di tutti gli aspetti che coinvolgono le attività dell'organizzazione. Inoltre, è stato possibile raccogliere materiale illustrativo dell'attività svolta dall'onp così da integrare alcune informazioni emerse dall'intervista.

2.3.2. Gli esiti

L'indagine effettuata ci ha permesso di conoscere in maniera più approfondita diversi aspetti delle onp e di come venga affrontato e gestito da esse il fenomeno dell'immigrazione. Per quanto le interviste dirette siano state svolte ad un ristretto numero di organizzazioni, si sono potuti evidenziare alcuni aspetti preziosi per una analisi riguardante la specificità del terzo settore e per una lettura a più ampio spettro dell'immigrazione. È importante tuttavia sottolineare una mancanza di effettiva rappresentatività della realtà complessiva del terzo settore, in quanto la ricerca mette più in luce alcune dinamiche e problematiche del mondo estremamente variegato ed articolato del terzo settore.

Si propongono quindi in questa parte gli esiti delle interviste, presentandoli per fattori di indagine principali.

2.3.2.1 L'organizzazione e il personale

Il terzo settore è talmente vasto ed articolato che al suo interno comprende organizzazioni molto diverse tra loro sia per la forma giuridica che per la struttura

organizzativa. Infatti vi si possono trovare cooperative sociali, associazioni riconosciute e non riconosciute, fondazioni, Ipab (in previsione aziende di servizi alla persona[7]) ed enti a carattere religioso. Questa varietà di forme giuridiche rende il terzo settore un soggetto estremamente complesso e flessibile, in perenne mutamento.

Si può tentare di riassumere evidenziando a grandi linee due tipologie di strutture organizzative, indipendenti dalla forma giuridica dell'organizzazione e più legate invece alle necessità derivanti dal servizio offerto e alla tipologia del soggetto cliente. Questo elemento è dato dalle risorse umane impiegate e, più specificamente, dalla presenza di personale retribuito rispetto all'impiego di volontari o altro personale non retribuito (obiettori di coscienza, tirocinanti, ecc.). Si possono osservare subito delle differenze tra le onp con un numero alquanto esiguo di dipendenti (si tratta in alcuni casi di una o due persone, o addirittura di nessun dipendente) e le onp che hanno invece un discreto numero di persone alle proprie dipendenze ed anche una consolidata struttura organizzativa. Queste differenze hanno un legame con le risorse economiche dell'organizzazione ed anche con le tipologie dei servizi che vengono offerti.

Pare abbastanza scontato infine osservare che le organizzazioni maggiormente strutturate e con alle spalle una storia più che decennale, risultano essere quelle che hanno maggiori disponibilità strutturali patrimoniali, mentre le organizzazioni più giovani si trovano a dover risolvere prima di tutto il problema di trovare una sede, problema che si risolve generalmente appoggiandosi ad altre realtà disponibili a condividere gli spazi ed i costi.

Organizzazioni che dipendono dalla presenza di personale retribuito

Le onp che hanno un discreto numero di dipendenti sono quelle che gestiscono servizi che – per la loro organizzazione e specificità – richiedono una presenza continuativa e qualitativa di personale, ed è il caso ad esempio delle comunità di accoglienza per minori, dove appunto si deve garantire la presenza costante di personale. In questi casi il servizio è offerto dalle organizzazioni in stretta collaborazione e su richiesta degli enti pubblici che pagano all'onp una retta giornaliera per il servizio prestato e per il quale

[7] Si veda in proposito Corrà (2002).

l'onp deve rispettare degli standard che solo con una presenza di personale retribuito e qualificato è in grado di garantire.

Per quanto riguarda il personale non retribuito, la presenza di personale volontario ha generalmente una funzione non necessaria rispetto al servizio stesso; il ruolo del volontario è spesso marginale e non va comunque ad incidere sulla continuità del servizio stesso, risultando piuttosto un elemento aggiuntivo che va ad affiancare od integrare il lavoro del personale dipendente.

Vi è da aggiungere che generalmente il consiglio di amministrazione ed il presidente prestano la propria opera come volontari, e ciò può andare a sgravare molto i costi di gestione, soprattutto quando qualche membro del consiglio di amministrazione ha la possibilità di impiegare il proprio tempo e la propria esperienza per potere seguire con maggior impegno tutte le attività di gestione dell'onp.

In queste organizzazioni vi è inoltre una costante presenza di tirocinanti (solitamente della facoltà di Scienze dell'Educazione, delle scuole per Dirigenti di Comunità e per addetti socio-assistenziali) che si affiancano al personale educativo nel proprio percorso formativo.

I contributi che le onp ricevono dagli enti locali (come pagamento delle rette per le singole prestazioni o come contributi per progetti specifici) non sempre sono sufficienti a coprire tutte le spese di gestione dell'organizzazione, che utilizza quindi altre risorse per coprire le proprie uscite finanziarie. È probabilmente anche per queste ragioni che ad offrire questi servizi sono organizzazioni dotate di risorse capaci di produrre autofinanziamento e che frequentemente sono impegnate da molto tempo in attività di utilità sociale.

Organizzazioni con forte presenza di personale non retribuito

Le onp di più recente costituzione (dall'inizio degli anni '90 ad oggi) hanno una organizzazione molto meno strutturata e si trovano a far funzionare le proprie attività quasi esclusivamente grazie all'impiego di personale volontario non retribuito. L'impiego di personale volontario si rende necessario per la scarsità di disponibilità economiche della organizzazione che difficilmente può permettersi la retribuzione di

personale (in due casi infatti non sono risultati esserci dipendenti, nell'altro solo un dipendente a part time). C'è da aggiungere che comunque queste onp sono nate con una forte caratterizzazione e presenza di volontari, che spesso sono gli stessi promotori dell'organizzazione e pertanto è naturale un loro attivo coinvolgimento nelle attività. Il personale volontario che opera all'interno delle onp è spesso molto coinvolto e, anche se privo di una preparazione specifica a livello di percorso formativo rispetto ai settori di intervento di cui si occupa, ha alle spalle delle solide motivazioni ed una buona esperienza di impegno sul campo. In alcuni casi i volontari che operano in alcune onp sono già impegnati attivamente in altre organizzazioni e si rendono disponibili per portare avanti interventi specifici assieme ad altre realtà.

Un problema evidenziato è invece la mancanza di volontari in grado di garantire un impegno costante all'interno delle iniziative delle organizzazioni, per cui ci si trova in pochi a far funzionare il servizio. Questo accade ad esempio nel centro di accoglienza per stranieri, dove sono solo quattro i volontari che si affiancano al responsabile per garantire una presenza all'interno della struttura sia di giorno che di notte. Dalle interviste infatti emerge una difficoltà a coinvolgere nuovi volontari che possano dare una disponibilità certa e sulla quale si può fare affidamento, in quanto il servizio per poter funzionare dovrebbe essere percepito dal volontario come un vero e proprio impegno e non piuttosto come una azione occasionale subordinata a mille altre cose. Ad aggravare questa difficoltà vi è da aggiungere la sopravvenuta mancanza di obiettori di coscienza, sui quali ci si basava prima per la gestione dei servizi. L'assenza degli obiettori si fa sentire pesantemente soprattutto nelle onp piccole, che sono costrette ad impiegare personale volontario per sopperire alla loro mancanza spostando in questo modo alcune risorse precedentemente impiegate per altre attività.

La scarsità di volontari e la mancanza di obiettori di coscienza fa sì che il servizio fornito si limiti a prestazioni essenziali, che si allunghino i tempi per seguire tutte le domande, o che alcune iniziative debbano essere abbandonate.

I servizi offerti da questo tipo di onp sono meno vincolati all'ente pubblico, per quanto esse possano ricevere ugualmente contributi pubblici (si tratta più che altro di contributi legati a specifici progetti o volti alla copertura di spese particolari come ad esempio

contributi per l'avvio della gestione, ristrutturazioni degli immobili, concessione di spazi, ecc.).

2.3.2.2 I servizi offerti e l'utenza

Come già evidenziato nel lavoro di mappatura del terzo settore e come si può osservare anche da altre fonti[8], i servizi forniti dalle onp sono molteplici e di varia natura. Pare utile provare ad elencarli per dare maggiore idea di tale ampiezza e della complessità della cosa, tenendo presente che questo elenco di servizi e prestazioni con buona probabilità non raggrupperà tutte le effettive prestazioni ed iniziative promosse dal terzo settore: occasioni aggregative, spazi culturali, mense, distribuzione viveri e vestiario, corsi di italiano, ricerca lavoro, formazione, centri di ascolto, segretariato sociale, doposcuola, sensibilizzazione, ospitalità a donne, ospitalità a donne con figli, ospitalità a uomini, ospitalità a nuclei familiari, comunità per minori, lavanderia, docce, ricerca casa, garanzia a mutui e fideiussioni bancarie, centro antiviolenza, consulenza specialistica, informazioni sui permessi di soggiorno, assistenza legale, aiuto a prostitute, ambulatori medici.

Le diverse attività si raggruppano in tre grandi filoni che sono attività socio-assistenziali, attività culturali ed attività di difesa e promozione dei diritti di cittadinanza, con una decisa prevalenza delle attività socio-assistenziali.

Ciascuna onp, per le proprie caratteristiche, attenzioni e finalità, promuove nel territorio interventi e servizi esclusivi che possano andare a rispondere ad esigenze specifiche. Non sempre i servizi sono rivolti esclusivamente ad immigrati. Buona parte di questi servizi sono pensati sia per cittadini stranieri che italiani (tra gli intervistati, solo una delle onp rivolge le proprie attività esclusivamente a persone straniere), anche se poi la maggior parte dell'utenza di tali servizi è in effetti composta da cittadini stranieri (una parla di circa il 95%, più della metà dei minori inseriti nelle comunità della fondazione, i soci italiani della associazione di promozione culturale sono una minoranza, ecc.).

Le onp attivano i diversi servizi seguendo alcune modalità specifiche:

- su *iniziativa propria*, partendo quindi da una propria analisi della realtà in cui si è inseriti e cercando una soluzione al problema individuato. È questo il caso della casa di accoglienza per adulti stranieri della Caritas, che è stata pensata proprio per allargare un servizio di accoglienza a stranieri che già funzionava ma che era ormai oberato e non più in grado di rispondere ai continui bisogni. In questo caso quindi è stata la Caritas Veneziana ad assumersi gli oneri finanziari per l'acquisto dell'immobile, che è stato poi ristrutturato con contributi regionali, e le spese di gestione, che solo in parte vengono coperte dalle quote mensili versate dagli stranieri ospitati;
- su *richiesta da parte dei soggetti pubblici*, come è avvenuto per la cooperativa impegnata nel settore abitativo, che è entrata a far parte di un progetto specifico per rifugiati politici rispetto a quanto riguarda la fase di inserimento abitativo;
- come risposta ad un *bando pubblico*, ed è questo il caso di un centro di pronta accoglienza, che si rivolge a minori stranieri non accompagnati ed è stato istituito appunto dopo un bando promosso dal Comune in attuazione alla legge 285/97 e con il coinvolgimento anche di una parrocchia che ha messo a disposizione a titolo di comodato l'immobile nel quale è stata realizzata la struttura.

Nei casi in cui le onp lavorino in stretta collaborazione con gli enti e le istituzioni pubbliche (Comuni, questura, tribunale per i minorenni, ecc.) sono questi ultimi a segnalare ed inviare gli utenti ai servizi in quanto sono persone che già hanno in carico e pertanto si avvalgono del lavoro delle onp come risorsa per il caso specifico, continuando ad avere la titolarità del progetto. La modalità di accesso ai servizi è quindi conseguente alla segnalazione proveniente dal pubblico e questo vale soprattutto per alcuni servizi di accoglienza per i quali è la segnalazione pubblica (accompagnata spesso dal conseguente pagamento di una retta per il servizio) l'unica modalità d'accesso (è il caso delle comunità per minori, delle case alloggio per ex prostitute, dei servizi per richiedenti asilo). In tutti questi casi l'utenza dei servizi è formata esclusivamente da stranieri in possesso di regolare permesso di soggiorno.

---

[8] Istituto Provolo (2000).

Per altri servizi le modalità con cui gli utenti vi accedono sono o per invio/segnalazione da parte dei servizi pubblici, o perché vengono a conoscenza del servizio attraverso altri canali (conoscenti, altre onp, passaparola, ecc.). In questi casi i servizi possono essere rivolti sia a stranieri regolari che irregolari.

I servizi che si rivolgono ai regolari sono quelli che necessitano di una serie di requisiti nell'utente per poter essere forniti, come ad esempio i servizi di aiuto e sostegno per la ricerca abitativa, la formazione professionale o le case alloggio, che sono sostanzialmente servizi di cui può usufruire una persona che ha già avviato un proprio percorso di integrazione nel tessuto sociale locale, in quanto, ad esempio, un servizio di aiuto per la ricerca di alloggi non potrebbe attivarsi per chi non è in grado di dimostrare di avere un lavoro stabile che gli permetta di poter pagare l'affitto; pertanto nel caso in cui capiti che uno straniero privo di permesso di soggiorno si rivolga a questi servizi, l'unico intervento che si può fornire è limitato all'indirizzare queste persone ai servizi del territorio che possono dare risposte adatte.

Un aspetto che emerge – e che è un po' trasversale ai vari servizi, ma sentito particolarmente nelle realtà di accoglienza – è la difficoltà della convivenza di persone provenienti da diversi paesi, per cui risulta problematico trovare dei punti di incontro tra persone con mentalità e culture estremamente diverse, per quanto poi la stessa diversità possa poi rivelarsi preziosa ed arricchente per gli stessi servizi.

I servizi che sono aperti anche agli irregolari invece sono o quelli di carattere informativo (rispetto ai permessi di soggiorno, di indicazione dei servizi presenti nel territorio, ecc.), o quelli più legati alla prima assistenza (distribuzione viveri e vestiario, docce, ecc.) o infine quelli di carattere sanitario (ambulatori medici del privato sociale cui possono accedere gli stranieri sprovvisti di permesso di soggiorno). Tutti questi servizi non richiedono una integrazione sociale per potervi accedere e sono servizi (a parte quelli di carattere informativo ed in parte quelli di distribuzione di viveri e vestiario) dei quali non si serve l'immigrato che ha già raggiunto una certa integrazione. Dalle interviste effettuate non si è potuto evidenziare che in parte questo aspetto in quanto non sempre viene fatta una registrazione puntuale dell'utenza che accede a questi servizi, per quanto i rimandi avuti dagli intervistati confermano una consistente presenza di utenza irregolare per queste tipologie di servizi.

Tra i servizi che sono aperti sia a stranieri regolari che a quelli irregolari, vi sarebbero anche le iniziative culturali ed aggregative (cineforum, cene etniche, serate musicali, ecc.), ma si è ritenuto di non raggrupparli insieme ai precedenti in quanto, nonostante non venga fatta una registrazione dell'utenza, si può presumere che la maggioranza delle persone che ne usufruiscono siano persone regolari e già ben integrate, senza contare che tra l'altro vi partecipano anche molti cittadini italiani.

Una difficoltà evidenziata dalle onp che hanno servizi aperti direttamente al pubblico è la sproporzione che si verifica tra le domande di servizi e le effettive capacità di dare risposte da parte dell'organizzazione, che si trova costretta (viste le proprie carenze di personale o di altre risorse) a dover limitare i propri interventi, a ridurre gli orari di apertura al pubblico, o ancora a creare delle lunghe liste d'attesa. Tutto ciò, oltre ad evidenziare le carenze di personale (retribuito o volontario) e di risorse a disposizione delle organizzazioni, può essere considerato come un indice dell'emergente bisogno di rafforzamento e consolidamento dei servizi già presenti nel territorio.

C'è da sottolineare a questo proposito che il terzo settore, per le sue caratteristiche di flessibilità e di grande attenzione verso le problematiche sociali, attraverso la sua capillarità nel territorio è in grado di percepire rapidamente i nuovi bisogni e di attivarsi in prima persona per offrire delle risposte efficaci, venendo a tamponare in questo modo una situazione di bisogno precedentemente senza risposta e divenendo allo stesso tempo uno stimolo verso l'ente pubblico per una presa in carico del problema.

In questa analisi non va tuttavia dimenticato che, seppure in casi più rari, è proprio l'ente pubblico a fare da volano per la crescita delle onp attive nell'offerta di servizi; è il caso ad esempio del Comune di Venezia una realtà senza uguali in tutto il Veneto rispetto allo sviluppo e alla organizzazione dei servizi sociali, i quali hanno attivato una pluralità di servizi solidamente strutturati rivolti specificamente agli immigrati (servizio minori stranieri, casa per rifugiati, ufficio immigrati e nomadi, città e prostituzione, ecc.) ed a gestione diretta del Comune o con la partecipazione di onp.

2.3.2.3 I rapporti con l'esterno

Indipendentemente dalla tipologia di servizi attivati e dal tipo di utenza che ha accesso a tali servizi, un aspetto che accomuna tutte le onp sono le relazioni che si instaurano con le realtà – istituzionali e non istituzionali – presenti nel territorio in cui operano.

I motivi che spingono le onp alle relazioni con altri servizi sono molteplici, ma volendo dare una descrizione più puntuale, se ne potrebbero indicare alcuni:

- per un discorso di committenza e quindi di invio al servizio del terzo settore da parte del soggetto pubblico competente della singola problematica;
- per un approccio unitario che si ha nella relazione con l'utente, per cui si cerca di dare risposte globali ai bisogni (il che significa spesso quindi un invio e/o una relazione con altri servizi e risorse);
- per una ricerca di fondi e altre risorse di vario tipo per portare avanti le proprie iniziative.

Ci si propone pertanto di approfondire qui di seguito le relazioni che le onp instaurano con l'esterno e lo si fa considerando tre tipologie di interlocutori: i servizi pubblici, le altre onp e la società in senso più ampio.

Con i servizi pubblici

Come si è già avuto modo di evidenziare, il servizio pubblico – e nel campo dell'immigrazione in particolare i servizi sociali del Comune – assume un ruolo di primaria importanza negli interventi realizzabili nel territorio e pertanto diviene interlocutore e partner privilegiato degli organismi del terzo settore, della collaborazione dei quali si può avvalere per fornire alcuni interventi specifici. Questo dato viene confermato anche dall'indagine sui Comuni[9] ove il 79% di essi dichiara che le onp sono indispensabili nella realizzazione dei servizi.

Da parte delle onp, l'ente col quale risultano maggiori le relazioni risulta essere il Comune, che è l'ente locale più vicino al singolo cittadino e quello che ha maggiori

[9] Si veda la parte I di questo documento.

competenze negli interventi. Le occasioni per cui si entra in relazione col Comune sono molte e non riguardano esclusivamente i servizi sociali, ma possono toccare anche altri aspetti (istruzione, casa, eventi culturali, ecc.). Alcune di queste occasioni sono:

- per l'invio da parte dei servizi sociali di una situazione specifica da prendere in carico, con pagamento di una retta per il servizio offerto;
- per la collaborazione in progetti specifici (con richiesta ora da parte del Comune, ora da parte dell'onp);
- per la concessione di spazi o di risorse;
- per segnalare al servizio pubblico competente un nuovo caso.

Rispetto alle cinque interviste effettuate, a parte due posizioni estreme rilevate (una alquanto critica, una completamente soddisfatta dei rapporti coi Comuni), nel complesso emergono dei rapporti di collaborazione intensa e frequente, seppur vengano indicati alcuni problemi specifici:

- mancanza di filtro da parte dei servizi pubblici, per cui inviano alle onp casi con bisogni non idonei ad essere soddisfatti dall'organizzazione destinataria;
- critica per un mancato pieno coinvolgimento nella elaborazione e conduzione dei singoli progetti di intervento, per cui l'onp si sente percepita più come esecutrice che come partner importante per la valutazione e la progettazione, mentre si nota come possa capitare che i servizi sociali non riescano ad individuare con precisione i problemi specifici dei singoli casi e non siano quindi in grado di dare alle onp le indicazioni più opportune;
- sono state segnalate anche delle disparità di trattamento da parte dei Comuni rispetto ai rapporti che instaura con le onp.

Si ritiene che tali problemi possano derivare da una insufficiente percezione del ruolo e del valore del terzo settore da parte del servizio pubblico e dei suoi dipendenti e potrebbero venire superati se vi fosse una conoscenza più approfondita del funzionamento e dei singoli servizi forniti dalle onp.

