



Unione europea  
Fondo sociale europeo



**MINISTERO DEL LAVORO  
E DELLE POLITICHE SOCIALI**

Direzione Generale per le Politiche  
per l'Orientamento e la Formazione  
Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazionismo  
e le Formazioni Sociali  
Direzione Generale dell'Immigrazione

## L'integrazione degli immigrati tra politiche attive del lavoro e politiche sociali: esperienze ed eccellenze in quattro regioni italiane

**6** report di ricerca

a cura di

Marco Marucci  
Claudia Montedoro

*L'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (Isfol) è un ente pubblico istituito con DPR n. 478 del 30 giugno 1973. Nasce per accompagnare la prima fase di decentramento regionale delle competenze in materia di formazione professionale, codificata nella legge n. 845 del dicembre 1978; dal 1999 viene incluso tra gli enti pubblici di ricerca con DL n. 419 del 29/10/1999. L'attuale Statuto, approvato con DPCM del 19 marzo 2003, sancisce per l'Istituto competenze nel campo delle politiche formative, del lavoro e sociali.*

*L'Isfol svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione, valutazione, informazione, consulenza e assistenza tecnica per lo sviluppo della formazione professionale, delle politiche sociali e del lavoro. Contribuisce al miglioramento delle risorse umane, alla crescita dell'occupazione, all'inclusione sociale e allo sviluppo sociale.*

*È sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali al quale fornisce supporto tecnico-scientifico ed opera in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, la Presidenza del Consiglio dei ministri, le Regioni, le Parti sociali, l'Unione europea e altri Organismi internazionali.*

**Strumenti Isfol** è la collana elettronica che raccoglie tutti i contributi che l'Isfol realizza con specifiche finalità operative, come strumentazione a disposizione degli operatori e dei non specialisti, anche nell'ambito di committenze esterne vincolanti.

La collana ha l'obiettivo di rendere disponibili non solo particolari elaborati teorici per la comunità scientifica ma anche una vasta tipologia di prodotti (quali kit, manuali, dispositivi operativi, opuscoli a fini divulgativi, atti di convegni, ecc.) per un target di utenti più ampio.



*La presente opera - salvo dove diversamente specificato - è rilasciata nei termini della licenza Creative Commons  
Attribuzione - NonCommerciale - CondividiAlloStessoModo 2.5  
Italia disponibile alla pagina Internet  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/it/>*

La Collana Strumenti Isfol è curata da *Claudio Bensi* – Responsabile Servizio comunicazione web e multimediale

Coordinamento editoriale: *Paola Piras, Aurelia Tirelli, Matilde Tobia*

Editing e grafica: *Federica Carboni*

Contatti: [editoriadigitale@isfol.it](mailto:editoriadigitale@isfol.it)



Il rapporto è frutto di una elaborazione di diversi contributi prodotti da una indagine effettuata tra i mesi di marzo e maggio 2009, nell'ambito del progetto "Monitoraggio degli interventi formativi e di orientamento, di integrazione tra le politiche attive del lavoro e le politiche sociali a favore di immigrati" promosso dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali – DG Volontariato, Associazionismo e formazioni sociali (Div. III Volontariato) e DG dell'Immigrazione nell'ambito delle Azioni di Sistema 2000 – 2006 del PON – FSE Ob. 3 - Asse B - Misura B1 – Azioni 1 e 2.

Il rapporto è a cura di Marco Marucci e Claudia Montedoro.

La supervisione per conto del Ministero è stata condotta dalla dott.ssa Rita Graziano (Div. III Volontariato).

Il gruppo di lavoro Isfol-Ministero è stato costituito da Elena Caramelli, Marco Marucci, Rita Pedullà, Sabina Polidori, Saverio Lo Vergine.

Sono autori del volume:

Maura Burali d'Arezzo, Andrea Carlini, Daniele Cialdella, Alessia Colalillo, Paola Decini, Lorenzo Fioramonti, Marco Marucci, Stefania Pace, Paola Parente, Sabina Polidori, Milvia Rastrelli, Gianfranco Zucca.