Un ente con il quale vengono in contatto soprattutto le onp che lavorano nel settore dell'accoglienza o in quello di disbrigo delle pratiche amministrative, è la *Questura*, con la quale i problemi maggiori sono legati ai tempi di attesa per il rilascio dei permessi di soggiorno che, a causa dell'ingente quantità di domande presentate, possono durare

anche mesi, mentre per il cittadino straniero che deve definire la propria situazione (lavoro, abitazione, assistenza sanitaria, ecc.) è fondamentale essere in possesso di tale documento. Nel corso delle interviste si è venuti a conoscenza del fatto che la stessa Questura sta cercando di risolvere questo problema proprio con il coinvolgimento e l'appoggio di alcune realtà del terzo settore.

I rapporti che si instaurano con le altre istituzioni sono meno frequenti e non sono stati sottolineati problemi rilevanti. Gli enti che sono stati citati sono:

- *Regione e Provincia* i rapporti coi quali sono generalmente legati ai finanziamenti che si possono ricevere da questi enti sia in base alla presentazione di un progetto specifico o per interventi straordinari;
- *Prefettura* per quanto riguarda la partecipazione al Consiglio Territoriale sull'Immigrazione;
- altri ancora sono legati alle particolarità delle singole situazioni (Ulss, Ufficio del Lavoro, ecc.).

Con le altre organizzazioni non profit

Rispetto ai rapporti che ciascuna onp ha con le altre realtà del terzo settore, si scopre una situazione abbastanza articolata, in cui vi sono frequenti collaborazioni reciproche, alternate tra legami più intensi e legami più occasionali.

Due delle onp intervistate hanno un'origine simile, in quanto nascono dall'unione di più soggetti, diversi tra loro ma accomunati da obiettivi comuni: da una parte immigrati provenienti da varie zone geografiche che si uniscono per creare occasioni per favorire l'integrazione nella società, dall'altra associazioni con peculiarità e caratteristiche personalizzate che decidono di unire le proprie risorse per dar vita ad un soggetto che possa affrontare la questione abitativa traendo forza dalla sinergia derivante dalla messa in rete del maggior numero di risorse disponibili.

Rispetto a quali siano i soggetti con i quali le onp si relazionano, si può dire che c'è una varietà estremamente vasta che riguarda innumerevoli entità del terzo settore: partiti politici e associazioni sindacali, parrocchie e strutture ecclesiastiche, agenzie formative, Banco Alimentare, associazioni di immigrati, gruppi di promozione culturale e di difesa

dei diritti, associazioni cattoliche, ecc. Alcune delle onp intervistate hanno inoltre segnalato la propria partecipazione a livello regionale o nazionale ad offerte di scambio e riflessione strutturate e continuative.

Di fatto quindi vi è un ampio lavoro di rete e di contatti tra le varie realtà, anche se si è potuto notare che molti di questi rapporti siano frequentemente più con soggetti impegnati in servizi pur sempre rivolti ad immigrati ma con ambiti di intervento ben distinti rispetto ai propri, e questo si verifica con maggior facilità per quanto riguarda servizi che ricevono contributi 'consistenti' da parte del pubblico. Si verifica quindi una sorta di rivalità e competizione all'interno del terzo settore rispetto alla gestione dei servizi in convenzione con gli enti pubblici, per cui viene rimandata la relazione con servizi 'concorrenti', o i contatti sono meno frequenti, o finalizzati a forme ristrette di collaborazione.

Di fatto la collaborazione reciproca si scontra con le esigenze concrete ed i problemi particolari di ciascuna organizzazione (non ultimo la mancanza di tempo), per cui anche se vengono esplicitate e condivise la volontà e la necessità di lavorare in rete, c'è una consapevolezza della difficoltà di portare avanti questo modo di lavorare. Una soluzione a questo problema viene proposta dagli stessi intervistati e potrebbe ritrovarsi nel curare ciascuno la propria specificità, che potrebbe poi essere messa a disposizione di tutti in funzione di alcuni obiettivi concreti da concordare assieme.

Con il contesto sociale

Il terzo aspetto che si è evidenziato sono le relazioni che le onp instaurano con il tessuto sociale nel quale operano.

Dalle interviste effettuate si confermano le difficoltà ed i pregiudizi che spesso portano ad una intolleranza verso gli stranieri. Si sono riscontrati degli ostacoli all'accettazione da parte dei contesti in cui i servizi vengono svolti che si concretizzano con azioni di rifiuto o di faticosa convivenza verso gli stranieri più che direttamente verso le onp in quanto tali. In questi casi – o proprio per evitare tali problemi – le onp si impegnano a mediare per risolvere i problemi emergenti o a garantire e controllare le singole situazioni. I problemi maggiori che si riscontrano – sempre rispetto alle onp intervistate

– sono legati soprattutto alle azioni di sostegno abitativo agli immigrati, in cui si rileva una accentuata mancanza di ospitalità ed accettazione nei confronti degli stranieri, per cui spesso – nei pochi casi in cui si riesce a trovare una qualche disponibilità da parte dei privati – vengono chieste innumerevoli garanzie e posti alcuni vincoli particolarmente restrittivi per i cittadini extracomunitari. C'è da osservare che le esperienze delle onp fanno emergere che successivamente agli inserimenti (abitativi e lavorativi) si hanno dei riscontri positivi da parte in particolare dei proprietari degli immobili, in quanto la conoscenza più approfondita con gli immigrati accolti e delle onp che li seguono favorisce una sensibilizzazione che prima mancava, tanto da far instaurare in alcuni casi dei rapporti privilegiati e preferenziali di collaborazione.

Un'esperienza particolarmente positiva si è avuta nell'accoglienza ai profughi di guerra provenienti prima dalla Bosnia e poi dal Kossovo. Tale azione umanitaria, condotta da una delle onp intervistate, è stata portata avanti per diversi anni in una casa per vacanze dell'organizzazione e, grazie alla confluenza delle attenzioni da parte delle amministrazioni locali e del coinvolgimento da parte delle realtà associative e di volontariato presenti nel territorio, ha visto la partecipazione di molti privati cittadini che a vario titolo hanno favorito la realizzazione degli interventi e agevolato in seguito una buona integrazione nel tessuto sociale di quei profughi che hanno scelto di fermarsi nel territorio.

2.3.2.4 Altri problemi emersi

In questa ultima parte conclusiva degli esiti dell'indagine si vogliono riprendere alcuni temi che sono già emersi – in maniera più o meno diretta – nell'esposizione fin qui svolta, ma che pare opportuno richiamare brevemente per dare il giusto risalto in quanto sono aspetti che sono stati sottolineati con particolare enfasi dagli intervistati e che potrebbero divenire dei nodi nevralgici per una riflessione propositiva sul ruolo del terzo settore nella gestione del fenomeno degli immigrati.

Aspetti economici

Le difficoltà economiche sono state segnalate, per un motivo o per un altro, da tutti i servizi intervistati, per cui ci si trova a dover affrontare spese spesso superiori a quelle che sarebbero preventivate o coperte dalle entrate previste. Per superare tale problema ogni organizzazione fa ricorso a risorse proprie per abbassare i costi o individuare ulteriori ingressi (donazioni e lasciti, impiego di persone volontarie, sfruttamento di risorse già esistenti, ecc.). Non sempre comunque si riesce a far fronte a tutte le spese, per cui può capitare che l'onp si trovi nella condizione di non essere più in grado di proseguire un intervento specifico e di doverlo interrompere.

La formazione del personale

Un secondo aspetto che ritorna spesso è la professionalità di volontari e dipendenti, in quanto viene ritenuta importante una loro preparazione che possa garantire da una parte maggior impegno e continuità da parte del volontario e dall'altra un'acquisizione di competenze specifiche sui problemi legati all'immigrazione. Si tratta in sostanza di creare delle occasioni per qualificare sempre più il personale che in ciascuna organizzazione già opera. Nonostante vi sia l'esigenza della formazione, questa è destinata ad essere dimenticata od accantonata per gli elevati costi che una singola organizzazione fatica enormemente a coprire e per i problemi contingenti che ci si trova quotidianamente ad affrontare. Una soluzione potrebbe derivare da un'unione di risorse e di impegni in modo da creare un servizio specifico per la formazione degli operatori (dipendenti o non retribuiti, ma comunque 'impegnati') del terzo settore: fornire corsi, materiali, strumenti e consulenze.

La casa

L'aspetto sicuramente più difficoltoso per l'immigrato oggi è la grave difficoltà a trovare una sistemazione abitativa, e quanto già fatto sia dal terzo settore che dai soggetti pubblici non risulta essere sufficientemente efficace. Ecco perché sarebbe importante promuovere una soluzione unitaria al problema casa che coinvolga onp e enti pubblici per una azione comune complessivamente allargata su vari fronti,

pensando anche a come andare ad incidere (ed è prezioso il contributo che può dare il terzo settore coi suoi agganci) sulla cittadinanza per vincere la resistenza ed agevolare l'accoglienza e l'integrazione.

La conoscenza delle risorse

L'ultimo aspetto che si vuole sottolineare è l'importanza della conoscenza più ampia possibile da parte dei soggetti pubblici e del terzo settore dei servizi forniti dalle singole onp e dalle altre realtà istituzionali e non presenti nel territorio, in modo che si possano ottimizzare gli interventi e si possa facilitare sempre più una concreta ed effettiva integrazione tra i servizi

2.4 Conclusioni

Dai dati della ricerca svolta sui Comuni si è appreso che il 79% degli intervistati ritiene il non profit indispensabile per la realizzazione degli interventi, ma solo il 46% di essi (19 su 41) si è avvalso di servizi esterni per la realizzazione di interventi per l'immigrazione. E in questo 46% si va dal genitore straniero al quale si chiede supporto per conoscere la cultura del paese di provenienza alle collaborazioni strutturate con onp per la gestione di servizi complessi.

Si è perciò in presenza di amministrazioni pubbliche che coinvolgono in misura diversa il terzo settore. Ciò può dipendere dal grado di sviluppo dei servizi svolti in autonomia (diversi Comuni danno risposte con risorse proprie ai problemi emergenti), dalla diffusione territoriale delle onp e dall'incidenza dell'immigrazione - e quindi dei relativi aspetti problematici - sul territorio. Vi è da aggiungere che laddove il servizio svolto dagli enti locali è molto strutturato internamente, il ruolo degli enti non profit è complementare e interstiziale all'opera realizzata dal soggetto pubblico che si presenta come l'attore principale nella gestione del fenomeno a livello locale.

Un altro elemento che incide sulla collaborazione pubblico-privato non profit riguarda la differenza tra onp caratterizzate da 'gestioni aziendali' e onp meno strutturate e più

legate allo spontaneismo e al ruolo del volontariato. Il rapporto fra enti pubblici ed enti non profit assume connotati diversi a seconda del tipo di organizzazione.

Il terzo settore svolge una funzione di stimolo verso l'ente pubblico per la presa in carico dei problemi, ma allo stesso tempo è stimolato alla crescita quando l'ente pubblico avvii con esso rapporti di collaborazione. Il rapporto è virtuosamente circolare.

Una maggiore conoscenza e attenzione da parte dei servizi pubblici delle attività svolte dalle onp, consentirebbe di migliorare la collaborazione tra i due comparti pubblico-privato.

Ma è anche all'interno dello stesso terzo settore che la collaborazione è a volte il punto dolente, quando soprattutto sono i meccanismi della concorrenza nella produzione di uno stesso servizio con scarsa domanda pagante (tantissima non pagante e insoddisfatta) e rari contributi pubblici.

Si sbaglia però a pensare che i problemi del terzo settore siano riconducibili al solo aspetto economico. La professionalità delle risorse umane impiegate è un punto cruciale per la sopravvivenza delle organizzazioni che erogano servizi alla persona. La formazione professionale, una necessità che riguarda anche gli enti locali, comporta però impegni di progettazione e economici che le onp hanno difficoltà a permettersi. In mancanza di formazione e di capacità di innovazione si va incontro però al rischio di gestire male i servizi con incremento dei costi di inefficienza.

Anche in termini di progettazione il terzo settore mostra alcune lacune. In questo senso sicuramente sarebbe d'aiuto scegliere e favorire, anche con il sostegno del pubblico, la strada dell'accreditamento o della certificazione di qualità secondo la normativa ISO.

Per rafforzarsi ed incidere con più efficacia sulla realtà, il terzo settore dovrebbe essere sostenuto e valorizzato da parte dell'ente pubblico con molteplici iniziative e strumenti, fra i quali anche le "politiche formative e [gli] interventi per l'accesso agevolato al credito ed ai fondi dell'Unione europea"[10].

Il terzo settore, comunque, non va assistito, ma va tutt'al più accompagnato nella sua crescita e nel reciproco interesse del pubblico e delle onp.

---

[10] Art.5 L. 328/2000.

Allegato 1: Le schede della mappatura

Denominazione ente	Acli provinciale Via Bembo 6 Venezia Mestre Tel. 041 5314696 @: acli.venezia@tin.it
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Dal 1945
Attività caratteristica principale	Attività culturali, patronato (documenti, casa, lavoro)
Attività a favore di immigrati	Fanno parte del Comitato del Veneto orientale per l'immigrazione, assistenza nella messa in regola di documenti (ufficio a S. Donà, ufficio immigrati a Jesolo)
Collaborazioni	Caritas, Migrantes
Nome del presidente/responsabile	Sforzin

Denominazione ente	Associazione Auser – autogestione dei servizi e solidarietà Dorsoduro 1472 30123 Venezia tel. 0415209018 fax 0415229326
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione di nazionalità
Anni di attività	n.r.
Attività caratteristica principale	Diffusione dell'idea e della pratica del volontariato, dell'autorganizzazione della domanda sociale e dell'autogestione del volontariato
Attività a favore degli immigrati	Corsi di lingua italiana
Collaborazioni	n.r.
Nome del presidente/responsabile	Anna Ponti

Denominazione ente	Ass.ne Comunità Latinoamericani Via Masari 3/14 30175 Venezia Marghera Tel. 041 932286 @: festrieste@hotmail.com
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Dal 1978
Attività caratteristica principale	Attività culturali, archivio di materiale audiovisivo, biblioteca
Attività a favore di immigrati	Assistenza immigrati latinoamericani per i documenti, contratti di lavoro, sanità
Collaborazioni	Arci, Comuni, Museo Nazionale del Cinema
Nome del presidente/responsabile	Rodrigo Diaz

Denominazione ente	Associazione Métis Via Fratelli Bandiera 15//A 30175 Venezia Marghera tel. 0415382399 fax 0415382399
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione di nazionalità con particolare attenzione alla presenza femminile
Anni di attività	Dal 1999
Attività caratteristica principale	Promozione di luoghi e momenti di incontro, scambio e confronto tra le donne straniere e donne italiane
Attività a favore degli immigrati	Laboratori artistico-culturali, di artigianato (sartoria) e sperimentazione teatrale. Laboratori di intercultura per bambini italiani e stranieri. Corso di italiano per donne immigrate
Collaborazioni	Associazione Auser di Venezia, Comune di Venezia
Nome del presidente/responsabile	Nicoletta Marchiori

Denominazione ente	Associazione per la Pace Via Rapallo, 4 Spinea Tel. 041 996381 @: spineamativ@virgilio.it
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Dal 1989
Attività caratteristica principale	Formazione nelle scuole ad alunni ed insegnanti
Attività a favore di immigrati	Negli anni precedenti hanno organizzato feste multietniche.
Collaborazioni	Cism
Nome del presidente/responsabile	Matteo Mattarese

Denominazione ente	Banca del tempo libero Via Querini 19 30175 Venezia Mestre Tel. 041 9558418
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Dal 1980
Attività caratteristica principale	Centro di ascolto, Casa di Accoglienza S. Chiara, dopo scuola, gruppi di anziani. Al centro di ascolto vedono circa 30 immigrati al giorno che chiedono casa, lavoro.
Attività a favore di immigrati	Nessuna specifica
Collaborazioni	Generalmente con le scuole per seguire i recuperi scolastici
Nome del presidente/responsabile	Giuseppe Greppi

Denominazione ente	Cacev – Coordinamento Associazioni Cittadini Extracomunitari di Venezia Cannaregio 2519 Venezia Tel. 041 715977
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Dal 1992
Attività caratteristica principale	Promozione di iniziative culturali
Attività a favore di immigrati	Occasioni di incontro ed integrazione Informazioni
Collaborazioni	Comunità straniere, Consulta Regionale dell'Immigrazione
Nome del presidente/responsabile	Mouaffak Idlibi

Denominazione ente	Caracol Coop. Sociale a r.l. – Onlus Piazza Radaelli 11 30175 Venezia Marghera tel. 0415383069 fax 0412529077
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione di nazionalità
Anni di attività	Dal 1999
Attività caratteristica principale	Gestione di servizi sociali, culturali ed educativi, assistenziali e di animazione sociale
Attività a favore degli immigrati	Attività di promozione per favorire l'integrazione. Ha progettato e gestito il progetto Mila per la dismissione dei campi nomadi di Venezia. Interventi di prima assistenza, soccorso ed accoglienza dei senza fissa dimora nel periodo invernale. Gestione di interventi integrati per l'immigrazione (sportello informativo, gestione centro accoglienza, sportello radiofonico e via internet), attività interculturali verso i minori e le donne straniere) nel Comune di Mogliano V.to
Collaborazioni	Comune di Venezia, Comune di Mogliano V.to
Nome del presidente/responsabile	Olivia Fagnoni

Denominazione ente	Caritas di Chioggia Curia Vescovile 30015 Chioggia Ve Tel. 041 403066 @: caritas@clodianed.it
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Dal 1973
Attività caratteristica principale	Distribuzione vitto, vestiario, centro di accoglienza diurno per minori
Attività a favore di immigrati	Mediazione culturale e traduzioni linguistiche. In 2 anni hanno seguito 285 persone. Prima assistenza profughi
Collaborazioni	Hanno una convenzione con l'Aima (distribuzione di eccedenze della produzione alimentare)
Nome del presidente/responsabile	Don Marino Callegari

Denominazione ente	Caritas di Venezia Direzione Generale S. Marco 1830 30100 Venezia Tel. 041 5289888 @: info@caritasveneziana.it
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	n.r.
Attività caratteristica principale	Orientamento e segreteria. Indirizzano ai centri Caritas
Attività a favore di immigrati	Centri di Ascolto
Collaborazioni	Comune di Venezia
Nome del presidente/responsabile	Don Dino Pistolato

Denominazione ente	Caritas - Mensa Betania Via Querini 19/a 30100 Venezia Mestre Tel. 041 720480
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	n.r.
Attività caratteristica principale	Distribuzione pasti. Hanno dai 60 ai 110 utenti. Gli extracomunitari dell'Est sono i maggiori utenti
Attività a favore di immigrati	"Emergenza donne" 12 posti letto per sole immigrate. In 2 anni hanno ospitato 2.360 donne, prevalentemente provenienti dalla strada
Collaborazioni	Caritas
Nome del presidente/responsabile	Sartorio

Denominazione ente	Casa dell'Ospitalità Via S. Maria dei Battuti 1/b 30100 Venezia Mestre Tel. 041 972804
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	n. r.
Attività caratteristica principale	Casa di accoglienza per uomini e donne. Hanno 50 posti letto. Ospitano immigrati con e senza il permesso di soggiorno. Senza il permesso, gli immigrati possono rimanere una settimana, con il permesso un mese. Attualmente ospitano 5 immigrate
Attività a favore di immigrati	Nessuna specifica
Collaborazioni	Nessuna
Nome del presidente/responsabile	Giovanni Benzoni

Denominazione ente	Casa di Accoglienza Pio X Giudecca, 668 30133 Venezia Tel. 041 5224715
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Dal 1979
Attività caratteristica principale	Accoglienza: hanno 6 posti letto. Attualmente 3 sono occupati da straniere
Attività a favore di immigrati	Nessuna specifica
Collaborazioni	Servizi sociali
Nome del presidente/responsabile	Paolo Fattor

Denominazione ente	Casa Nazareth (Opera S. Maria della Carità) Via Castellana, 69 30170 Venezia Mestre Tel: 041 980466
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Dal 1990
Attività caratteristica principale	Comunità alloggio minori in difficoltà allontanati dal nucleo familiare
Attività a favore di immigrati	Nessuna specifica. Hanno però operato in pronta accoglienza per minori stranieri. Hanno inoltre realizzato all'interno della comunità di accoglienza dei progetti d'integrazione inserendo all'interno dell'equipe di lavoro operatori stranieri.
Collaborazioni	Nessuna specifica
Nome del presidente/responsabile	Marta Rossi

Denominazione ente	Centro di Ascolto Attilio Scocco Piazza Marconi, 64 30038 Spinea Tel. 041 999777
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Dal 1990
Attività caratteristica principale	Centro di ascolto, agenzia cerco-offro, ricerca lavoro per disoccupati, sostegno a famiglie con problemi di tossicodipendenza. Servizio di sostegno in generale
Attività a favore di immigrati	Ricerca lavoro e distribuzione vestiti. Vedono circa 15 immigrati al mese. Riescono a trovare lavoro generalmente a 5/6 di loro soprattutto nell'assistenza agli anziani
Collaborazioni	Caritas
Nome del presidente/responsabile	Lina Coladin

Denominazione ente	Centro di ascolto diocesano S. Croce, 588 30100 Venezia Tel. 041 5238700
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Dal 1987
Attività caratteristica principale	Aiuto nella ricerca di lavoro e della casa. Distribuiscono vestiario e soccorrono per le prime necessità. Il servizio è principalmente di prima accoglienza.
Attività a favore di immigrati	Nessuna specifica
Collaborazioni	Caritas, Comuni, Servizi Sociali
Nome del presidente/responsabile	Suor Speggiorina

Denominazione ente	Centro S. Maria Mater Domini Santa Croce 595/B 30100 Venezia Mestre @: smdomini@provincia.venezia.it
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Dal 1988: dal 1997 esiste la casa di accoglienza, dal 1995 è stato costituito il centro anti-abuso
Attività caratteristica principale	Hanno due case di accoglienza: il centro di tutela del bambino ed il centro antia-buso
Attività a favore di immigrati	Nessuna specifica
Collaborazioni	Consultori e servizi sociali
Nome del presidente/responsabile	n.r.