*Si ringraziano tutti gli intervistati e le strutture coinvolte per la collaborazione e la disponibilità dimostrata e le seguenti persone per i dati forniti:*

*Guido Baronio, Roberto Maini, Paolo Severati e Paola Stocco (ISFOL) e Maria Caruso (Div. IV, DG Politiche per l'Orientamento e la Formazione -Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali).*

*Si ringrazia inoltre la DG dell'Immigrazione ed in particolare il Direttore Generale Dott. G.M. Silveri e la Dott.ssa G. Viglietta per la collaborazione offerta ai fini della realizzazione delle attività progettuali.*



Unione europea  
Fondo sociale europeo



## Indice

- Premessa  
p. 1
- Introduzione  
p. 3
- ① Il fenomeno dell'immigrazione e l'approccio italiano  
p. 11
- ② Le regioni Ob.3 nella programmazione FSE 2000-2006:  
una mappatura di interventi rivolti ai migranti  
p. 15
- ③ Le politiche di orientamento, formazione professionale ed inserimento  
occupazionale realizzate dagli enti/associazioni iscritte nel Registro della  
Direzione generale immigrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali  
p. 25
- ④ Le analisi di alcuni contesti regionali della Lombardia, dell'Emilia Romagna,  
del Veneto e del Lazio  
p. 30
- ⑤ Conclusioni. Punti di forza e criticità dei sistemi e delle azioni realizzate  
nei diversi contesti regionali  
p. 66
- ⑤ Alcune considerazioni per la nuova programmazione  
p. 71
- ⑥ Bibliografia  
p. 79

## **Premessa**

La ricerca è stata realizzata dall'Isfol nei mesi di Marzo, Aprile e Maggio 2009 su affidamento del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali – DG Volontariato, Associazionismo e formazioni sociali a valere delle attività finanziate dal PON Azioni di Sistema 2000 - 2006 Ob. 3 - Asse B - Misura B1 – Azioni 1 e 2.

Il progetto aveva come obiettivo generale quello di analizzare l'interazione tra le politiche sociali e politiche attive del lavoro realizzate in questo campo da Regioni, E.E.L.L. e Amministrazioni centrali, analisi dalla quale sarebbero scaturite delle Buone pratiche con l'elaborazione di linee guida per l'implementazione di interventi di integrazione formativa e lavorativa, diretta a migranti, implementati principalmente da parte di Agenzie formative accreditate e dai Centri per l'Impiego, in vista del nuovo ciclo di programmazione FSE 2007–2013.

Obiettivi specifici del progetto erano:

conoscere e acquisire informazioni sull'inserimento occupazionale, sugli interventi formativi e di orientamento professionale a favore di migranti nelle Regioni dell'Ob. 3;

acquisire informazioni sulle modalità di integrazione tra le politiche sociali e le politiche attive del lavoro in armonia con le finalità sopra descritte;

mappare i progetti/interventi a favore di immigrati presenti sul territorio regionale Ob.3;

esaminare e promuovere esperienze di successo per un'efficace disseminazione di pratiche e interventi che hanno prodotto una integrazione reale e di lungo periodo nelle 4 Regioni (Lombardia, Veneto, Lazio, Emilia Romagna) oggetto della ricerca sul campo;

ottimizzare e potenziare le capacità delle Amministrazioni ad adeguarsi ai cambiamenti e alle innovazioni delle politiche per contrastare le diverse forme di marginalità e disagio.

Per il perseguimento degli obiettivi previsti si è proceduti su diversi binari: da un lato si è cercato di acquisire dati quantitativi da fonti ufficiali, come la banca dati Monit-Web che raccoglie informazioni sui progetti finanziati dal FSE<sup>1</sup>, integrata da altre fonti provenienti da strutture preposte alla raccolta e al monitoraggio di programmi e interventi di formazione, orientamento e inserimento lavorativo diretto a migranti; dall'altro lato, in coordinamento con la DG dell'Immigrazione - Divisione III, Politiche di integrazione e affari internazionali – è stata condotta un'analisi sugli organismi iscritti al Registro degli enti e associazioni che svolgono attività a favore degli stranieri immigrati, con sede nelle 4 Regioni Ob.3 sulle quali si è concentrata l'indagine (Lombardia, Veneto, Lazio, Emilia Romagna); infine si è avviato un approfondimento qualitativo, nelle 4 Regioni indicate, finalizzato ad individuare buone prassi di interventi attuati su scala provinciale, durante la passata programmazione FSE 2000-2006 da trasferire e riproporre anche nella Programmazione 2007-2013.

---

<sup>1</sup> A cui ha accesso la Struttura Nazionale di Valutazione (SNV) FSE gestita dall'Area Valutazione Politiche Risorse Umane dell'Isfol.