Denominazione ente	Centro studi terzo mondo Via Monte Grappa, 27 30170 Venezia Mestre Tel. 041 975710
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Dal 1959
Attività caratteristica principale	Preparazione di volontari per progetti per il terzo mondo
Attività a favore di immigrati	Nessuna specifica
Collaborazioni	Federazione Volontari
Nome del presidente/responsabile	Silvio Zattarin

Denominazione ente	Cesvitem Via Mariutto 68 30035 Mirano Tel. 041 5700843 @: info@cesvitem.it
Destinatari del servizio	Paesi in via di sviluppo, scuole
Anni di attività	Dal 1987
Attività caratteristica principale	Progetti nei paesi in via di sviluppo Formazione nelle scuole
Attività a favore di immigrati	Nessuna specifica
Collaborazioni	Altre organizzazioni non governative
Nome del presidente/responsabile	Simone Naletto

Denominazione ente	Cif – Centro Italiano Femminile S. Croce 595/B Venezia Tel. 041 5240004 Fax 041 5244675 @ cifve.ente@shineline.it
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Dal 1944
Attività caratteristica principale	Formazione, Centro accoglienza, Case Vacanza
Attività a favore di immigrati	Accoglienza a rifugiati, accompagnamento sociale ed integrazione, accoglienza a minori stranieri
Collaborazioni	Comuni, convenzione con Unicaterra, varie associazioni del territorio
Nome del presidente/responsabile	Margherita Della Puppa

Denominazione ente	Codess Sociale Coop. a r.l. Onlus Via Ulloa 5 30175 Venezia Marghera tel 041982962 fax 041982973
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione di nazionalità
Anni di attività	Dal 1999 dalla scissione della Cooperativa dei Servizi Sociali coop. a r.l.
Attività caratteristica principale	Interventi nel campo socio-assistenziale, sanitario, educativo e formativo
Attività a favore degli immigrati	Gestione asilo notturno del Comune di Venezia, gestione di attività di integrazione socio-culturale nell'ambito della L. 285/97
Collaborazioni	Comune di Venezia, altri enti locali della provincia di Treviso
Nome del presidente/responsabile	Luca Omodei

Denominazione ente	Comitato del Veneto Orientale per l'immigrazione Via Campanile 30027 San Donà di Piave (VE)
Destinatari del servizio	Immigrati
Anni di attività	Dal 1995
Attività caratteristica principale	Promozione di iniziative di accoglienza e per l'effettivo rispetto dei diritti degli immigrati
Attività a favore degli immigrati	Gestione ufficio immigrazione, corsi di lingua italiana, organizzazione momenti di incontro tra i popoli
Collaborazioni	Con gli organismi appartenenti al Comitato medesimo: Cisl Veneto Orientale, Masci (Movimento adulti scout cattolici italiani) di S. Donà di P., Acli di S. Donà di Piave, Associazione Volontariato Musile di Musile di Piave.
Nome del presidente/responsabile	Stefano Faiotto

Denominazione ente	Comunità Kurda in Italia Via Torino 11/c 30172 Venezia Mestre tel 0415313122 fax 0415316563
Destinatari del servizio	Immigrati con specifica attenzione agli stranieri di etnia kurda
Anni di attività	Dal 1992
Attività caratteristica principale	Sostegno e diffusione della cultura, della storia e della lingua kurda
Attività a favore degli immigrati	Attività di informazione, corsi di lingua italiana e di educazione civica, diffusione di materiale sulla storia e cultura del popolo kurdo, organizzazione di seminari e convegni
Collaborazioni	Arci
Nome del presidente/responsabile	n.r.

Denominazione ente	Convento Padri Cappuccini Giudecca 194 30100 Venezia Tel. 041 5224348 @: convcap@webgo.it
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Servizio attivo da sempre
Attività caratteristica principale	Servizio mensa. Servono dai 15 ai 40 pasti al giorno. Dipende dal periodo dell'anno. Gli immigrati costituiscono la maggioranza degli utenti.
Attività a favore di immigrati	Nessuna specifica
Collaborazioni	Banco alimentare
Nome del presidente/responsabile	Padre Andrea Cereser

Denominazione ente	Convento Padri Cappuccini Via Costa 30100 Venezia Mestre Tel. 041 951725 Fax 041 989655
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Nuova mensa dal 1998 Il servizio c'è da sempre
Attività caratteristica principale	Servizio mensa (Via Costa) Servono dai 130 ai 200 pasti. ¾ dei pasti sono per extracomunitari principalmente dell'est
Attività a favore di immigrati	Nessuna specifica
Collaborazioni	Hanno il cibo dal Banco Alimentare di Verona (041 8347929)
Nome del presidente/responsabile	Don Laviano Osella

Denominazione ente	Cooperativa Sociale Esoxena a r.l. Onlus Via A. Costa 19/b 30172 Venezia Mestre tel 041981836 fax 041982973
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione di nazionalità
Anni di attività	Dal 1996
Attività caratteristica principale	Creazione e ricerca occasioni di lavoro finalizzata all'integrazione sociale dei cittadini italiani e stranieri
Attività a favore degli immigrati	Progetti individualizzati di inserimento e accompagnamento lavorativo degli immigrati, attività di mediazione culturale. Corsi di formazione per mediatori culturali
Collaborazioni	Comune di Venezia
Nome del presidente/responsabile	Luca Omodei

Denominazione ente	Cooperativa Villaggio Globale Via Trieste 82 30170 Venezia Mestre Tel. 041 5381471 Fax 041-5388190 @ ilvillaggio.globale@iol.it
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Dal 2000
Attività caratteristica principale	Dare risposta a soggetti svantaggiati con problemi di alloggio ed esclusione sociale
Attività a favore di immigrati	Alloggio e fideiussione bancaria ad immigrati. Sostegno nell'inclusione sociale
Collaborazioni	Comune di Venezia con una convenzione per progetti di inserimento abitativo
Nome del presidente/responsabile	Bernardino Mason

Denominazione ente	Coordinamento immigrati sud del mondo (Cism) Via Torino, 11/C 30172 Venezia Mestre
Destinatari del servizio	Immigrati
Anni di attività	Dal 1993
Attività caratteristica principale	Rilascio informazioni, aiuto nelle pratiche, contatti con datori di lavoro
Attività a favore di immigrati	Tutte le attività sono a favore degli immigrati
Collaborazioni	Ufficio immigrati di Venezia, Associazione per la Pace
Nome del presidente/responsabile	Dagui Camis

Denominazione ente	Fondazione Groggia Onlus Via Costa, 16 Venezia Mestre Tel. 041 989671 @: info@fondazionegroggia.org
Destinatari del servizio	Minori senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Dal 1949. E' stato aperto un istituto nel 1890
Attività caratteristica principale	Servizi socio assistenziali, socio sanitari ed educativi. Alloggio e pronta accoglienza. Attualmente sono ospiti delle strutture 20 minori stranieri. Per i giovani maggiorenni è stato attrezzato un appartamento con 4 posti letto.
Attività a favore di immigrati	Quelle previste dal servizio
Collaborazioni	Coordinamento nazionale comunità minori, collaborazione con altri enti non profit
Nome del presidente/responsabile	Don Dino Pistolato

Denominazione ente	Gruppo di Solidarietà Cintese Via Roma Cinto Caomaggiore Ve Tel. 0421 209611
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Dal 1975
Attività caratteristica principale	Prima accoglienza, distribuzione viveri e vestiario, accompagnamento anziani, assistenza anziani e disabili.
Attività a favore di immigrati	Prima accoglienza, alloggio, distribuzione viveri e vestiti, aiuto nelle pratiche burocratiche
Collaborazioni	Comune di Cinto Caomaggiore, Centro di servizi per il volontariato
Nome del presidente/responsabile	Anna Crosara

Denominazione ente	Il Portico Via Brenta bassa, 49/a Sambruson, Dolo Tel. 041 412338
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Dal 1985
Attività caratteristica principale	Alloggio, accoglienza, animazione. Hanno 10 posti letto
Attività a favore di immigrati	Garantiscono fideiussioni per affitto o mutuo.
Collaborazioni	Comune di Venezia, Dolo, Padova e cooperativa Villaggio Globale
Nome del presidente/responsabile	Lorenzo Zuin

Denominazione ente	Opera Migrantes Via Riscossa,18 30034 Mira Tel. 041-4265878 Fax 041-4265878
Destinatari del servizio	Lavoratori immigrati regolari con problemi di alloggio
Anni di attività	Dal 1993 a Mestre. Dal 1998 la casa è a Mira (Ve)
Attività caratteristica principale	Casa di accoglienza-alloggio
Attività a favore di immigrati	Accoglienza-alloggio
Collaborazioni	Caritas
Nome del presidente/responsabile	Ilario Albertini

Denominazione ente	Opere Riunite Buon Pastore Comunità alloggio Castello 77 30100Venezia Tel: 041 5222689
Destinatari del servizio	Immigrati
Anni di attività	n.r.
Attività caratteristica principale	Gestiscono il piano nazionale dei richiedenti asilo politico per il Comune di Venezia. Danno alloggio, assistenza scolastica, assistenza per il lavoro. Hanno più immobili dislocati a Venezia S. Polo, Marghera, S. Croce.
Attività a favore di immigrati	Tutte
Collaborazioni	n.r.
Nome del presidente/responsabile	n.r.

Denominazione ente	Parrocchia Altobello Via Altobello, 7 30100 Venezia Mestre Tel. 041 980161
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Dal 1981
Attività caratteristica principale	Mensa Miani. Servono 36 pasti solo a mezzogiorno. ¾ dei pasti sono serviti ad immigrati che chiedono spesso anche vestiti
Attività a favore di immigrati	Nessuna specifica
Collaborazioni	Fondazione Groggia, Casa di accoglienza per minorenni stranieri (comunità prima accoglienza)
Nome del presidente/responsabile	Don Carlo Grignola

Denominazione ente	Parrocchia di Carpenedo Bottega solidale Via S. Donà 2 Venezia Mestre Tel. 041 958418
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Servizio attivo da sempre
Attività caratteristica principale	Distribuzione cibo. Il cibo viene regalato dai magazzini In's e dal mercatino della frutta. Distribuiscono cibo a circa 40 persone al giorno; la metà di queste sono immigrati, quasi sempre senza permesso di soggiorno
Attività a favore di immigrati	Nessuna specifica
Collaborazioni	Amministrazioni locali, servizi sociali che inviano immigrati
Nome del presidente/responsabile	Adriana Groppo

Denominazione ente	Parrocchia S. Luca S. Marco 4042 30100 Venezia Tel. 041 5229566 @: silvio.zardon@tin.it
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Servizio attivo da sempre
Attività caratteristica principale	Distribuzione vestiario il martedì mattina. Il servizio è gestito da 10 volontari della parrocchia. Usufruiscono del servizio circa 50 persone, di queste una trentina sono immigrati.
Attività a favore di immigrati	Nessuna specifica
Collaborazioni	Caritas (dà i vestiti)
Nome del presidente/responsabile	Don Silvio Zardon

Denominazione ente	Parrocchia S. Antonio di Marghera P.zza S. Antonio 9 30175 Venezia Mestre Tel. 041 920690
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Servizio attivo da sempre
Attività caratteristica principale	Distribuzione viveri Distribuiscono a 40/50 persone a settimana. Il 20% sono immigrati principalmente dell'Est e Albanesi.
Attività a favore di immigrati	Nessuna specifica
Collaborazioni	Banco alimentare, Caritas, parrocchia S. Vincenzo
Nome del presidente/responsabile	Frate Mariano

Denominazione ente	Parrocchia S. Maria della Pace Ca' Letizia Via Querini, 19/A 30100 Venezia Tel. 041 959359
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Dal 1986
Attività caratteristica principale	Distribuzione viveri e vestiario
Attività a favore di immigrati	Nessuna specifica
Collaborazioni	Banco alimentare
Nome del presidente/responsabile	Adriano Campagnara

Denominazione ente	Parrocchia S. Maria Elisabetta Via Cerigo, 2 Venezia Lido Tel. 041 5260072
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione per cittadinanza
Anni di attività	Servizio attivo da sempre
Attività caratteristica principale	Distribuzione vestiario a circa 40 persone al giorno, il 50% sono immigrati senza permesso di soggiorno. Il servizio opera il 1° ed il 4° giovedì del mese.
Attività a favore di immigrati	Nessuna specifica
Collaborazioni	Venezia Pesce di pace
Nome del presidente/responsabile	Don Silvano Brusamento

Denominazione ente	Rete Antirazzista Via Ca' Rossa 8 30170 Venezia Mestre
Destinatari del servizio	Immigrati
Anni di attività	Rete Antirazzista da 4 anni, precedentemente erano i volontari di S. Giuliano
Attività caratteristica principale	Assistenza legale gratuita, corsi di italiano, aiuto per il disbrigo delle pratiche burocratiche. Seguono dai 50 ai 100 immigrati a settimana
Attività a favore di immigrati	Tutte
Collaborazioni	Nessuna specifica
Nome del presidente/responsabile	Pierpaolo Minutti

Denominazione ente	Società Dante Alighieri presso Istituto Tecnico Commerciale 'Paolo Sarpi' Castello 2821 30100 Venezia tel. 0415289127 fax 0415230857
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione di nazionalità
Anni di attività	n.r.
Attività caratteristica principale	Attività di tutela e diffusione della lingua italiana
Attività a favore degli immigrati	Corsi di lingua italiana per stranieri
Collaborazioni	Caritas, Comunità Betania
Nome del presidente/responsabile	Rossella Mamoli Zorzi

Denominazione ente	Teranga Via della Crusca 34 30173 Mestre Tel. 041 5317787
Destinatari del servizio	Popolazione senza distinzione di cittadinanza
Anni di attività	Dal 1983
Attività caratteristica principale	Formazione ed animazione nelle scuole con progetti sulla multiculturalità. Corsi di musica e danza. Organizzazione di eventi culturali
Attività a favore di immigrati	Nessuna specifica
Collaborazioni	Comuni di Mira e S. Donà di Piave, insegnanti
Nome del presidente/responsabile	Amadù Jarà

Allegato 2: La traccia dell'intervista qualitativa

a. Forma giuridica e struttura organizzativa

1. Qual è la forma giuridica dell'organizzazione?
2. Qual è l'origine dell'organizzazione?
3. E' presente un organigramma dell'organizzazione?

b. Descrizione del servizio offerto

4. Quali sono le caratteristiche principali del servizio offerto e il tipo di utenza?
5. Attraverso quali canali l'organizzazione entra in contatto con gli utenti?
6. Può descrivere le fasi di ideazione e di realizzazione di un paio di progetti?

c. Risorse umane, finanziarie e strutturali

7. Quanto del lavoro totale dell'organizzazione è svolto da personale non retribuito?
8. Quanto del lavoro totale dell'organizzazione è svolto da personale retribuito?
9. Come avviene la selezione del personale? Ha una formazione specifica?
10. Come vengono soddisfatti i fabbisogni di formazione del personale?
11. Le risorse strutturali sono di proprietà, in affitto o in comodato?
12. In quale percentuale i proventi da attività svolta provengono da enti pubblici? Sono corrispettivi a posteriori o entrate fisse da convenzioni?

d. Rapporti con gli attori nel territorio

13. Può descrivere il tipo di rapporti intercorrenti con le istituzioni presenti nel territorio (Comune di riferimento, Provincia, Regione, partiti politici, Ulss, Questura, Uffici del lavoro, altri enti/uffici, altri Comuni)?
14. Può descrivere il tipo di rapporti intercorrenti con il territorio e la società civile (Consiglio territoriale sull'immigrazione c/o la Prefettura, altre organizzazioni del terzo settore operanti nel medesimo campo, associazioni di immigrati, organizzazioni imprenditoriali e sindacali)?

e. Problemi emergenti

15. L'organizzazione che lei rappresenta vive delle difficoltà, e di che tipo, nello svolgimento del lavoro di ogni giorno (es. individuazione fonti finanziarie/proventi, difficoltà interne all'onp, individuazione delle risorse umane e nella loro formazione, individuazione di informazioni/dati sull'immigrazione, rapporti con le amministrazioni pubbliche, rapporti con altre onp, aggiornamento e comprensione del contesto giuridico/fiscale, accettazione della popolazione locale nei confronti vostri e dei vostri utenti, collaborazione con gli utenti/immigrati e le loro associazioni, contesto sociale in cui si opera)?

PARTE III - LINEE GUIDA PER LA VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI PER GLI IMMIGRATI

3.1 Note introduttive sul processo di valutazione

La valutazione è una attività in un certo senso inevitabile: a fronte di un azione o di un intervento, siamo sempre portati a *giudicare* circa la qualità di ciò che è stato fatto, dei risultati che sono stati raggiunti; siamo almeno in grado di stilare un giudizio nei termini di quanto l'evento giudicato sia stato in grado di *soddisfare* le nostre aspettative o di azzardare ipotesi sul grado di raggiungimento degli obiettivi fissati.

A fronte di un intervento di promozione dei diritti di cittadinanza degli immigrati, ad esempio, ognuno di noi esprime opinioni a carattere valutativo che si traducono in asserti del tipo: 'non è servito a nulla', 'ha ottenuto risultati diversi da quelli auspicati', 'era meglio usare i fondi per altri scopi', 'è stato molto utile per…'.

Contrariamente al discorso di senso comune, l'attività professionale di chi si occupa di valutazione[11] è caratterizzata dalla adozione di teorie, metodi e tecniche riconosciuti dalle comunità scientifiche e che permettono di andare *oltre questo tipo di attività di senso comune*, quotidiana e basata sul buon senso, per costruire informazioni valide ed attendibili finalizzate a stilare giudizi il più possibile liberi da errori logici e inferenziali e da pregiudizi.

La *qualità dell'informazione* in base alla quale vengono stilati giudizi valutativi è in questo contesto essenziale; la necessità di ottenere buona informazione rimanda necessariamente alla definizione di modalità di raccolta, analisi, e diffusione ineccepibili dal punto di vista metodologico.

Teorie, metodi e tecniche hanno proprio la funzione di *disciplinare* queste fasi del lavoro valutativo in modo da garantire la trasparenza delle procedure, la confrontabilità

[11] In queste pagine non sarà naturalmente affrontato il tema dei diversi approcci alla valutazione che tra gli esperti sono oggetto spesso di diatribe e polemiche; verrà invece illustrato qualche punto irrinunciabile quanto necessario - a parere dell'autore - per impostare in modo corretto un discorso valutativo alla luce dei problemi che l'ambito 'immigrazione' per sua natura pone. Va ricordato, in particolare, che differenti approcci alla valutazione sono in grado di rispondere a specifiche domande, ma non a tutte le possibili domande.

dei dati, la tenuta delle conclusioni e la pertinenza dell'uso che di questi dati viene fatta.

La mera applicazione di metodi e tecniche, per quanto puntuale e rigorosa, non risponde mai da sola a genuini problemi valutativi: la valutazione è una pratica sociale che non può (di solito) essere isolata in un laboratorio ma avviene in contesti sociali specifici e concreti; essa è finalizzata a rispondere a problemi pragmatici e reali ed è sempre connessa a dinamiche concrete di cambiamento.

Chi valuta, dunque, non può accontentarsi di fare ricerca per produrre conoscenza: deve sempre *confrontare* le evidenze empiriche che va raccogliendo con qualcosa, siano essi *standard predefiniti* (l'intervento x onora gli standard di efficienza e di risultato definiti dalla agenzia y?), *obiettivi dichiarati* (l'obiettivo di far aumentare di x % la percentuale di extracomunitari con lavoro regolare in un dato periodo è stato raggiunto?), *finalità chiaramente espresse* (il valore generale della parità di tutti i cittadini di fronte alla legge è stato avvicinato?), *casi di riferimento* (come si posizionano rispetto alla variabile x i progetto a, b, c?), *gruppi di controllo* (il gruppo di soggetti che hanno partecipato ad un dato trattamento sono migliorati rispetto ad un gruppo analogo che non ha fruito del medesimo trattamento?).

La pratica valutativa deve inoltre *descrivere le condizioni* di successo e/o insuccesso degli interventi (o dei servizi) fornendo buone ricette per il miglioramento: per quali motivi un progetto non ha raggiunto gli obiettivi? cosa si può fare per non ricadere nei medesimi errori?

La valutazione è dunque un processo che si avvale della ricerca sociale, ma che non si esaurisce in essa poiché trova la sua ragion d'essere nella necessità di confrontarsi con valori, obiettivi e standard per dare giudizi che si possono rivelare utili al *decisore*[12].

La valutazione, oltre che una applicazione di metodi, è una attività politica e manageriale, una risorsa che compone il mosaico complesso che costituisce un intervento sociale (e, più in generale, una politica); come parte di questo mosaico, essa è

[12] Con il termine decisore si intende in questa sede un soggetto istituzionale legittimato ad attuare scelte che hanno ricadute sul contesto sociale.

un supporto alla pianificazione, alla organizzazione, alla implementazione e al sistema di decisioni che è sottostante a tutte queste attività.

La valutazione ha senso se si parte dal presupposto (facilmente condivisibile) che azioni specifiche (progetti, interventi, servizi) siano realizzate in funzione di finalità auspicabili e definite a priori come buone e desiderabili ('valori') esplicitate in termini di *obiettivi chiaramente definiti*.

In conclusione: a cosa serve dunque la valutazione?

In termini temporali il processo di valutazione *accompagna* la progettazione e realizzazione di un intervento e lo segue nel tempo (dopo la sua conclusione) per verificarne gli esiti sulla popolazione obiettivo (target) e l'impatto complessivo.

Pertanto valutiamo per sapere se un progetto, un intervento, un servizio sta raggiungendo gli obiettivi per i quali è stato costruito (problema della efficacia).

Valutiamo per sapere se vale la pena continuare, se bisogna cambiare qualcosa o se è meglio interrompere l'intervento (problema del monitoraggio e della valutazione in itinere).

Valutiamo per sapere se davvero c'è stato un cambiamento (risultato) sulla popolazione target e/o un impatto sul tessuto sociale, ovvero per sapere se l'intervento ha generato effetti perversi, indesiderati e non previsti, o se ha messo in moto risorse non previste (esiti inattesi).

Valutiamo per sapere se una azione può essere replicata in altri contesti e a quali condizioni.

Valutiamo per sapere se i finanziamenti destinati sono impiegati in modo efficace ed efficiente.

Valutiamo per queste ed anche per altre ragioni a volte non del tutto connesse con una genuina pratica valutativa: si valuta perché è un obbligo imposto dalla Comunità europea, dal Fse o da un Ministero, si valuta perché si vogliono avere riscontri circa le attività realizzate.

In ogni caso si dovrebbe valutare solo se un decisore (pubblico) ha maturato la consapevolezza che la valutazione è parte essenziale del processo di pianificazione e

realizzazione di un intervento e/o servizio[13] purché le informazioni da essa prodotte siano usate in modo sistematico per governare il processo di implementazione e/o realizzazione.

Non vi è dubbio che un progetto abbandonato a se stesso si possa tradurre con probabilità molto elevata in uno sperpero di denaro pubblico che non porta alcuna forma di beneficio. Affinché la valutazione sia utile, è comunque necessario pensare ed impostare il 'disegno valutativo'[14] contemporaneamente all'intervento: la valutazione inizia appunto con la programmazione di un intervento. Richiedere una valutazione alla fine dell'intervento è di solito inutile, a volte addirittura dannoso.

Valutare naturalmente costa[15].

La raccolta delle informazioni che dovranno essere analizzate e tradotte in giudizi spendibili dai decisori è una operazione tanto più costosa quanto minore è la quantità e la qualità delle informazioni esistenti che possono essere usate come sfondo e come confronto.

I vantaggi che si possono ottenere con una buona valutazione sono comunque ampiamente giustificati; al di là della citata opportunità consistente nell'azione di governo e re-indirizzo del programma (progetto o servizio), le informazioni raccolte possono (debbono) innescare un processo di apprendimento continuo (tra gli attori implicati) che rappresenta un fattore chiave per il successo di qualsiasi organizzazione (in fondo qualsiasi progetto o intervento può essere inteso come organizzazione). I dati valutativi offrono inoltre un terreno ideale per l'esercizio della trasparenza e, in ultima analisi, forniscono un forte elemento di legittimazione dell'operato pubblico.

A fronte di questi intendimenti metodologico disciplinari (per quanto si collochi alla confluenza di tradizioni di ricerca diversificate, la valutazione è pur sempre un ambito disciplinare specifico), chi si occupa di valutazione si trova spesso ad agire in un contesto caratterizzato da assoluta mancanza di dati, presenza di interessi contrastanti

---

[13] In questo contributo si parlerà di intervento in modo generico, intendendo con ciò sia progetti o portafogli di progetti, che servizi (che sono comunque sempre più spesso caratterizzati dall'avere forma di progetto), che politiche.

[14] Con il termine 'disegno valutativo' intendiamo in prima istanza il piano per allocare tutte le risorse necessarie alla ricerca.

[15] Il costo della valutazione può essere stimato come compreso tra il 5 – 10 % del costo totale dell'intervento.

(la teoria riconosce i portatori di interessi rispetto ad una azione specifica con il nome di stakeholder), non esplicitazione dei valori, ambiguità degli obiettivi dichiarati, scarsa chiarezza circa il proprio reale mandato.

In queste situazioni di carenza informativa (come si vedrà in seguito, connessa sia a scarsa conoscenza del fenomeno, sia a mancanza di buone informazioni di tipo amministrativo), il processo di valutazione diventa molto più difficile e problematico.

Prima di scendere in dettaglio è bene pertanto indicare almeno alcune delle difficoltà che caratterizzano il campo sociale dell'immigrazione per quanto concerne la realizzazione di interventi di valutazione.

3.2 La valutazione di interventi per immigrati: alcuni problemi

In termini di ricambi generazionali non è trascorso molto tempo dai periodi delle grandi ondate emigratorie che hanno caratterizzato la storia sociale dell'Italia e delle sue regioni.

Nel Novecento, il territorio italiano è stato inoltre caratterizzato da flussi di migrazione interna molto forti, prima della guerra riconducibili a campagne di ripopolamento, risanamento di zone depresse e nazionalizzazione di territori di confine, dopo la guerra riguardanti principalmente i movimenti migratori sud-nord connessi alla forte industrializzazione delle regioni settentrionali.

Su questi fenomeni esiste una vasta ed approfondita letteratura che fa capo ad ambiti disciplinari molto diversi che vanno dalla storia all'economia, dalla sociologia all'etnografia, alla statistica e demografia. Tale letteratura poteva poggiare la pertinenza delle sue analisi su archivi documentali stabili e sulla riconoscibilità tendenziale dei soggetti (italiani) migranti.

E' solamente negli anni più recenti, invece, che il fenomeno immigratorio verso l'Italia ha assunto proporzioni massicce e grande visibilità sociale al punto di oscurare gli altri flussi altrettanto importanti per il tessuto sociale e sociodemografico.

E' in questo caso che la precarietà, l'insufficienza e spesso la *mancanza di informazioni di tipo amministrativo*[16] diventa un ostacolo potente per la comprensione del fenomeno (si parla troppo spesso di stime) e un vincolo formidabile per i consueti processi di valutazione.

Per chi si occupa di valutazione, l'accesso e la costruzione delle informazioni necessarie per descrivere, analizzare e giudicare specifici interventi o servizi connessi al mondo dell'immigrazione pone dunque molte difficoltà che, a scopo espositivo, possono essere classificate in due grandi famiglie fortemente connesse, due facce della stessa medaglia. Per cercare di illustrare questi problemi si dovrà assumere di volta in volta il punto di vista degli autoctoni - ovvero dei cittadini italiani residenti in un dato territorio - degli operatori - ovvero dei soggetti che agiscono all'interno di organizzazioni a vario titolo implicate nel fenomeno immigrazione – e dei clienti - ovvero dei soggetti immigrati che fruiscono di questi servizi o che sono i destinatari diretti (o indiretti) di interventi particolari.

3.2.1 Difficoltà[17] riconducibili alle specificità delle popolazioni immigrate

- La popolazione di immigrati che dà corpo all'utenza (di servizi o interventi) non è assolutamente omogenea; le diversità tra etnie e culture sono a volte radicali e spesso non vale la comune condizione di migrante per creare pratiche e comportamenti comuni. Esistono, inoltre, forti diversità tra soggetti di recente arrivo e soggetti già insediati sul territorio da maggior tempo.
- Per molti immigrati le modalità e le pratiche che si danno per scontate (ad esempio: come utilizzare gli uffici pubblici e i servizi) non sono per nulla abituali e riconoscibili; la nostra familiarità con la burocrazia e con i suoi strumenti (moduli, questionari, etc.) è una particolarità della nostra cultura e di culture affini, non di tutte le culture.

[16] Come illustrato nella prima parte di questo documento, le informazioni non sono raccolte o sono raccolte sporadicamente; se raccolte, spesso non sono confrontabili a causa delle differenti procedure adottate.

[17] Naturalmente, parlare di difficoltà connesse alle popolazioni immigrate implica il riferimento a difficoltà connesse alle relazioni tra queste e la popolazione indigena.

- Altre pratiche per noi banali e scontate (si pensi, ad esempio, al fornire informazioni private relative agli estremi personali, familiari e sociali) per altre culture sono scorrette se non lesive delle regole di buon comportamento sancite dalla specifica cultura di appartenenza (i codici di riservatezza sono completamente diversi).
- In molti casi i soggetti non dispongono di una competenza linguistica precisa, non conoscono significati linguistici apparentemente banali; in molte culture la struttura famigliare (e comunitaria) è radicalmente diversa da quella accettata come normale nella nostra cultura; i ruoli sono diversi e differente è la costruzione delle identità dei singoli rispetto a questi ruoli.
- La condizione legale degli immigrati è spesso precaria (nome stabile e possesso dei documenti sono un codice essenziale per vivere 'regolarmente nella nostra società).

In una parola, la cultura di molti gruppi immigrati è diversa e particolare rispetto alla nostra.

In estrema sintesi, si può affermare che almeno parte della popolazione immigrata spesso non possiede quelle competenze (date per certe, spesso a torto, nella popolazione residente) che devono essere messe in gioco per rispondere alle richieste connesse alla raccolta di informazione necessarie al processo di valutazione. Queste competenze vanno costruite allo stesso modo delle competenze degli operatori che lavorano con il mondo dell'immigrazione.

Dal punto di vista della ricerca (valutativa) questo significa che – se la fonte di informazione sono gli stessi immigrati - devono essere individuate tecniche e metodi ad hoc studiati volta per volta in vista di obiettivi specifici e particolari.

3.2.2 Difficoltà connesse alle organizzazioni che trattano con soggetti immigrati

- Gli immigrati sono spesso mobili sul territorio, non hanno fissa dimora (domicilio e residenza sono nella nostra cultura un altro codice di riconoscimento importantissimo) e dunque sfuggono all'azione 'razionalizzatrice' delle amministrazioni.

- Il flusso di molti immigrati non è controllato, la loro rintracciabilità non è certa, non è affatto infrequente che un medesimo soggetto dichiari e sia conosciuto con nomi differenti nelle diverse amministrazioni.
- Molti immigrati praticano spesso le zone grigie o nere del lavoro; possono non avere, dunque, alcuna convenienza a farsi riconoscere (classificare, schedare).
- Molti immigrati non hanno le informazioni sufficienti per fruire dei servizi, non conoscono i punti di accesso al sistema, si appoggiano a mediatori di dubbia moralità; altre volte vivono in comunità molto chiuse caratterizzate dalla presenza di una leadership forte che rappresenta (spesso) l'unico anello di relazione con il mondo esterno istituzionale.
- I dati disponibili sono spesso stime, sono poco attendibili, mancano indicatori oggettivi che possano essere utilizzati per verificare il miglioramento apportato da interventi o progetti.
- Uffici ed archivi diversi che si occupano del fenomeno non comunicano, manca un adeguato sistema informativo in grado di mettere in rete le informazioni: le procedure di raccolta delle informazioni sono diverse e forniscono spesso dati non confrontabili.

È spesso la mancata costruzione di una identità amministrativa che configura l'impossibilità di rintracciare molti soggetti immigrati e che impedisce o pregiudica l'operazione fondamentale del conteggio in base al quale possono essere costruiti gli indicatori sociali così importanti per la pratica valutativa.

Per quanto concerne la ricerca, questo significa che – se la fonte di informazione sono le amministrazioni e più in generale le organizzazioni che si occupano di immigrazione – deve essere condotta una mappatura dell'esistente e deve essere fatto uno sforzo sistematico di raccolta e ricostruzione delle informazioni disponibili e delle possibili relazioni esistenti tra di esse; devono essere interpellati attori ed istituzioni diverse e deve essere verificata in modo sistematico la qualità dei dati attraverso procedure meticolose.

Per quanto riguarda la conoscenza del fenomeno (riferimento imprescindibile per impostare la valutazione) la situazione può essere definita dai seguenti vincoli:

- l'amministrazione pubblica (Comuni, Province, Regioni) non possiede solitamente dati validi e sistematici su cui basare la valutazione; le informazioni rilevanti si trovano piuttosto sparse all'interno delle varie amministrazioni, tuttavia sono confezionate in modi differenti e sono difficilmente confrontabili tra di loro;
- esistono dati riconducibili a ricerche locali che spesso però non vengono replicate (le informazioni sono dunque soggette ad una rapida obsolescenza);
- vi sono difficoltà nel raccogliere informazioni direttamente presso gli immigrati (servono tempi lunghi, risorse qualificate, disponibilità finanziarie);
- le organizzazioni[18] che si occupano di immigrazione raccolgono dati (quando li raccolgono) in modo differenziato così che le informazioni risultano spesso poco confrontabili.

In assenza di buone informazioni di tipo amministrativo (quanti immigrati gravitano in una data zona? che caratteristiche socio-demografiche hanno?), per valutare è necessario allora rafforzare altri canali di raccolta ricorrendo a tecniche diverse: l'osservazione (esistono a tale proposito ottime indagini di impronta etnografica[19]), l'analisi documentale (verifica presso istituzioni pubbliche quali tribunali ed ospedali dell'incidenza di incidenti, reati e patologie che interessino gli immigrati), l'intervista a soggetti che hanno rapporti diretti con immigrati (aziende, associazioni ed operatori del settore), l'intervista agli stessi immigrati (in assenza di dati precisi sulla popolazione è però difficile utilizzare i metodi basati sull'inchiesta che presuppongono la costruzione di campioni statisticamente significativi); l'intervista ai cittadini; l'intervista a testimoni privilegiati; il lavoro con gruppi di esperti del settore.

In questo passaggio da informazioni di tipo quantitativo, connotate in senso statistico (che permettono di rispondere a domande del tipo: quanto? quando?) ad informazioni di tipo qualitativo (che permettono di rispondere a domande tipo: perché? cosa è successo? ecc.) si gioca la possibilità di costruire disegni valutativi differenti.

[18] For profit (ad esempio agenzie di lavoro temporaneo) e non profit quali cooperative, associazioni di volontariato, associazioni di mutuo aiuto e religiose, ecc.

[19] Ad esempio, si veda Colombo (2000).

3.3 Indicazioni operative per la valutazione degli interventi

Le difficoltà menzionate nel paragrafo precedente, unitamente alla ancora scarsa cultura valutativa che caratterizza il nostro paese, rendono ragione della mancanza di interventi di valutazione in grado di rispondere a due obiettivi fondamentali: aiutare il decisore pubblico e produrre conoscenza sociale spendibile.

E' già chiaro comunque che almeno quattro temi sono stati individuati con chiarezza e possono costituire una prima base di partenza:

- la necessità di ricercare e valorizzare l'informazione disponibile (a qualunque titolo prodotta) anche se carente o poco dettagliata;
- l'esigenza di iniziare a raccogliere informazioni in modo sistematico a partire da una base locale (direttamente collegata all'intervento che si intende valutare);
- la necessità di tenere sotto controllo in modo rigoroso e sistematico quello che viene erogato, le prestazioni offerte e/o le attività realizzate (versante dell'organizzazione);
- l'esigenza irrinunciabile di tenere sotto controllo il flusso di utenti immigrati che si presentano agli sportelli e/o fruiscono di servizi.

Si tratta ora di delineare alcuni suggerimenti operativi generali per superare le difficoltà descritte nelle pagine precedenti.

Per far questo si abbraccerà l'ipotesi precedentemente descritta che la valutazione sia un processo che accompagna e segue la pianificazione, implementazione e realizzazione di un intervento. Verrà dunque descritta una serie di fasi[20] al cui interno la valutazione gioca un ruolo cruciale[21].

[20] Le fasi riguardano un intervento, ma possono essere usate anche nel caso di progetti; in ogni caso valgono con la clausola ceteris paribus anche per servizi specifici che, sempre più spesso, assumono la forma di interventi di tipo progettuale.

[21] All'interno della descrizione delle fasi, gli elementi che hanno una immediata valenza valutativa sono indicati in corsivo.

a) Esplicitare i valori e le finalità dell'intervento

Tipicamente, un intervento nasce dal riconoscimento di un *bisogno* (un'esigenza di una parte della popolazione riconosciuta da qualcuno) che viene a delinearsi sullo sfondo di un *valore*. Quale è questo valore e da chi è condiviso? Chi e in che modo ha definito l'esistenza di quello specifico bisogno? Il bisogno è riconosciuto come tale dalla popolazione interessata? Il bisogno è stato individuato e/o espresso in modo corretto? Quale è la finalità generale dell'intervento? La risposta a queste domande (*chiarificazione delle finalità*) costituisce la premessa necessaria per impostare sia l'intervento che la sua valutazione. Si tratta di domande e risposte affatto scontate che impattano spesso con assunti ideologici e stereotipi culturali molto radicati: l'ipotesi di riferimento è quella della assimilazione o piuttosto quella della valorizzazione della diversità?

b) Chiarire e descrivere gli obiettivi

Gli *obiettivi devono essere chiari,* possono essere espressi a vari livelli ed essere articolati diversamente tra di loro: tipicamente essi vengono articolati in base a catene causali (A è precondizione per B e così via) o a scale di astrazione (dal più concreto e vicino al più astratto e lontano). Essi rappresentano la trascrizione operativa di ciò che si vuole ottenere rispetto alla finalità generale. In quanto tali devono essere descritti in modo chiaro e rimandare a referenti empiricamente misurabili (ad esempio: incrementare del 10% la percentuale di immigrati assunti con contratto regolare).

Nel definire gli obiettivi e, soprattutto, nel dichiarare le soglie di miglioramento va prestata particolare attenzione alla qualità della informazione disponibile (ad esempio: in questo momento, esiste un dato attendibile che attesti che la quota di immigrati assunti con contratto regolare è del 20%?) e al costo della raccolta di informazione se essa manca o è carente.

Gli obiettivi dichiarati sono congruenti con la finalità generale e i valori di riferimento? Partire dalla definizione degli obiettivi obbliga il decisore ad inventare soluzioni alternative alla mera replicazione di ciò che si è in grado di fare e si è sempre fatto.

c) Individuare tutti gli attori interessati

Qualsiasi intervento non avviene nel vuoto sociale, ma in contesti concreti. Quali sono gli attori che hanno *qualcosa da guadagnare o da perdere*[22] rispetto all'intervento? Quali soggetti sono e/o possono diventare delle risorse da mettere in gioco o sono e/o potranno diventare degli ostacoli sui quali bisognerà intervenire? Ci sono soggetti che, per storia ed esperienza, proprio non possono essere esclusi dalla partita? Questi soggetti saranno molto probabilmente fattori di insuccesso o di successo nella realizzazione dell'intervento; essi potranno diventare anche fonti di informazione molto importanti per la valutazione.