La selezione delle buone pratiche è stata compiuta sulla base delle indicazioni forniteci dai referenti regionali nelle aree individuate ovvero dai rispettivi Assessori regionali (facenti capo alle politiche sociali, all'immigrazione, a formazione, scuola e lavoro) o da altri referenti attivi nel settore. Le pratiche individuate sono state poi sottoposte a verifica attraverso interviste a testimoni privilegiati delle realtà territoriali più dinamiche (Province e Comuni). L'insieme dei progetti raccolti sono stati poi ulteriormente selezionati secondo una griglia basata sulla "metodologia Isfol per l'individuazione e l'analisi delle buone pratiche in ambito FSE" (Allegato 3 del Rapporto) e sono stati così evidenziati alcuni casi di eccellenza (in media 4) per ogni Regione di riferimento. Per completare l'approfondimento si è ricorsi ad un secondo giro di interviste con i responsabili dei progetti.

Le conclusioni di questo iter hanno consentito la selezione di alcune buone pratiche per ogni Regione di riferimento e la definizione dei punti di forza e delle criticità (espressi in un diagramma SWOT) emersi alla luce di una valutazione complessiva che ha contemplato l'analisi dei dispositivi amministrativi e procedurali di governance territoriale adottati: i processi di programmazione e di pianificazione sociale dalle amministrazioni pubbliche; gli attori coinvolti e il loro livello di partecipazione; gli effetti degli interventi attuati e la loro innovatività; la trasferibilità, la sussidiarietà orizzontale e verticale, dei diversi strumenti e dei diversi approcci metodologici (compreso l'utilizzo delle Nuove Tecnologie); la sostenibilità degli interventi.

Dott.ssa Rita Graziano  
*Dirigente DIV III - Volontariato*  
*Direzione Generale per il Volontariato,*  
*l'associazionismo e le formazioni sociali.*  
*Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali*

## Introduzione

Tutti gli stati membri dell'Unione Europea (UE), seppur in misure e con modalità diverse, sono interessati dal fenomeno della migrazione internazionale. Nel corso degli anni, la Commissione europea ha avanzato una serie di proposte atte ad istituire un approccio comunitario al fenomeno migratorio in grado di contribuire ad elaborare una risposta coordinata sia per quel che concerne la migrazione illegale sia per quel che riguarda l'integrazione.

Nonostante le misure restrittive attuate dai governi europei sin dagli anni '70, un numero crescente di migranti si è riversato sul territorio europeo, dimostrando l'inarrestabilità del fenomeno migratorio e motivando sempre più la necessità di adottare strategie sovranazionali di gestione dei flussi all'ingresso. Approfittando di canali alternativi e vuoti legislativi, delle vere e proprie reti di trafficanti di esseri umani si sono sviluppati da un lato all'altro dell'UE. Al tempo stesso, è cresciuta la consapevolezza dell'importanza di una regolazione legale dei flussi che si è rivelata indispensabile anche per garantire la sostenibilità del sistema sociale ed economico di molti paesi dell'Unione.

Nel 2005, la Commissione ha rilanciato questo dibattito attraverso il Libro Verde sulla gestione della migrazione economica.<sup>2</sup> Il Libro mira ad avviare un dibattito nell'Unione per stabilire alcune questioni chiave non ancora risolte, dal livello di armonizzazione e/o coordinamento in materia di immigrazione tra i Paesi europei alla possibilità di rendere i sistemi di ammissione degli stranieri più flessibili e non subordinati a un effettivo posto di lavoro vacante negli stati membri. Questa consultazione ha portato all'adozione di un Piano di Azione sulla Migrazione Legale, che elenca le azioni e le iniziative legislative che la Commissione intende promuovere al fine di realizzare una politica migratoria coerente all'interno dell'UE.<sup>3</sup>

Sempre il 2005 ha visto la definizione da parte della stessa Commissione di una Agenda comune per l'integrazione, in cui si ribadisce l'importanza di una maggiore coerenza tra politiche nazionali e prassi europee e si definiscono anche una serie di linee programmatiche per l'istituzione di vere e proprie strategie nazionali per l'integrazione.<sup>4</sup> L'elemento cardine di questa nuova strategia riguarda l'adozione di misure concrete volte a garantire coordinamento e coerenza nell'area UE, nonché una serie di strumenti pratici come i Focal points nazionali per le politiche di integrazione i

---

<sup>2</sup> *Libro verde sull'approccio dell'Unione europea alla migrazione economica*, COM (2004) 811.

<sup>3</sup> COM (2005) 669.

<sup>4</sup> COM (2005) 389.

Manuali europei sull'integrazione<sup>5</sup>, il Forum europeo sull'integrazione e i Rapporti nazionali sulla migrazione e l'integrazione. Lo scopo comune di questi strumenti è quello di sintetizzare le informazioni disponibili in tutti i paesi membri e creare forum di confronto e dialogo mirati al coordinamento e all'identificazione di buone pratiche.