Sul versante dell'utenza (gli immigrati) è invece essenziale chiarire in dettaglio la *costituzione prevista della popolazione bersaglio*: per chi è pensato esattamente l'intervento? a chi si rivolge?

d) Pianificare l'intervento e definire le attività

Quali sono i tempi e le modalità di intervento previste? Cosa deve essere fatto entro quali tempi? Chi fa cosa e con quali modalità? *Le attività previste sono davvero congruenti con gli obiettivi*? L'attività di pianificazione – che, anche nel caso di servizi specifici erogati da organizzazioni particolari, diventa una tipica ed irrinunciabile attività manageriale – traccia le regole generali e il quadro complessivo al cui interno l'intervento dovrà essere attuato. E' nell'ambito della generale attività di pianificazione che finalità, obiettivi, azioni e risorse devono essere strutturati in modo organizzato e coerente.

e) Tradurre in pratica ed implementare l'intervento

Nel caso di interventi per l'immigrazione (ma, in genere, per ogni tipo di intervento in campo sociale) è difficile pensare che tutto possa essere pensato prima e quindi realizzato secondo i piani. Da un lato bisogna infatti fare i conti con le modalità operative con cui attori concreti (istituzioni, organizzazioni, soggetti) *traducono* (ovvero

[22] In letteratura questi soggetti sono noti come stakeholders, concetto per certi versi vicino a quello di cliente.

interpretano) *le intenzioni* di chi ha messo a punto l'intervento (per quanto si ricerchi una logica partecipativa nella costruzione degli interventi, è improbabile che tutti gli attori possano partecipare alla condivisione di finalità ed obiettivi); dall'altro bisogna tenere in considerazione che *l'applicazione pratica* di ciò che è stato pensato (l'implementazione, appunto) è essa stessa un processo che deve essere governato con cura.

La letteratura e l'esperienza insegnano che 'traduzione' e 'implementazione' possono riservare molte sorprese e non sempre positive.

f) Realizzare l'intervento

A conclusione di queste fasi si può supporre che le attività connesse all'intervento – fatti salvo cambiamenti intervenuti e giustificati – siano operative e che si entri dunque nella *fase istituzionalizzata* (organizzazione di routine) del lavoro. Da questo momento in poi sembra più facile cogliere il significato e l'importanza del fare valutazione.

La valutazione accompagna in modo sistematico questo processo (dalla fase a alla fase f) fornendo informazioni e feed-back sistematici; come già segnalato, essa comunque estende il suo dominio temporale ben oltre la fine di un intervento poiché deve verificare l'esito delle azioni realizzate sulla popolazione obiettivo e l'impatto complessivo.

Nella percezione comune la valutazione è connessa proprio alla qualità del 'farsi' e soprattutto alla qualità del 'fatto' ed è su questo che concentreremo ora l'attenzione. Parlando di qualità intendiamo comunque riferirci alle risorse (input), ai processi (process), alle prestazioni erogate (output), ai risultati raggiunti sul target (outcome).

Per utilizzare le potenzialità del valutare è necessario osservare una serie di regole ed indicazioni focalizzate sul metodo e sulle risorse. Si tratta in particolare di:

g) Definire il significato e l'uso del processo valutativo (hic et nunc)

A fronte di un programma cosa si pensa possa offrire la valutazione? Quali vantaggi pensa di trarne il decisore? Il programma è costruito per essere realmente valutabile? La valutazione è stata pensata come una parte del programma stesso? Si è pensato alla

valutazione già in sede di progettazione del programma? Finalità ed obiettivi sono stati fissati con un occhio di riguardo alla loro reale misurabilità e valutabilità? Quali sono le domande cruciali alle quali bisognerà dare risposta?

Chiarire prioritariamente il ruolo e l'importanza della valutazione mentre si chiariscono finalità e struttura dell'intervento è essenziale per il buon esito di tutti processi che saranno attuati; per far ciò bisogna effettuare una ricognizione così da definire i tempi necessari non solo per realizzare sul campo il disegno valutativo, ma soprattutto per verificare la congruenza dei tempi da dedicare alla discussione e al confronto tra i soggetti coinvolti a partire dai dati prodotti.

h) Costruire il disegno valutativo alla luce delle priorità, dei vincoli e delle risorse disponibili

Chiarito il ruolo della valutazione, si deve pensare a come condurre operativamente la valutazione. Per far questo è indispensabile, innanzitutto, verificare il tipo e la quantità di informazioni disponibili[23] a priori con particolare riguardo alla presenza – auspicata, ma piuttosto improbabile – di indicatori sociali ufficiali; vagliare le possibili fonti alternative di informazione; scegliere gli strumenti e il metodo di raccolta e di analisi dei dati; definire le azioni e i tempi necessari; verificare le risorse economiche ed umane disponibili. I vincoli spesso non consentono di scegliere uno qualsiasi dei disegni possibili: a volte certi modelli e talune tecniche non sono realisticamente utilizzabili (ad esempio, un sondaggio telefonico per gli immigrati è allo stato attuale improponibile se l'obiettivo è quello di individuare un campione rappresentativo della intera popolazione di immigrati presenti su un territorio, a causa dei problemi segnalati precedentemente).

In sede di costruzione del disegno, le domande cui la valutazione intende dare risposta vengono tradotte nel linguaggio della ricerca sociale[24]. Almeno alcune di queste

[23] Con un po' di fantasia possono essere rintracciate fonti informative originali che possono rivelarsi utili per la valutazione: dalle bollette telefoniche ai flussi telefonici, ai pagamenti dei fornitori .

[24] Non bisogna dimenticare che la ricerca è comunque una operazione di selezione e semplificazione della realtà: la competenza del valutatore si gioca molto nello scegliere gli elementi essenziali dei problemi che deve giudicare.

domande si ripetono nel tempo e possono essere considerate degli standard[25] di riferimento. Segnaliamo le seguenti.

- Quanti soggetti sono stati raggiunti (per mese e complessivamente alla fine dell'intervento)?
- La popolazione raggiunta è coincidente con quella prevista?
- I soggetti raggiunti (target) sono soddisfatti?
- I tempi sono stati rispettati (in caso negativo perché)?
- Le attività previste sono state realizzate (in caso negativo perché)?
- Gli operatori sono soddisfatti (quanto)?
- Gli stakeholder sono soddisfatti (quanto)?
- I cittadini (comunità territoriale) sono soddisfatti dei risultati e dell'uso dei finanziamenti?
- In che grado sono stati raggiunti gli obiettivi programmati (in termini di risultato e di impatto)?
- I cambiamenti previsti nella popolazione target sono stati realizzati?
- Ci sono stati cambiamenti negli atteggiamenti della popolazione target?
- Ci sono stati cambiamenti nei comportamenti della popolazione target?
- Il costo per prestazione pro-capite erogata è sostenibile (rispetto ad interventi analoghi)?
- Ci sono stati effetti imprevisti positivi o negativi (in caso affermativo, quali?)
- E' possibile replicare l'intervento in altri contesti e a quali condizioni?

Non è possibile, in questa sede, dare illustrazione della ricchezza e complessità delle informazioni (anche in forma di indicatori statistici) che possono essere costruite in risposta a queste domande; ricordando che la risposta ad alcuni di questi quesiti riguarda la valutazione in itinere, la risposta ad altri la valutazione di impatto e di risultato, è importante invece segnalare che per rispondere a certi quesiti non tutte le tecniche e non tutti i metodi sono adatti.

Esiste dunque una relazione dialettica tra domande che vengono poste (interrogativi) e disegni di ricerca che si costruiscono.

---

[25] Naturalmente queste domande cambiano a seconda delle esigenze concrete e dei vincoli presenti nel sistema.

i) Usare in modo sistematico le informazioni prodotte dal processo di valutazione in itinere[26]

Si è più volte affermato che la valutazione ha senso se le informazioni che va producendo sono realmente utilizzate per governare e migliorare la qualità dei servizi che l'organizzazione eroga.

Questa esigenza richiede la messa a punto di modalità di ritorno e discussione delle informazioni come attività di routine (questo significa ad esempio informare lo staff che segue il progetto a cadenze prestabilite fornendo indicazioni circa l'andamento dei processi, lo stato di avanzamento, la soddisfazione di utenti ed operatori, ecc.). E' a partire da queste informazioni che possono essere prese decisioni relative al governo dell'intervento; in ogni caso è necessario mantenere documentazione ordinata e sistematica di tutte le informazioni.

j) Verificare i risultati e gli impatti dell'intervento

Questa fase rappresenta nella percezione comune il cuore del fare valutazione, non a caso capita che il valutatore sia (scorrettamente) chiamato alla fine dell'intervento per prestare la sua consulenza e sviluppare la relativa ricerca.

La verifica dei risultati (alla conclusione dell'intervento) e soprattutto degli impatti (passato un certo periodo dalla chiusura dell'intervento) è la fase forse più impegnativa della valutazione; come segnalato si tratta infatti di dare risposta a domande cruciali che possono essere espresse nei termini seguenti:

- l'intervento ha raggiunto gli obiettivi di cambiamento sugli utenti e sulla loro rete di relazioni?
- l'intervento ha realmente migliorato la situazione sociale all'interno della quale agiscono non solo i membri della popolazione target ma anche gli altri cittadini?
- l'intervento può essere replicato in altri contesti?

[26] Spesso questo tipo di valutazione è considerata sinonimo di monitoraggio anche se quest'ultimo non prevede solitamente un altrettanto forte attività di giudizio.

La riflessione critica sull'intero processo, sui risultati e gli impatti, sui cambiamenti intervenuti, sugli effetti attesi e inattesi, sulle 'scoperte', rappresenta il momento di più forte approfondimento teorico del fare valutazione.

k) Comunicare i risultati conclusivi

La conclusione del processo valutativo deve permettere la diffusione dei risultati e delle conclusioni raggiunte in modo da favorire, per quanto possibile e all'interno dello staff che ha lavorato sull'intervento, la condivisione di conoscenza e la sua discussione propositiva; l'illustrazione di strategie, obiettivi, azioni e risultati deve infatti permettere di verificare la replicabilità dei buoni processi e contribuire ad evitare gli errori riscontrati nella realizzazione degli interventi. Per quanto possibile deve inoltre permettere di accumulare conoscenza che possa essere utilizzata da terzi.

La comunicazione dei risultati avviene di solito usando il media consueto - il rapporto di ricerca – unitamente ad altre modalità che vanno pensate di volta in volta.

3.4 Riflessioni su un caso: la valutazione di uno sportello per immigrati

L'esempio riguarda un progetto finanziato con i fondi Urban della Comunità Europea, finalizzato a costruire un servizio di sportello per immigrati residenti o gravitanti nel centro storico di una città del sud Italia. Questo servizio doveva fornire informazioni agli immigrati in relazione a 4 specifici temi di riferimento: assistenza legale, ricerca di lavoro, ricerca di alloggio, disbrigo pratiche burocratiche.

La durata del finanziamento era di 2 anni. L'intervento è stato realizzato da un ente attuatore consorziato composto da 5 associazioni del settore non profit da sempre attive sul fronte immigrazione. Per attingere ai fondi era stato costruito un progetto strutturato per finalità, obiettivi ed azioni previste, secondo le modalità consuete per i bandi Urban.

Committente della valutazione è stato lo stesso consorzio che ha attuato l'intervento.

I valutatori sono stati ingaggiati (purtroppo e come spesso succede) alla fine del progetto. Obiettivo di questa breve presentazione è fornire qualche indicazione relativa

ai vantaggi che una buona valutazione può offrire al committente[27]; non ha dunque alcuna presunzione di offrire una descrizione esplicativa di quella specifica esperienza di valutazione, limitandosi a offrire alcuni spunti di riflessione al lettore.

L'informazione disponibile

Lo sportello si era dotato di un meccanismo di rendicontazione delle presenza che permetteva di controllare giornalmente il flusso di utenti che si presentavano al front office di primo contatto (registrazione sistematica dei nomi), gli utenti che da questo venivano inviati ai 4 sportelli specialistici che gestivano il servizio, gli utenti trattati dai 4 sportelli. Per ogni utente veniva aperta una cartella contenente informazioni di carattere socio-demografico che era alimentata ad ogni nuovo contatto del medesimo utente con gli sportelli. La raccolta di informazione con questo strumento si è rivelata problematica a causa dei problemi segnalati precedentemente.

L'informazione non disponibile

Non sono stati ritrovati sul territorio (al di fuori dello sportello in questione) dati che rendessero ragione dell'ammontare complessivo del fenomeno né informazioni dettagliate sui flussi di utenti ai vari servizi pubblici. I pochi dati disponibili avevano esclusivamente una valenza locale e contingente spesso disarticolata per servizi marginali e/o per piccoli Comuni. Quando disponibili i dati erano assolutamente non confrontabili tra di loro.

La raccolta di informazione ulteriore

Per fronteggiare questa carenza informativa sono state realizzate interviste individuali e di gruppo (focus group) rivolte ad operatori, management, attori istituzionali, utenti del servizio.

In particolare: sono stati intervistati alcuni stakeholders importanti (in particolare dirigenti di amministrazioni direttamente connesse con il problema dell'immigrazione:

[27] Le informazioni sono riportate quindi in modo sintetico contrariamente a quanto contenuto nel ponderoso rapporto

dall'ufficio anagrafe, alla prefettura, ai servizi sociali); sono stati intervistati (con l'ausilio di questionari) gli operatori, i responsabili del programma (management) e i mediatori culturali interessati; sono state effettuate delle interviste di gruppo (focus group) coordinate da mediatori culturali con alcuni gruppi di utenti rigorosamente separati per genere, etnia e religione.

Sono state valorizzate le informazioni interne con particolare riguardo a documenti relativi a riunioni di coordinamento e di presidio, dati relativi ai flussi telefonici e dati relativi ai flussi finanziari disarticolati per centri di costo.

Laddove non presenti informazioni, sono state effettuate delle stime e delle proiezioni lavorando con l'uso di tecniche strutturate per la gestione dei gruppi (Delphi) con soggetti esperti in materia.

Risultati, evidenze e raccomandazioni emergenti

Nel periodo di apertura ci sono stati oltre 13.000 contatti con immigrati al front office (media giornaliera: 33 contatti); la durata media del contatto è stata di circa 10 minuti. Il tempo medio per consulenza agli sportelli è stato compreso tra 20 e 50 minuti per ogni singolo caso. Ci sono stati in media oltre 7.800 contatti telefonici in uscita di cui almeno 1.300 ad immigrati, ed altrettanti ad associazioni ed istituzioni[28].

I 4 sportelli specialistici hanno trattato nel complesso 8.916 casi (pari al 56% dei contatti al front office[29]).

Nel complesso sono state aperte 1.198 schede (corrispondenti naturalmente a 1.198 persone).

Gli immigrati provengono per il 40% dall'est europeo (particolarmente Albania e ex-Jugoslavia), per il 23 % dal sud est asiatico, per il 14% dal nord Africa e per il 20% dalla zona sud-sahariana. Con differenze molto marcate per la varie etnie, le femmine

---

di ricerca consegnato al committente.

[28] Questi dati possono essere confrontati con dati analoghi relativi ad altri sportelli pubblici per verificare l'efficienza delle prestazioni (in rapporto al costo complessivo del servizio e al tempo).

[29] Questo dato è molto importante poiché pone il problema della ricerca di una spiegazione plausibile per giustificare la perdita di soggetti all'interno del processo di erogazione del servizio: la spiegazione è emersa attraverso le interviste ad utenti ed operatori.

sono circa il 37 %. Il motivo dell'arrivo in Italia è riconducibile per il 61% dei casi alla ricerca di lavoro. La percentuale di soggetti in Italia[30] da meno di un anno è di circa il 20%. I soggetti coniugati sfiorano il 50%.

Al di la di queste informazioni - importanti anche se qui presentate in forma assolutamente sintetica[31] - l'indagine valutativa ha fatto emergere i punti di forza e di debolezza dell'iniziativa, aspetti questi che si sono rivelati di grande importanza per fornire indicazioni finalizzate a migliorare l'offerta nel caso il progetto possa essere ri-finanziato.

Tra i punti di debolezza emersi vanno citati:

- il ritardo nella richiesta di valutazione;
- l'insufficiente adattamento degli strumenti di rilevazione (schede) per una popolazione composita e di cultura differente da quella dei nativi;
- la non perfetta adeguatezza delle procedure di raccolta delle informazioni relative agli utenti.

Tra i punti di forza si possono ricordare:

- essere diventato il servizio un punto di attrazione per gli immigrati;
- aver messo in relazione partner diversi prima non comunicanti;
- aver impostato un sistema – certo perfettibile – per la rilevazione dei dati sugli utenti;
- aver avuto e trattato un grande numero di casi;
- avere risolto un congruo numero di problemi connessi alla ricerca di lavoro (arrivando a mappare la domanda-offerta di lavoro espressa allo sportello) e di casa (20% delle richieste, in una zona caratterizzata da un mercato debole).

Relativamente ai risultati ed impatti è di grande rilevanza il beneficio che dalla apertura di questo servizio hanno tratto altri sportelli amministrativi: l'informazione e la consulenza che venivano offerte agli immigrati sono state infatti una condizione forte

[30] Questo dato va confrontato con quello relativo alle aspettative iniziali sulla popolazione target: l'intervento iniziale era infatti pensato per gli immigrati residenti nel centro storico.

[31] L'obiettivo è infatti quello di illustrare le potenzialità insite nel raccogliere informazione in modo sistematico e nel valutare.

per aumentare la competenza degli immigrati come utenti semplificando i tempi delle pratiche, diminuendo i tempi di attesa e le code agli sportelli.

Da questo semplice esempio possono essere tratte alcune conclusioni che vanno nella direzione già tracciata nelle pagine introduttive.

Innanzitutto l'impatto della valutazione in termini di apprendimento dei soggetti coinvolti e di miglioramento del servizio avrebbe potuto essere molto migliore se il valutatore avesse avuto modo di lavorare fin dalla fase di progettazione dell'intervento. Se così fosse stato, le finalità e gli obiettivi sarebbero stati chiariti meglio e si sarebbe potuto costruire un 'sistema informativo' meglio rispondente agli obiettivi del progetto.

Inoltre, in una situazione caratterizzata da carenza informativa (ricordando che non era neppure stato possibile effettuare due rilevazioni, una all'inizio e l'altra alla fine dell'intervento) risulta difficile individuare standard e dati che possano fare da confronto per costruire il giudizio necessario alla valutazione: in questa situazione la legittimazione e la competenza del valutatore diventano ancor più fondamentali per sostenere le conclusioni.

Per ultimo, l'esempio chiarisce come la valutazione (o fasi di valutazione, quali ad esempio la raccolta di parte dell'informazione) possa essere integrato all'interno delle normali attività manageriali cha caratterizzano la gestione di qualsiasi realtà organizzata.

A tale proposito, la pratica auto-valutativa esercitata da chi eroga un servizio[32] si può unire ottimamente con la logica dei sistemi qualità postulati dagli approcci Tqm (Total quality management) o dal più prosaico modello di certificazione Uni-En Iso.

Ma questa è un'altra storia che ci porterebbe, per l'appunto, a parlare di organizzazioni (aziende, amministrazioni) e non di politiche, interventi o progetti.

[32] Intendendo con questo una organizzazione di tipo aziendale o amministrativo che dura nel tempo e non un singolo progetto e/o intervento per loro natura limitati nel tempo e finalizzati ad ottenere obiettivi particolari e specifici.

PARTE IV - COMPETENZE E FUNZIONI DEGLI ENTI LOCALI. UN QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO

4.1 Introduzione

L'immigrazione in Italia è diventata nell'ultimo decennio un fenomeno globale e strutturale che richiede politiche complesse e continue nel tempo, al fine di assicurare agli stranieri soggiornanti nel nostro territorio l'accesso a beni e servizi in grado di garantire loro condizioni di vita decorose ed un effettivo inserimento nella comunità locale.

Le politiche di integrazione possono sostanzialmente distinguersi in misure selettive a sostegno delle peculiari esigenze degli immigrati e in misure a carattere generale rivolte anche in favore degli immigrati in quanto soggetti che condividono condizioni di disagio o di basso reddito con parte della popolazione italiana.

Questo studio si pone come obiettivo quello di individuare comparativamente le competenze amministrative attribuite dal legislatore alle diverse istituzioni territoriali in materia di programmazione e realizzazione di interventi rivolti in via esclusiva agli stranieri nonché di misure che possono contemplare in modo significativo la componente immigrata come segmento della struttura sociale avente caratteristiche particolari.

I veri protagonisti, interlocutori privilegiati e responsabili del processo di integrazione degli immigrati nella comunità di accoglienza nel nostro Paese, sono le Regioni e gli enti locali.

Pertanto, dopo una breve descrizione del generale riparto dei compiti e delle funzioni amministrative tra i soggetti costituenti il sistema delle autonomie locali (paragrafo 4.2), verranno analizzate le specifiche attribuzioni conferite alla Regione, alla Provincia e al Comune dalla vigente normativa in materia di immigrazione (paragrafo 4.3) e dalle principali norme riguardanti l'ambito dei servizi sociali (paragrafo 4.4) e quello abitativo (paragrafo 4.5) individuati come settori di intervento importanti chiamati a dare una risposta efficace ai principali problemi di inserimento dei nuovi cittadini nel

nostro territorio. Alcune note conclusive di questa *survey* sulla normativa sono riportate nel paragrafo 4.6.

4.2 Il quadro di riferimento normativo: linee essenziali

In Italia gli ultimi quindici anni sono stati caratterizzati da un acceso dibattito, in seno sia alle forze politiche sia ad ampi settori della società civile, volto a modificare l'articolazione della struttura amministrativa dello Stato con l'obiettivo di redistribuire il potere ai livelli di governo più vicini alle collettività, sui quali può essere esercitato un maggior controllo grazie agli istituti della democrazia diretta.

In particolare il nuovo ordinamento delle autonomie locali istituito dalla legge n. 142 del 1990, la successiva introduzione dell'elezione diretta del sindaco e del presidente della Provincia (legge n. 81 del 1993) e del presidente della Regione (legge n. 43 del 1995 e legge costituzionale n. 1 del 1999) hanno contribuito a trasformare i rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali, attuando un più ampio decentramento amministrativo rafforzandone l'autonomia nello spirito dei principi sanciti dagli artt. 5 e 128 della Costituzione.

L'attività di riforma è proseguita con l'emanazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 (meglio nota come legge Bassanini uno) e successive modifiche ed integrazioni, con la quale il legislatore ha disposto il più cospicuo trasferimento di funzioni e compiti amministrativi verso le istituzioni territoriali, al fine di attuare la forma più ampia possibile di quello che è stato definito *federalismo amministrativo*, ossia federalismo a Costituzione invariata.

Con la legge 59/1997 il Parlamento ha infatti delegato il Governo all'emanazione di decreti legislativi atti a conferire alle Regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative relative alla cura degli interessi e allo sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni amministrative localizzabili nei rispettivi territori.

Allo Stato sono state riservate le competenze relative alle sole materie ritenute di interesse nazionale, indicate all'art. 3, comma 4 della L. 59/1997.

E' stata così capovolta la regola di riparto delle funzioni tra i diversi livelli politico-amministrativi sino ad allora applicata, in base alla quale allo Stato venivano attribuite competenze generali mentre alle autonomie locali erano attribuite competenze riservate.

Per quanto attiene all'oggetto di questa analisi si sottolinea l'espressa esclusione dall'ambito di applicazione della legge 59/1997 delle materie immigrazione, asilo politico, rifugiati.

Il principio base adottato dal legislatore nell'individuazione dei criteri di riparto delle competenze è il principio di sussidiarietà, mutuato dal Trattato CE, art. 3B, paragrafo 2, (introdotto dal Trattato di Maastricht del 7.2.1992), il quale prevede che "nelle materie che non rientrano nella propria competenza esclusiva, la Comunità potrà intervenire, alla stregua del principio di sussidiarietà, soltanto e nella misura in cui gli obiettivi prefissati non possano essere conseguiti in modo soddisfacente dagli Stati membri e possano, pertanto, in ragione dell'ambito o degli effetti degli obiettivi medesimi, essere meglio conseguiti dalla Comunità".

Con l'applicazione del principio di sussidiarietà le competenze, i poteri e le funzioni devono essere quindi attribuiti alle autorità amministrative secondo un ordine gerarchico inverso, in primis ai Comuni, quindi alle Province, alle Comunità Montane, alle Regioni e infine allo Stato.

Nel dare applicazione alla legge 59/1997 il Governo ha concluso, nei termini di legge, il riparto, per settori omogenei, delle funzioni attribuite all'amministrazione statale e di quelle conferite rispettivamente alle Regioni e agli enti locali, nel rispetto dei principi di completezza, di unicità e responsabilità dell'amministrazione dei compiti.

Ai fini di questo studio si richiama il D.Lgsl 31.3.1998 n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59" con il quale sono stati individuati i livelli di compiti e di funzioni tra le diverse istituzionali territoriali anche in materia di servizi sociali e di edilizia residenziale pubblica.

Mentre il riparto delle competenze è stato individuato nel rispetto del principio di sussidiarietà, riconfermato dal Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", la concreta attribuzione dei compiti agli enti locali dipende in larga misura dalle leggi regionali alle quali il legislatore nazionale

ha demandato il compito di identificare, nelle materie di propria competenza, gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio.

4.2.1 La Regione

La Regione da soggetto di amministrazione quale era sino alla fine degli anni ottanta si configura oggi come soggetto di legislazione e di programmazione con funzioni di impulso e coordinamento dell'intero sistema locale.

Compete quindi alla Regione (artt. 4 e 5 D.Lgsl. 267/2000):

- organizzare l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province, ferme restanti le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario;
- identificare nelle materie e nei casi previsti dall'art. 117 della Costituzione gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione, del territorio e delle risorse finanziarie e patrimoniali attribuendo ai Comuni, alle Province e alle Comunità Montane la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative in base ai principi di sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, cooperazione, responsabilità e unicità dell'amministrazione, omogeneità, adeguatezza e autonomia amministrativa;
- indicare i principi della cooperazione dei Comuni e delle Province tra loro e con la Regione al fine di realizzare un efficiente sistema integrato delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile nei rispettivi territori;
- definire gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale territoriale, le forme e modalità di partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della Regione;
- fissare i criteri e le procedure per gli atti e gli strumenti della programmazione e della pianificazione socio-economica dei Comuni e delle Province rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali.

Con riferimento alle materie servizi sociali ed edilizia residenziale pubblica, settori oggetto di questo studio, le specifiche funzioni di legislazione, programmazione, indirizzo e coordinamento della Regione sono individuate dalla legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 "Conferimento di funzioni e compiti amministrative alle autonomie in attuazione del Decreto Legislativo 31 marzo 112" con la quale il legislatore regionale ha individuato, in modo organico e per materia, il riparto delle competenze e funzioni amministrative tra gli enti locali, riservando agli organi regionali la definizione del livello locale ottimale del loro esercizio nonché funzioni di vigilanza, controllo e poteri sostitutivi eccezionali.

4.2.2 La Provincia

La Provincia, definita dal legislatore statale ente locale intermedio tra Comune e Regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e coordina lo sviluppo mediante l'esercizio di funzioni proprie e di quelle conferite con legge dello Stato e della Regione secondo il principio di sussidiarietà (art. 3, cc. 3 e 5, D.Lgsl. 267/2000).

Sono delegati alla Provincia compiti di promozione e coordinamento di attività in collaborazione con i Comuni nonché la realizzazione di opere di interesse provinciale nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sociale, culturale e sportivo.

Tra i compiti affidati alla Provincia risaltano quello della programmazione e della pianificazione territoriale, le cui procedure e le norme che assicurano l'effettivo concorso dei Comuni sono stabilite da apposite leggi regionali.

Nel quadro delle previsioni e degli obiettivi regionali la Provincia pertanto formula e adotta i propri programmi pluriennali di sviluppo, sia di carattere generale che settoriale, e promuove l'attività programmatoria dei Comuni.

Con la sua partecipazione in modo diretto alla programmazione regionale e alla formulazione dei piani regionali la Provincia costituisce un elemento di continuità e raccordo tra l'attività comunale e quella regionale, conseguente al suo ruolo di raccolta e di coordinamento delle proposte avanzate dai Comuni.

Con il piano territoriale di coordinamento, elaborato con la collaborazione dei Comuni e nel rispetto delle direttive regionali, la Provincia determina gli indirizzi generali di assetto del territorio, ovvero le sue diverse destinazioni con particolare riferimento alla localizzazione delle maggiori infrastrutture e delle principali vie di comunicazione, agli obiettivi e ai modi di intervento per la protezione degli interessi ambientali.

Compete alla Provincia accertare la compatibilità degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai Comuni con quanto stabilito nel piano di coordinamento.

La Provincia, infine, può in relazione all'ampiezza e alle peculiarità del territorio, alle esigenze della popolazione e alla funzionalità dei servizi disciplinare nello statuto la suddivisione del proprio territorio in circondari con la conseguente riorganizzazione dei sui uffici, servizi e della partecipazione popolare.

In riferimento agli interessi relativi a vaste zone intercomunali o all'intero territorio provinciale la Provincia può esercitare, altresì, funzioni di tipo gestionale (art. 5, c. 2 , L.R. 11/2001).

4.2.3 Il Comune

Il Comune è l'ente territoriale di base al quale la legge affida la cura e la promozione dello sviluppo locale. Spettano infatti al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale in particolare nei settori organici dei servizi alla persona, dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzo del territorio, dello sviluppo economico. Per l'esercizio delle proprie funzioni il Comune può ricorrere a forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri Comuni e con la Provincia. (art. 13 D.Lgsl. 267/2000)

La definizione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni conferite ai Comuni, operata dalla Giunta regionale ai sensi della L.R. 11/2001, costituisce senza dubbio un incentivo, se non un obbligo, all'esercizio associato delle funzioni tra le amministrazioni locali.

I citati livelli, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, omogeneità, adeguatezza, sono individuati in ragione delle caratteristiche dei servizi da assicurare ai cittadini, della

dimensione e struttura demografica della popolazione di riferimento, delle caratteristiche dei territori interessati e dello loro sviluppo economico.

Qualora i Comuni dichiarino l'impossibilità di garantire con le proprie strutture organizzative l'esercizio associato delle funzioni delegate le medesime sono temporaneamente attribuite alla Provincia competente per territorio sino all'individuazione di altri soggetti idonei, delle forme e delle metodologie per l'esercizio associato delle funzioni e dei compiti delegati o trasferiti.

4.3 I principali richiami di compiti e funzioni delle autonomie locali nell'ambito della vigente normativa sull'immigrazione

Come già sopra richiamato la materia immigrazione è esclusa dal campo di applicazione della legge Bassanini; il riparto delle competenze normative e amministrative tra lo Stato e le autonomie locali è quindi disciplinato dalle specifiche norme di settore.

Dopo anni di politica emergenziale, affrontata con il crescente ricorso a circolari ministeriali, a fronte di un fenomeno quanto mai complesso, il Parlamento ha approvato con la legge 6 marzo 1998, n. 40 la riforma organica del diritto italiano sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero.

Con il successivo Decreto Legislativo 25.7.1998, n. 286, ai sensi dell'art. 47 della legge 40/98, è stato approvato il "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" riunificando e coordinando le disposizioni vigenti in materia.

Le disposizioni del testo unico costituiscono principi fondamentali inderogabili dal legislatore regionale nelle materie di propria competenza legislativa.

Per la sua applicazione operativa il Testo unico rinviava all'approvazione di un Regolamento attuativo approvato, dopo un iter piuttosto travagliato, con il D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 3 novembre 1999, 12 mesi oltre il termine previsto dal D.Lgsl. 286/98.

Il ritardo dell'entrata in vigore del Regolamento, al quale il Testo Unico rinviava la disciplina delle modalità di presentazione, dell'esame e dell'erogazione del finanziamento del Fondo nazionale per le politiche migratorie, ha di fatto rallentato l'avvio dei programmi di integrazione degli immigrati a livello locale a causa dell'incertezza sui tempi e sulla quantificazione delle risorse disponibili.

Il Fondo nazionale per le politiche migratorie, previsto dall'art. 45 del D.Lgsl. 286/98, è destinato al finanziamento delle misure di accoglienza per eventi eccezionali (art. 20), dell'istruzione degli stranieri e dell'educazione interculturale (art. 38), per i centri di accoglienza e l'accesso all'alloggio (art. 40), per la Commissione per le politiche di integrazione (art. 46) e per altre misure di integrazione (art. 42) per favorire la tutela dell'identità culturale e linguistica, l'accesso alle istituzioni scolastiche e ai servizi, le attività di informazione per consentire un positivo reinserimento nel paese di origine e per prevenire e rimuovere ogni forma di discriminazione, l'incontro tra le diverse espressioni culturali, ricreative, religiose, sociali, culture.

Tale Fondo, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (ora presso il Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali) viene ripartito annualmente tra lo Stato (20% dello stanziamento) e Regioni (80%) per il finanziamento delle iniziative e attività previste dai programmi annuali o pluriennali dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

I criteri di ripartizione del Fondo tra le Regioni sono definiti dall'art. 58, comma 5, del Regolamento e tengono conto della presenza della popolazione immigrata, sia in termini assoluti che in rapporto alla popolazione locale, e delle condizioni socio-economiche delle aree di riferimento.

Le risorse attribuite alle Regioni costituiscono quota di cofinanziamento dei programmi regionali di intervento nell'ambito delle politiche migratorie in quanto il loro utilizzo è subordinato a una compartecipazione finanziaria regionale almeno del 20% (art. 58, comma 4, del Regolamento).

Il Testo unico prevede che lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni adottino nelle materie di propria competenza programmi annuali o pluriennali per l'attivazione di iniziative e misure concernenti l'immigrazione con particolare attenzione alle attività culturali, formative, informative, di integrazione e di promozione delle pari opportunità

con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio italiano, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, del rispetto dei diritti fondamentali della persona umana.

Il vigente riferimento normativo regionale nel Veneto è rappresentato dalla legge regionale 30 gennaio 1990, n. 9 "Interventi nel settore dell'immigrazione" finalizzata alla promozione e attuazione di iniziative volte al superamento delle specifiche difficoltà connesse alla condizione di immigrato e a favorire, nel mantenimento dell'identità linguistico-culturale dello straniero, il suo processo di convivenza nella comunità di accoglienza.

La Regione con questa legge persegue l'obiettivo dell'effettiva equiparazione degli immigrati ai cittadini residenti, anche mediante l'adeguamento della propria normativa negli altri settori di competenza regionale, in particolare in quelli dell'assistenza socio-sanitaria, del diritto allo studio e della formazione professionale.

Nel rispetto dei principi generali e delle linee guida per una politica di integrazione e di promozione dell'accoglienza delineati dalla legislazione statale e regionale viene affidato alle autonomie locali il compito di individuare esigenze particolari legale alle specificità sociali, culturali e economiche dei diversi contesti territoriali, nell'obiettivo di risolvere i problemi della popolazione straniera in quanto segmento della struttura sociale avente caratteristiche particolari.

Poiché le condizioni di disagio o di basso reddito degli stranieri sono spesso condivise con una consistente fascia della popolazione italiana, nell'adozione dei provvedimenti per l'attivazione di misure di integrazione la Regione e gli enti locali dovranno fare riferimento, ciascuno per le proprie competenze, anche ai compiti e alle funzioni amministrative loro conferiti dal più volte sopra richiamato Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

4.3.1 La Regione

La vigente normativa, sia statale che regionale, in materia di immigrazione evidenzia il ruolo essenziale conferito alla Regione nella programmazione e nella pianificazione

degli interventi a livello territoriale, finalizzati alla promozione dell'integrazione degli stranieri nel nostro territorio mediante la realizzazione di attività volte a favorire il riconoscimento e l'esercizio, in condizioni di parità con i cittadini italiani, dei diritti fondamentali delle persone immigrate:

- favorendone l'accesso al lavoro, all'abitazione, ai servizi sociali, alle istituzioni scolastiche;
- prevenendo e rimuovendo ogni forma di discriminazione basata sulla razza, colore, ascendenza o origine nazionale o etnica o religiosa;
- tutelandone l'identità culturale, religiosa o linguistica;
- consentendo il loro positivo reinserimento nei paesi di origine.

Ai sensi dell'art. 3 della L.R. 9/90 compete al Consiglio Regionale approvare il piano triennale di massima degli interventi in materia di immigrazione su proposta della Giunta regionale.

Nel rispetto dei principi e criteri definiti dal piano triennale la Giunta regionale adotta il programma annuale di interventi ed iniziative, definisce le azioni e le misure di intervento ed i relativi finanziamenti, anche sulla base delle priorità individuate a livello territoriale, le modalità operative e i soggetti attuatori.

L'attività degli organi regionali viene coadiuvata dalla Consulta regionale per l'immigrazione, organo consultivo e propositivo rappresentativo delle autonomie locali, delle parti sociali, dei Ministeri degli affari esteri e dell'interno, dell'associazionismo veneto e delle associazioni di immigrati.

La L.R. 9/90 prevede la concessione di contributi economici, quale cofinanziamento regionale, per la realizzazione di iniziative e di interventi per la realizzazione di strumenti per l'informazione, di corsi di lingua italiana e di educazione civica, di corsi di formazione volti al reinserimento nel paese di origine, per l'estensione di attività di orientamento scolastico e professionale nonché di prima formazione e riqualificazione, per favorire il diritto allo studio e l'inserimento scolastico, la tutela dell'identità culturale e linguistica nonché la promozione e conoscenza delle diverse culture, per il sostegno all'attività degli enti e associazioni che operano a favore degli immigrati, per il concorso e sostegno di interventi e servizi per la prima accoglienza o per l'alloggio temporaneo.

Beneficiari dei sopracitati contributi possono essere gli enti locali e le organizzazioni del privato sociale che operano a favore degli immigrati e che sono iscritte all'apposito Registro regionale degli enti, associazioni e organismi indicato dall'art. 7 della L.R. 9/90.

Qualora le attività siano finanziate con quota del Fondo nazionale per l'immigrazione l'art. 52 del Regolamento di attuazione D.P.R. 394/1999 subordina l'accesso al contributo diretto o attraverso convenzione con gli enti locali all'iscrizione delle associazioni, degli enti e degli altri organismi privati al Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati istituito presso il Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

La Regione può concorre inoltre all'attivazione da parte degli enti locali di centri di prima accoglienza, intesi come centri interetnici o sportelli informativi per favorire l'accesso ai servizi da parte dell'utenza immigrata ed agevolare l'attività associativa degli immigrati.

La Regione infine promuove e coordina le misure di intervento realizzate da soggetti pubblici e privati volte al reperimento di alloggi da destinare agli immigrati e alle loro famiglie e concede contributi in conto capitale per interventi di risanamento, ristrutturazione o recupero di alloggi da destinare ad ospitalità temporanea.

Per il conseguimento delle finalità della L.R. 9/90 è istituito nel bilancio regionale un apposito fondo da cui dotazione annuale viene determinata ai sensi della vigente legge regionale sulla contabilità.

Le risorse regionali destinate annualmente per gli interventi nel settore dell'immigrazione devono altresì garantire la quota di cofinanziamento ai trasferimenti statali operati ai sensi dell'art. 45 D.Lgsl. 286/98 per la realizzazione delle misure previste dagli artt. 38, 40 e 42 del Testo Unico da parte della Regione, degli enti locali, delle istituzioni scolastiche e degli operatori del privato sociale.

Il Consiglio regionale con deliberazione n. 20 del 23.6.2001 ha previsto, nell'ambito del Piano triennale di massima 2001-2003 di iniziative ed interventi nel settore dell'immigrazione, la revisione della L.R. 9/1990 n. 9 al fine del suo adeguamento ai principi della vigente legislazione statale, della valorizzazione del metodo della

concertazione, del ruolo di programmazione e coordinamento della Regione, della semplificazione normativa e procedurale.

4.3.2 La Provincia e il Comune

Gli enti locali, tramite la loro rappresentanza in seno alla Consulta Regionale per l'immigrazione, partecipano alla definizione delle politiche regionali in materia di immigrazione.

Le Province e i Comuni provvedono inoltre, nelle materie di propria competenza, all'adozione di programmi annuali e pluriennali relativi a proprie iniziative e attività idonee a garantire il pieno inserimento degli immigrati nella comunità di accoglienza e all'accesso come previsto dalle sopraindicate normative.

Gli interventi programmati a livello locale, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, possono essere realizzati anche in collaborazione con le associazioni di stranieri.

4.4 L'ambito dei servizi sociali

Destinatari delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali sono i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di durata non inferiore a un anno e i minori iscritti nei medesimi documenti di soggiorno, come individuati all'art. 41 del D.Lgsl. 25.7.1998, n. 286.

Con il più volte richiamato Decreto Legislativo n. 112/98 il legislatore ha conferito alle Regioni e agli enti locali tutte le funzioni e i compiti amministrativi nella materia 'servizi sociali', intendendosi come tali "tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere o superare tutte 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".

Il Parlamento ha successivamente operato il riordino organico delle norme riguardanti il settore servizi sociale mediante l'adozione della legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

Il sistema integrato di interventi e servizi sociali previsto dalla nuova legge 328/2000, da realizzarsi mediante politiche e prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale, prevede l'integrazione di servizi alla persona e al nucleo familiare con eventuali misure economiche.

La definizione degli interventi deve essere volta ad ottimizzare le risorse, impedire sovrapposizioni di competenze e settorializzazione delle risposte.

Le legge quadro individua il livello essenziale delle prestazioni erogabili nel territorio nazionale, che consistono in:

- misure di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare attenzione alle persone senza fissa dimora;
- misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana;
- interventi di sostegno ai minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine o mediante l'inserimento presso persone, famiglie o strutture di accoglienza di tipo familiare;
- interventi per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- interventi di sostegno alla famiglia, alla quale è riconosciuto il ruolo fondamentale e peculiare per la formazione e la cura della persona, per la promozione del benessere e per il perseguimento della coesione sociale, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare;
- misure di sostegno alle donne in difficoltà;
- interventi per la piena integrazione dei disabili;
- interventi per le persone anziane e disabili per favorirne la permanenza a domicilio o per il loro inserimento presso persone, famiglie o strutture comunitarie di assistenza familiare;

- prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare le dipendenze da droghe, alcol e farmaci;
- informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto-aiuto.

Le prestazioni possono essere rese sotto forma di beni, contributi assistenziali economici o servizi.

A sostegno della responsabilità individuale e delle famiglie e per agevolarne l'autonomia finanziaria i Comuni, in alternativa ai contributi assistenziali in denaro, possono concedere prestiti d'onore consistenti in finanziamenti a tasso zero secondo piani di restituzione concordati con il destinatario. L'onere degli interessi sui prestiti è a carico dei Comuni mentre all'interno del Fondo nazionale per le politiche sociali è riservata una quota per il concorso alla spesa destinata a promuovere il prestito sull'onore concesso a livello locale.

La concessione dei prestiti d'onore è specificatamente previsto per le famiglie di recente immigrazione che presentino gravi difficoltà di inserimento sociale (all'art. 16, c. 4, L. 328/2000).

La L. 328/2000 prevede che lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni istituiscano un sistema informativo dei servizi sociali per assicurare una piena conoscenza dei bisogni sociali al fine della conoscenza tempestiva di dati e informazioni necessari alla programmazione, gestione e valutazione delle politiche sociali, per la promozione e l'attivazione di progetti europei, per il coordinamento con le strutture sanitari, formative, con le politiche del lavoro e dell'occupazione.

Per la promozione e il raggiungimento degli obiettivi di politica sociale è stato istituito, presso il Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Fondo nazionale per le politiche sociali.

Nella definizione delle risorse annuali da assegnare al Fondo viene tenuto conto delle risorse ordinarie che le Regioni e gli enti locali destinano alla spesa sociale, nel rispetto della compatibilità finanziaria dell'intero sistema della finanza pubblica definita dal Documento di programmazione economico-finanziaria.

Il Fondo viene ripartito a favore delle Regioni ogni anno, tenuto conto della quota riservata ai servizi a favore delle persone anziane non autosufficienti, sulla base delle linee contenute nel Piano nazionale e dei livelli essenziali delle prestazioni erogabili determinati secondo dei parametri socio-economici della popolazione e con riferimento alla specifica struttura demografica.

Numerose sono le leggi regionali rivolte alla realizzazione di interventi nell'ampio settore dei servizi sociali nella accezione sopradescritta .

Per questo specifico studio l'oggetto della nostra analisi sarà essenzialmente la legge regionale 11 aprile 2001, n. 11 con la quale il legislatore regionale, ai sensi del D.Lgsl. 112/98 e nel rispetto dei principi della legge 328/2000, ha individuato le funzioni amministrative conferite agli enti locali nell'ambito dei servizi alla persona e alla comunità.

L'accesso alle attività e agli interventi di cui al sistema dei servizi sociali nel Veneto è reso disponibile a tutti i cittadini residenti nonché ai cittadini domiciliati nella regione per ragioni di lavoro, nonché agli apolidi qui residenti, senza distinzione di carattere giuridico, economico, ideologico e religioso. L'accesso ai servizi sociali deve essere altresì assicurato, nei limiti di legge, alle persone temporaneamente presenti nel territorio regionale che versino in condizioni di necessità e difficoltà contingenti.

Nella materia dei servizi sociali esiste pertanto l'equiparazione tra il cittadino straniero e il cittadino italiano a garanzia di un diritto soggettivo, volto ad assicurare qualità della vita, pari opportunità e dignità sociale, non discriminazione al fine di prevenire, eliminare o ridurre condizioni di bisogno e di disagio dell'individuo e della famiglia nei rispetto dei principi sanciti dalla Costituzione agli artt. 2, 3 e 38.

Alla data di realizzazione di questa ricerca la Giunta regionale ha approvato il progetto di legge n. 241/2002 "Testo organico per le politiche sociali della Regione del Veneto" con il quale viene realizzato il riordino di tutta la normativa regionale nella materia dei servizi sociali e data attuazione regionale alla riforma di cui alla legge 328/2000.

Trattandosi di una proposta di legge in itinere, già oggetto di emendamenti, non si ritiene opportuno soffermarsi sulla sua analisi in questa sede.

4.4.1 La Regione

All'attività di programmazione dei servizi sociali provvede la Regione attraverso i Comuni, le Province, le Ipab con la partecipazione di soggetti operanti nel terzo settore dotati di potestà decisionale, patrimoniale e organizzativa quali le cooperative sociali, le fondazioni e associazioni con personalità giuridica di diritto, le organizzazioni di volontariato (art. 132 L.R. 11/2001).

La programmazione regionale è quindi il frutto di collaborazioni e azioni coordinate tra diversi soggetti, titolari di rispettive competenze, nell'ambito di strumenti e procedure di raccordo, di concertazione, di cooperazione (art. 8 L. 328/2000).

Il programma viene approvato dal Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, e definisce la tipologia di ciascun intervento distinguendo interventi da finanziare sulla base di parametri obiettivi (quali dimensione demografica del bacino di utenza, ampiezza e caratteristiche morfologiche del territorio, livello dei servizi già attivati) da misure da finanziare su progetti-obiettivo triennali.

La dimensione territoriale ottimale di esercizio dei servizi sociali è stata individuata con l'art. 128 della L.R. 11/2001 nel territorio di competenza di ciascuna Ulss

Lo strumento primario di attuazione della rete dei servizi sociali e dell'integrazione sociosanitari è il Piano di zona elaborato e approvato dalla Conferenza dei sindaci o dal Sindaco qualora l'ambito territoriale dell'Ulss coincida con quello del Comune, sentiti tutti gli enti interessati ed i soggetti privati operanti nel sistema dei servizi sociali.

Esso costituisce la base fondamentale sulla quale vengono stipulati gli accordi di programma tra gli enti interessati e decise le deleghe da parte dei Comuni a favore delle Ulss in relazione alle convenzioni già adottate in ambito distrettuale tra i Comuni.

Qualora si evidenzino specifiche esigenze territoriali o emergenze sociali la Conferenza dei sindaci può infatti individuare particolari modalità di attuazione della rete dei servizi sociali e per l'erogazione delle relative prestazioni, sempre con riferimento al Piano di zona, a livello di distretti delle Ulss.

In armonia con la programmazione del Piano di zona vengono definite le forme associative e di cooperazione, tra il pubblico e il privato sociale e tra il sociale e il sanitario, al fine di conseguire un uniforme livello qualitativo di prestazioni dei servizi

sociali e di integrazione socio-sanitaria e di realizzare un miglior coordinamento degli interventi nel territorio.

Le procedure e i termini per la presentazione agli uffici regionali dei Piani di zona sono determinati dalla Giunta regionale la quale, in caso di inadempimento da parte della Conferenza dei sindaci interviene in via sostituiva con la nomina di un commissario ad acta per la realizzazione di tali adempimenti.

Spetta altresì alla Giunta regionale l'individuazione degli strumenti, delle modalità e delle procedure per accertare il conseguimento degli obiettivi e l'utilizzo delle risorse individuati dai Piani.

In attesa dell'emanazione della legge regionale di riforma sui servizi sociali sono state mantenute in capo alla Regione, in quanto richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, le funzioni amministrative di programmazione, coordinamento, vigilanza e controllo sui servizi sociali.

Compete altresì alla Regione:

- la realizzazione di iniziative di interesse regionale o rientranti nella programmazione regionale, compresi i progetti pilota e obiettivo;
- l'attività di valorizzazione del volontariato;
- la definizione dei criteri e modalità di accreditamento dei soggetti e delle strutture che erogano servizi sociali;
- il controllo e la vigilanza sulle Ipab e sui soggetti del terzo settore che operano nel settore dei servizi sociali, istituzione pubbliche;
- la realizzazione e coordinamento di iniziative a livello europeo ed internazionale per la valorizzazione dei servizi sociali.

Alla Giunta regionale compete la determinazione dei criteri e delle modalità dell'attività di controllo e di vigilanza sugli enti e sulla loro attività gestionale, sulla qualità dei servizi e sulle risorse patrimoniali.

Nel bilancio regionale è istituito il fondo regionale per le politiche sociali, strumentale alle attività istituzionali regionali, costituito da risorse trasferite dallo Stato per l'esercizio delle funzioni nella materia e da risorse regionali.

I criteri del riparto del fondo per le politiche, disposto annualmente con deliberazione della Giunta regionale, per il perseguimento degli obiettivi indicati nella programmazione regionale e nei piani di zona sono definiti dall'art. 133, 3, comma, della L.R. 11/2001.

Le risorse vengono impiegate per il finanziamento delle iniziative di interesse regionale svolte a livello unitario, comprese le attività di studio e ricerca, divulgazione e informazione e delle funzioni amministrative di interesse regionale conferite agli enti locali e alle Ulss nonché per il sostegno e la promozione:

- dell'erogazione dei servizi sociali svolte dai Comuni in forma associata, dalle Ulss delegate dagli enti locali in forma associata, dai soggetti pubblici attraverso le forme associative e di cooperazione previste dalla normativa;
- delle iniziative volte alla soluzione di situazioni di emergenza;
- delle iniziative che nella soluzione delle problematiche sociali utilizzano strumenti e modalità innovative;
- delle iniziative a tutela dei minori;
- di progetti-obiettivo per attuare interventi ritenuti prioritari o urgenti e per realizzare modelli organizzativo-gestionali di riferimento;
- degli interventi economici straordinari o eccezionali destinati a far fronte a situazioni di bisogno di singoli, di famiglie , di enti e di organizzazioni assistenziali per la parte non risolvibile con le provvidenze ordinari

Quale strumento di razionalizzazione e coordinamento del rapporto di collaborazione tra la Regione e il sistema delle autonomie locali con l'art. 113 della L.R. 11/2001 è stata istituita la Conferenza regionale permanente per la programmazione sanitaria e socio sanitaria composta dai presidenti delle conferenze dei Sindaci, da tre rappresentanti dell'Associazione nazionale Comuni italiani (Anci) sezione regionale, da un rappresentate dell'Unione regionale delle Province del Veneto (Urpv) e da un rappresentante dell'Unione nazionale Comuni, Comunità montane e enti montani (Uncem).

Tale organo è chiamato ad esprime il proprio parere sulle proposte dei principali atti e provvedimenti adottati dalla Regione in materia socio-sanitaria, in particolare sugli aspetti riguardanti gli standard qualitativi delle prestazioni, i servizi essenziali da

garantire alle persone, le pari opportunità di accesso ai servizi per tutti i soggetti residenti, la determinazione delle risorse da impegnare per garantire quanto stabilito dalla programmazione, la periodica azione di monitoraggio e di controllo sul raggiungimento degli obiettivi programmati.

4.4.2 La Provincia

La legge 328/2000 prevede che la Provincia concorra alla programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, svolgendo attività di consulenza e coordinamento nei confronti dei Comuni e degli altri soggetti istituzionali presenti in ambito provinciale ai quali la legge medesima affida l'attuazione degli interventi, con le modalità previste dalla Regione.

In questo ambito la norma statale non si presta quindi a ricevere immediata applicazione ma affida al legislatore regionale la determinazione dei compiti e delle funzioni provinciali.

In particolare compete alla Regione definire il ruolo della Provincia in ordine:

- alla raccolta di conoscenze, bisogni e risorse rese disponibili sul territorio per concorrere all'attuazione del sistema informativo dei servizi sociali;
- all'analisi dell'offerta assistenziale per promuovere approfondimenti mirati sui fenomeni sociali più rilevanti a livello provinciale;
- alla promozione, d'intesa con i Comuni, di iniziative di formazione con particolare attenzione alla formazione professionale di base e all'aggiornamento;
- alla partecipazione alla definizione e all'attuazione del Piano di zona.

Nel progetto di legge n. 241/2002 "Testo organico per le politiche sociali della Regione del Veneto", approvato recentemente, la Giunta regionale ha previsto il concorso della Provincia alla programmazione territoriale solo nell'ambito delle attività di rilevazione e conoscenza dei bisogni, delle risorse e dell'offerta dei servizi sul territorio.

Con la L.R. 11/2001, all'art. 131 così come modificato dall'art. 34 L.R. 2/2002, è stato conferito alla Provincia il compito di progettazione, realizzazione, promozione e gestione della rete dei servizi sociali in grado di assicurare idonei interventi in favore dei non vedenti e degli audiolesi, anche ai fini della loro integrazione nelle scuole di

ogni ordine e grado e comunque sino al conseguimento di una qualifica professionale nonché in favore dei figli minori riconosciuti dalla sola madre.

4.4.3 Il Comune

In applicazione del principio di sussidiarietà, fatte salve le sopra indicate specifiche competenze provinciali, i Comuni sono titolari della generalità delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale, in particolare dei compiti relativi all'erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali a favore dei minori, dei giovani, degli anziani, delle famiglie.

Strumento base della programmazione, progettazione e realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete è il Piano di zona che viene adottato attraverso un accordo di programma tra i Comuni associati nell'ambito della Conferenza dei sindaci, la Provincia territorialmente competente, le Ipab e i soggetti del privato sociale riconosciuti ed iscritti in appositi albi o registri.

Nel Piano di zona vengono individuati:

- gli obiettivi strategici e le priorità di intervento nonché gli strumenti e i mezzi per la relativa realizzazione;
- le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e umane;
- i requisiti di qualità per la gestione dei servizi e per l'erogazione delle prestazioni;
- le forme di rilevazione dei dati nell'ambito del sistema informativo dei servizi sociali;
- le modalità per garantire l'integrazione tra servizi e prestazioni;
- le modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali, in particolare con l'amministrazione penitenziaria e della giustizia;
- le modalità per la collaborazione dei servizi territoriali con i soggetti operanti nell'ambito della solidarietà sociale a livello locale e le altre risorse della comunità;
- le forme di concertazione con l'Ulss e con i soggetti del privato sociale.

Il Piano di zona persegue l'obiettivo di favorire la formazione di sistemi locali di intervento fondati su servizi complementari e flessibili in grado di stimolare le risorse

locali di solidarietà e di auto-aiuto, attivando risorse, anche finanziarie, derivanti da forme di concertazione.

Le prestazioni rese dai Comuni possono essere rese sotto forma di beni, servizi, contributi assistenziali economici o, in alternativa a questi ultimi, mediante la concessione di prestiti d'onore consistenti in finanziamenti a tasso zero.

4.5 L'ambito abitativo

Nell'ambito delle politiche abitative pubbliche due sono i principali settori di interventi e forme di finanziamento pubblico: l'edilizia "sovvenzionata" e l'edilizia "agevolata–convenzionata".

L'edilizia sovvenzionata (Erp) prevede la realizzazione di interventi realizzati dai Comuni, per il recupero del patrimonio di loro proprietà, e dalle Aziende territoriali edilizia residenziale (Ater) per la costruzione di nuovi alloggi o per il recupero del patrimonio di proprietà pubblica nonché per l'adeguamento degli impianti tecnologici del parco abitativo di loro proprietà. Le spese per la realizzazione di tali interventi, riguardanti alloggi che sono ceduti in canone sociale a famiglie a basso reddito, sono interamente coperte dallo Stato con finanziamenti in conto capitale.

L'edilizia agevolata–convenzionata vede quali soggetti attuatori degli interventi le Ater, i Comuni, le cooperative di abitazione a regime indiviso per la realizzazione di alloggi in locazione, nonché cooperative di abitazione a regime diviso, enti pubblici e imprese per la costruzione di alloggi di proprietà destinati a famiglie con redditi medi. Gli interventi sono finanziati con mutui bancari ad interesse parzialmente coperto dallo Stato. I fondi per l'edilizia agevolata possono essere utilizzati anche per la concessione di mutui agevolati a privati cittadini per la realizzazione o la ristrutturazione della prima casa, secondo le modalità di appositi bandi.

4.5.1 I richiami specifici previsti dalla normativa statale e regionale sull'immigrazione

La crescente presenza/stabilizzazione di cittadini stranieri nel nostro Paese avvenuta negli ultimi anni ha posto in evidenza la necessità di interventi differenziati in grado di offrire una valida risposta a fabbisogni sempre più specifici in quanto, spesso, espressione della fase del singolo processo migratorio.

Il D.Lgsl 286/1998 all'art. 40 affida alle Regioni e agli enti locali un ruolo fondamentale per la realizzazione di strutture alloggiative sulla base del diverso fabbisogno a livello territoriale, derivante sia dalla diversa organizzazione delle amministrazioni locali sia dalle diverse caratteristiche del fenomeno migratorio.

Ai medesimi soggetti è altresì affidata la determinazione delle regole per l'accesso alle strutture residenziali pubbliche.

Le soluzione alloggiative previste dal legislatore consistono in:

- centri di accoglienza, strutture alloggiative nelle quali oltre alla possibilità di alloggio, anche gratuito, vengono offerti dei servizi, quali orientamento al lavoro, corsi di lingua italiana, assistenza ai servizi sociali, volti a rendere autonomi al più presto possibile gli ospiti;
- alloggi sociali, strutture alloggiative collettive, prevalentemente organizzate in forma di pensionato, per l'ospitalità a costi calmierati per un periodo di tempo limitato, nell'attesa del reperimento di un alloggio ordinario in via definitiva. Questa tipologia di struttura, accessibile anche agli italiani, rappresenta una risposta innovativa in quanto rivolta a tutte le persone, straniere o italiane, che si trovano temporaneamente in particolari situazioni di disagio abitativo o comunque si collocano in una fascia di basso reddito;
- alloggi di proprietà di enti pubblici ristrutturati con finanziamenti pubblici agevolati con il vincolo di destinazione d'uso a favore di stranieri titolari di carta o permesso di soggiorno.

Al finanziamento delle suddette strutture alloggiate per gli stranieri è destinato il Fondo nazionale per le politiche migratorie di cui all'art. 45 del D.Lgsl. 286/1998.

La legge prevede inoltre la possibilità di accesso all'edilizia residenziale pubblica, ai servizi eventualmente esistenti sul territorio, al credito agevolato per l'acquisto della casa, per stranieri regolarmente soggiornanti a parità di condizioni con i cittadini italiani, purché iscritti nelle liste di collocamento o esercitino una regolare attività lavorativa.

Gli interventi in ambito abitativo specificatamente rivolti agli immigrati sono disciplinati a livello regionale dalla legge regionale 30.1.1990, n. 9.

4.5.1.1 La Regione

La L.R. 9/90 affida alla Regione le funzioni di programmazione, di impulso e di coordinamento di misure di intervento (previste dai programmi regionali in materia di immigrazione) che facilitino l'accesso alla casa dei cittadini stranieri.

In particolare prevede:

- il sostegno di interventi e servizi per la prima accoglienza o per l'alloggio temporaneo promossi dagli enti locali e dalle associazioni dei privato sociale;
- la realizzazione di accordi tra soggetti pubblici e privati finalizzati al reperimento di alloggi da destinare agli immigrati e alle loro famiglie. Nell'ambito di detti accordi possono essere attivati dei fondi di garanzia a salvaguardia dei diritti dei locatori;
- la concessione di contributi in conto capitale per interventi attivati da soggetti pubblici o privati per il risanamento, la ristrutturazione o il recupero di alloggi. Tali alloggi dovranno essere assoggettati a specifico vincolo di destinazione decennale.

I suddetti interventi vengono cofinanziati dalla Regione nell'ambito delle risorse destinate dalla programmazione regionale, costituite da quota del Fondo nazionale immigrazione e da risorse proprie.

4.5.1.2 La Provincia e il Comune

La Provincia e il Comune, tramite i loro rappresentanti in seno alla Consulta regionale per l'immigrazione partecipano alla definizione delle politiche regionali per favorire l'accesso all'abitazione da parte degli stranieri.

Gli interventi previsti dalla sopracitata normativa nazionale e regionale per facilitare l'accesso a strutture abitative da parte degli stranieri, inseriti nei rispettivi programmi annuali o pluriennali, nell'ambito delle rispettive attribuzione e dotazioni di bilancio, possono essere realizzati in collaborazione tra gli enti locali stessi o con le organizzazioni di volontariato.

Al sindaco sono affidati poteri per la predisposizione di soluzioni alloggiative di carattere temporaneo di fronte a particolari situazioni di emergenza, che dovessero coinvolgere anche cittadini stranieri non in regola, senza che questo interferisca con le misure di allontanamento e l'espulsione prevista dalla legge.

4.5.2 L'edilizia residenziale pubblica

L'articolo 40, comma 6, del D.Lgsl. 286/98 prevede che gli stranieri regolarmente soggiornanti iscritti nelle liste di collocamento o aventi una regolare attività lavorativa hanno il diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale.

L'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è disciplinata dalla legge regionale 2 aprile 1996, n. 19, la quale subordina il diritto alla partecipazione del cittadino extracomunitario al bando di concorso per l'assegnazione dell'alloggio alla vigenza di condizioni di reciprocità derivanti da convenzioni o contratti internazionali e all'iscrizione negli apposite liste degli uffici provinciali del lavoro. Il requisito della reciprocità non è richiesto qualora il richiedente abbia svolga o abbia svolto nell'anno precedente la data di scadenza del bando di concorso un'attività lavorativa regolare.

Ai sensi dell'art. 59 del D.Lgsl. 112/98 sono state mantenute allo Stato, in quanto richiedenti l'unitario esercizio statale, le funzioni e i compiti nella materia di edilizia residenziale pubblica relativi:

- alla determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario nella materia, anche nel quadro degli obiettivi generali delle politiche sociali
- alla definizione dei livelli minimi abitativi, nonché degli i standard di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica;
- al concorso, con le Regioni e ad altri enti locali interessati, all'elaborazione dei programmi di Erp aventi interesse a livello nazionale;
- alla acquisizione, raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione dei dati sulla condizione abitativa; prevedendo a tal fine l'istituzione dell'Osservatorio sulla condizione abitativa
- la definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito.

Salvo la sopraindicata riserva statale il D.Lgsl. 112/98 ha disposto il conferimento alle Regioni e agli enti locali di tutte le funzioni e i compiti in materia di edilizia residenziale pubblica ed il trasferimento a favore delle singole Regioni delle risorse finanziarie statali esistenti e già impegnate al bilancio dello Stato attinenti alle funzioni trasferite.

Anche nella materia edilizia residenziale pubblica il riferimento normativo regionale è la legge 13.4.2001, n. 11, la quale agli artt. 65, 66 e 67 individua le funzioni ed i compiti amministrativi propri della Regione e dei Comuni.

In questo specifico settore alla Provincia non è conferita alcuna competenza.

Le attribuzioni in materia di assegnazione e di determinazione dei canoni degli alloggi costituenti il patrimonio dell'edilizia residenziale pubblica sono individuate dalla precedente legge regionale 2 aprile 1996 n. 10 "Disciplina per l'assegnazione e la fissazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica".

4.5.2.1 La Regione

Nell'ambito del conferimento delle funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali di cui alla L.R. 11/2001, nella materia edilizia residenziale pubblica la Regione si

è riservata le funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale (art. 65) tra le quali quelle che concernono:

- l'individuazione delle modalità di rilevazione del fabbisogno abitativo collegato alla consistenza del patrimonio edilizio e della sua possibile integrazioni mediante l'azione coordinata e sinergica dei diversi soggetti economici e sociali presenti nella Regione;
- la formazione, con la partecipazione degli enti locali, dei piani e dei programmi di intervento;
- la definizione degli obiettivi di settore e della tipologie di intervento, anche attraverso programmi complessivi quali il recupero urbano e la riqualificazione urbana;
- la ripartizione delle risorse finanziarie tra le varie categorie di operatori;
- il monitoraggio del fabbisogno, della attuazione degli interventi e della spesa;
- la determinazione dei limiti di costo e dei requisiti oggettivi degli interventi di edilizia residenziali;
- la vigilanza sulla gestione amministrativa e finanziaria delle cooperative edilizie che usufruiscono di contributi pubblici
- la promozione di iniziative di ricerca e sperimentazione nel settore edilizio.

Sono altresì svolte dalla Regione le funzioni attinenti:

- alla determinazione dei limiti reddituali e dei requisiti soggettivi per l'accesso ai benefici;
- alla fissazione dei criteri per l'assegnazione e la gestione degli alloggi dell'Erp destinati all'assistenza abitativa nonché alla determinazione dei relativi canoni;
- all'individuazione delle modalità di utilizzo del sostegno finanziario al reddito per favorire l'accesso al mercato della locazione dei nuclei familiari meno abbienti.

Al legislatore regionale è attribuita la disciplina delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (Ater) istituite con la L.R. 9.3.1995, n. 10 mentre il Consiglio regionale è competente al rilascio dell'autorizzazione alla vendita del patrimonio di edilizia pubblica residenziale realizzato dalle medesime Ater con oneri a carico dello Stato e della Regione.

Il documento di riferimento per il coordinamento degli interventi e della spesa è rappresentato dal programma regionale triennale per l'edilizia pubblica residenziale, con il quale, nel rispetto degli obiettivi della programmazione socio-economica regionale, sono determinate le linee d'intervento nel settore tenuto conto del fabbisogno abitativo espresso dai diversi contesti territoriali, le modalità di incentivazione e i criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie tra i vari settori d'intervento e per l'individuazione della categorie di operatori.

Con l'approvazione da parte della Giunta regionale viene data attuazione al menzionato programma triennale.

4.5.2.2 Il Comune

Il Comune partecipa, anche sulla base del rilevamento del fabbisogno abitativo rilevato nella propria comunità, alla formazione degli strumenti regionali di programmazione e pianificazione degli interventi in materia di edilizia residenziale pubblica.

Nel rispetto dei requisiti soggettivi ed oggettivi individuati dalla L.R. 10/96 il Comune svolge le funzioni amministrative per l'assegnazione, mediante pubblico concorso, degli alloggi di edilizia residenziale pubblica provvedendo:

- all'istruttoria delle domande verificandone la completezza e regolarità;
- all'attribuzione dei punteggi e alla formazione e approvazione di una graduatoria provvisoria.

Per l'esecuzione delle sopraindicate procedure l'ente locale può avvalersi, sulla base di apposita convenzione, dell'Ater territorialmente competente

I compiti di decidere sui ricorsi avanzati nei confronti della graduatoria provvisoria, nonché di esprimere parere sulle proposte per l'annullamento dell'assegnazione e sulle proposte per la decadenza nei casi previsti dalla L.R. 10/96, sono attribuiti ad un'apposita commissione costituita in ogni Provincia con decreto del Presidente della Regione.

Compete al Comune redigere e approvare la graduatoria definitiva.

Il Consiglio comunale può riservare una quota non superiore al 15% degli alloggi da assegnare annualmente per far fronte a specifiche situazioni di emergenza abitativa quali pubbliche calamità, sfratti esecutivi, sgombero di unità abitative da recuperare, o per provvedere a favore di particolari categorie sociali. Tale limite può essere elevato nei Comuni ad alta tensione abitativa.

Nel rispetto del principio di sussidiarietà ai Comuni sono altresì delegate le funzioni attinenti l'accertamento della conformità alle vigenti norme per l'edilizia residenziale degli interventi di settore realizzati dagli operatori privati, cooperative edilizie o imprese di costruzioni, fruenti di contributi statali e/o regionali nonché l'accertamento del possesso dei requisiti soggettivi previsti per l'accesso ai finanziamenti pubblici di edilizia residenziale.

4.6 Sintesi: le competenze della Provincia tra leggi statali e accordi di programma

Il quadro delle attribuzioni amministrative agli enti territoriali (Regione, Provincia, Comune) delineato dai paragrafi precedenti evidenzia come queste siano state conferite dal legislatore in relazione alle specifiche materie piuttosto che in relazione al livello degli interessi territoriali che essi sono in grado di soddisfare.

Per quanto riguarda la Provincia, soggetto committente di questa ricerca, il suo peculiare ruolo nella promozione e nel coordinamento degli interventi per la cura e lo sviluppo della propria comunità, previsto dal D.Lgsl. 267/2000, qualora riferito alle materie oggetto di questo studio (immigrazione, servizi sociali e edilizia pubblica) appare alquanto limitato.

Con riferimento alle sopraindicate materie tali precipue attribuzioni si dovrebbero concretizzare da un lato nella diretta partecipazione della Provincia alla predisposizioni dei piani e programmi regionali, dall'altro lato nel coordinamento delle azioni e delle misure realizzate dai Comuni e dagli altri soggetti istituzionali ai quali la legge affida l'attuazione degli interventi.

In questi ambiti assume rilevanza fondamentale la concreta conoscenza da parte della Provincia dei bisogni, delle risorse disponibili, delle esperienze già maturate nei diversi contesti locali.

In materia di immigrazione la partecipazione della Provincia alla definizione delle politiche regionali si realizza sia mediante la propria rappresentanza in seno alla Consulta regionale per l'immigrazione, di cui alla L.R. 9/90, sia intervenendo ai lavori del Tavolo unico regionale di coordinamento sull'immigrazione istituito con deliberazione della Giunta regionale n. 246 del 2.2.2001.

Con l'istituzione di questo nuovo organo, promosso con la collaborazione del Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - al quale partecipano, oltre alla Regione e alle Province, Ente Veneto Lavoro, i Comuni capoluogo di provincia, le associazioni imprenditoriali e le associazioni sindacali - è stato avviato "un sistema regionale organico e coordinato di azioni complementari finalizzato alla definizione delle linee programmatiche della Regione e all'attuazione di azioni concertate, indirizzate all'inserimento socio-lavorativo dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie".

Il Tavolo unico rappresenta senza dubbio uno strumento innovativo di concertazione per l'esame contestuale dei vari interessi pubblici e privati coinvolti dal fenomeno immigratorio al fine delle definizione di linee progettuali condivise, per l'individuazione delle modalità di realizzazione degli interventi necessari e dei soggetti attuatori, con l'obiettivo dell'ottimizzazione delle risorse finanziarie dedicate e delle numerose esperienze/professionalità già sviluppatesi nella nostra regione.

Altro organismo di raccordo tra i diversi soggetti che operano nel settore dell'immigrazione è rappresentato dal Consiglio territoriale per l'immigrazione, previsto dall'art. 3 del D.Lgsl. 286/98 e istituito a livello provinciale con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri pubblicato sulla G.U. il 19.1.2000. Al Consiglio territoriale (presieduto dal prefetto e con la partecipazione di rappresentanti dell'amministrazione locale dello Stato, della Regione, degli enti locali, delle parti sociali, degli enti e delle associazioni localmente attive nel soccorso e nell'assistenza agli immigrati, nonché delle associazioni più rappresentative degli stranieri non

comunitari operanti nel territorio), sono attribuiti compiti di analisi delle esigenze di promozione degli interventi da attuare a livello locale, in collegamento con la Consulta regionale per l'immigrazione e in raccordo con la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie istituita presso il Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali.

Sia la normativa statale che quella regionale in materia di immigrazione attribuiscono altresì alla Provincia, nell'ambito delle proprie competenze, il ruolo di soggetto realizzatore di interventi idonei a favorire il pieno inserimento degli immigrati nella comunità di accoglienza.

Nell'ambito del settore dei servizi sociali le modalità di concorso della Provincia all'attività di programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali rimangono subordinate all'attuazione della legge regionale di riforma dei servizi sociali di cui alla legge 328/2000.

Nel merito la legge statale prevede che compete alla Regione definire il ruolo della Provincia in riferimento:

- alle attività di monitoraggio, studio, analisi delle conoscenze, dei bisogni, delle risorse e dei servizi resi in ambito provinciale ai fini dell'attuazione del sistema informativo dei servizi sociali e della promozione di approfondimenti sui fenomeni sociali di particolare rilevanza a livello provinciale;
- alle attività di consulenza e coordinamento nei confronti dei Comuni e degli altri soggetti istituzionali presenti in ambito provinciale operanti nel settore dei servizi sociali;
- alla promozione di iniziative di formazione, in particolare professionale di base e di aggiornamento;
- alla partecipazione alla definizione e all'attuazione del Piano di zona, strumento di base per l'individuazione degli obiettivi strategici, delle priorità di intervento, degli strumenti e mezzi necessari, delle modalità organizzative, di collaborazione e di concertazione tra i diversi soggetti.

Con la L.R. 11/2001 nel settore dei servizi sociali alla Provincia sono stati conferiti i compiti e le funzioni relativi ai non vedenti, agli audiolesi e ai figli minori riconosciuti dalla sola madre.

Nelle ultime settimane la Giunta regionale con l'approvazione del progetto di legge n. 241/2002 "Testo organico per le politiche sociali della Regione del Veneto", nel dare attuazione regionale alla riforma di cui alla legge 328/2000, ha tracciato il futuro nuovo quadro delle competenze della Provincia in materia di servizi sociali.

Si tratta di una proposta di legge in itinere, sulla quale deve ancora esprimersi la competente Commissione consiliare e soggetta alla successiva approvazione definitiva del Consiglio regionale. Pur considerando, quindi, che il testo ora approvato è suscettibile di modifiche, tramite emendamenti, anche di carattere rilevante e sostanziale, si rileva come il ruolo che la nuova legge regionale intende attribuire alla Provincia risulti senza dubbio riduttivo rispetto alle attribuzioni che potevano esserle conferite ai sensi della legge statale.

In particolare nell'ambito della programmazione territoriale il concorso della Provincia viene previsto solo nella partecipazione, in collaborazione con gli enti locali, alla rilevazione e conoscenza dei bisogni delle risorse e dell'offerta dei servizi nel territorio.

Le altre competenze attribuite alla Provincia riguarderanno:

- la realizzazione di iniziative di formazione e di aggiornamento professionale per l'inserimento lavorativo delle persone disabili.
- il concorso per l'individuazione e per assicurare gli spazi per le sedi dei Centri di servizio per il volontariato.
- gli interventi sociali relativi ai non vedenti, agli audiolesi e ai figli minori riconosciuti dalla sola madre.

Il problema dell'alloggio per i cittadini immigrati e per le loro famiglie si configura, come rilevato da numerose ricerche e studi di settore, come il problema principale che gli immigrati e le loro famiglie incontrano nel nostro territorio. La scarsa offerta abitativa nel nostro Paese, in prevalenza abitazioni in proprietà, numero limitato degli alloggi in affitto e di alloggi di edilizia residenziale pubblica, la diffidenza dei piccoli proprietari a locare agli immigrati e i diversi fabbisogni espressi dagli stranieri, richiedono l'attivazione di politiche abitative flessibili ed innovative.

Le competenze attribuite alla Provincia nell'ambito del settore abitativo discendono innanzitutto dall'art. 40 del D.Lgsl. 286/98 il quale prevede che essa collabori con la Regione, con i Comuni e con le organizzazioni del volontariato alla predisposizione di

centri di accoglienza per far fronte all'immediata esigenza alloggiativa degli stranieri. La Provincia può inoltre beneficiare di contributi in conto capitale o a fondo perduto, per opere di risanamento igienico-sanitario di alloggi di sua proprietà o di cui abbia la disponibilità legale per almeno quindici da destinare ad abitazione di stranieri regolari.

La concessione di contributi in conto capitale per interventi di risanamento, ristrutturazione o recupero di alloggi è prevista anche dalla L.R. 9/90, la quale subordina la loro concessione al vincolo di destinazione decennale dell'alloggio ad ospitalità temporanea degli immigrati.

La normativa regionale prevede inoltre che la Provincia possa partecipare agli accordi promossi dalla Regione tra enti locali, enti pubblici o privati, imprese, cooperative, istituti di credito ed associazioni, finalizzati al reperimento di alloggi gli stranieri e le loro famiglie.

Nell'ambito del Programma di iniziative e di interventi in materia di immigrazione anno 2201 la Giunta regionale ha approvato recentemente, con la deliberazione n. 3539 del 17.12.2001, un Accordo di programma tra la Regione del Veneto e le sette Province finalizzato all'attivazione di "Fondi di garanzia e di rotazione", preferibilmente interprovinciali, per l'inserimento abitativo degli immigrati extracomunitari.

Nella costituzione di detti fondi le Province dovranno promuovere il coinvolgimento del Comune capoluogo e di altri enti locali, delle parti sociali e dei coordinamenti delle organizzazioni del terzo settore interessati a partecipare, con l'obiettivo di una mobilitazione/moltiplicazione delle risorse destinate.

Ampia è la gamma delle tipologie di iniziative che potranno essere finanziate: coperture assicurative a garanzia dei locatari, interventi atti ad agevolare la locazione e l'accesso al credito per l'acquisto, ristrutturazione o recupero della prima casa di abitazione, interventi di riqualificazione di immobili da destinare a centri di accoglienza o pensionati sociali, opere per il risanamento igienico-sanitario di immobili, attività delle agenzie sociali per la casa. Per favorire la convivenza sociale i progetti di costituzione dei Fondi dovranno comprendere l'attivazione di campagne di informazione e di sensibilizzazione rivolte sia ai proprietari degli alloggi sia agli utenti immigrati.

Riferimenti normativi

Costituzione della Repubblica italiana

Trattato dell'Unione Europea 7 febbraio 1992 (Trattato di Maastricht)

Legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali"

Legge 25 marzo 1993, n. 81 "Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale"

Legge 23 febbraio 1995, n. 43 "Nuove norme per la elezione dei Consigli delle Regioni a Statuto ordinario"

Legge 15 marzo 1997, n. 59 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa"

Legge 6 marzo 1998, n. 40 "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"

Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 ""Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59"

Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"

Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1998, n. 394 "Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286"

Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni"

Legge 8 novembre 2000, n. 328 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”

Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”

Legge regionale 30 gennaio 1990, n. 9 “Interventi nel settore dell’immigrazione”

Legge regionale 2 aprile 1996, n. 10 “Disciplina per l’assegnazione e la fissazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica”

Legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112”

Legge regionale 17 gennaio 2002, n. 2 “Legge finanziaria regionale per l’esercizio 2002”

Bibliografia

Bezzi C., 2001, *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano.

Borzaga C. (a cura di), 2000, *Capitale umano e qualità del lavoro nei servizi sociali,* Fondazione Italiana di Volontariato, Roma.

Caritas, 2001, *Immigrazione – Dossier Statistico 2001 – XI Rapporto sull'immigrazione,* Edizioni Nuova Anterem, Roma.

Colombo A., 2000, *Etnografia di una economia clandestina*, il Mulino, Bologna.

Corrà D., 2002, *La nuova disciplina delle Ipab,* Maggioli editore, Rimini.

Frisanco R. (a cura di), *Sintesi della Ricerca su: Organizzazioni di volontariato e immigrazione* Settore Studi e Ricerche della Fondazione Italiana per il Volontariato URL: http://www.fivol.it/BancaDati/ricerche/orgimmigrazione.htm

Istituto Provolo, 2000, *Guida pratica per il cittadino extracomunitario,* Regione Veneto.

Merana M., 2002, "Quale spazio per il terzo settore?" in *Animazione Sociale* n.1.

Sciclone N., 2001, *L'analisi economica del terzo settore in Toscana,* Irpet, Firenze.

Zucchetti E., 1999, "Enti locali e politiche per l'immigrazione", *Quaderni Ismu* n. 3, Milano.