E' in quest'ottica che si inseriscono le finalità del presente lavoro, indirizzato all'individuazione di buone pratiche di interventi formativi, di orientamento e inserimento lavorativo a favore di immigrati e di esperienze di integrazione tra le politiche attive del lavoro e le politiche sociali, attivati attraverso l'utilizzo di strumenti comunitari. L'Obiettivo 3 della programmazione 2000-2006 del Fondo Sociale Europeo, su cui si è concentrata la nostra indagine era mirato allo sviluppo e all'adeguamento di nuovi sistemi di formazione professionale nell'ambito delle politiche relative all'istruzione, alla formazione e all'occupazione. Anche se gran parte delle misure previste dal Fondo sociale europeo non sono esplicitamente rivolte agli immigrati, i finanziamenti europei rappresentano per le amministrazioni locali un'occasione per incanalare risorse verso un'area di policy che rischia altrimenti di rimanere sguarnita.

Difatti nella complessa transizione normativa che ha riorganizzato i rapporti tra Stato e Regioni, a partire dalla riforma del Titolo V° della Costituzione, sono venuti meno alcuni strumenti finanziari esplicitamente dedicati all'immigrazione: nel 2002 il Fondo per le politiche migratorie è confluito nel Fondo nazionale per le politiche sociali (istituito dalla legge 328/2000 di cui si parlerà più avanti) e, a partire dal 2003, la ripartizione regionale dei Fondi per le politiche sociali avviene senza vincolo di destinazione, per cui spetta alle amministrazioni regionali decidere quanto destinare agli interventi diretti agli immigrati. Occorre poi ricordare che questa transizione legislativa è avvenuta in una fase di compressione degli stanziamenti per il "sociale", il che ha prodotto una generale riduzione delle risorse destinate all'integrazione degli immigrati a favore di altri settori d'intervento.

Dal 2007 è venuto in aiuto in tal senso anche il Fondo europeo per l'integrazione (FEI) promosso dalla Commissione come parte integrante della nuova programmazione 2007-2013. Il FEI è uno

---

<sup>5</sup> L'idea di sviluppare un vero e proprio *Manuale per l'integrazione (Handbook on Integration)* era già emersa durante il Consiglio europeo di Salonicco (giugno 2003), quando i leader europei avevano convenuto sulla necessità di migliorare lo scambio di informazioni e buone pratiche tra stati membri. Il manuale dell'integrazione nasce quindi allo scopo di facilitare l'interscambio di informazioni sul piano orizzontale della cooperazione fra i governi dell'Ue e raccogliere esperienze, dati e altri suggerimenti che possano servire come base informative per la ridefinizione delle politiche di integrazione da parte di qualunque stato membro. Nel 2007 la Commissione ha pubblicato il *Terzo Rapporto sulla Migrazione e l'Integrazione* che effettua un monitoraggio di massima dell'allineamento tra politiche nazionali e i principi fondamentali comuni. Anche in questo terzo rapporto, come per i due precedenti, l'accento è posto sull'importanza di attuare politiche nazionali di *mainstreaming* della migrazione. In modo particolare, la Commissione collega l'integrazione dei migranti all'occupazione lavorativa, anche nell'ottica più ampia dell'adempimento della strategia di Lisbona, che stabilisce una serie di obiettivi per le politiche del lavoro all'interno dell'UE. La strategia di Lisbona rivisitata nel 2005 ha, infatti, impostato un nuovo approccio di lavoro a livello europeo e nazionale sui temi dello sviluppo economico e delle politiche del lavoro. Le priorità verso crescita e occupazione vengono riorientate, puntando principalmente su conoscenza, innovazione e valorizzazione del capitale umano.



strumento del programma generale “Solidarietà e gestione dei flussi migratori”<sup>6</sup>, che include anche un Fondo europeo per i rifugiati (in linea con l’obiettivo del Programma dell’Aja di costituire un “asilo unico” a livello europeo), un Fondo europeo per i rimpatri e un Fondo europeo per le frontiere esterne. L’obiettivo generale del FEI è di sostenere le iniziative nazionali volte a gestire il fenomeno “multidimensionale dell’integrazione” aiutando persone di “culture, religioni, lingue e etnie differenti a prendere parte attiva in tutti i settori delle società europee”<sup>7</sup>. Per questa ragione, il fondo si propone di finanziare strategie nazionali di integrazione e piani d’azione che puntino a promuovere e facilitare lo scambio regolare di informazioni, buone pratiche e misure da adottare tra Stati membri e entità sub-nazionali (come per esempio gli Enti locali).

Anticipando alcuni risultati dell’analisi, è opportuno fornire alcune chiavi di lettura per seguire le argomentazioni sviluppate nel rapporto:

*I principi guida della passata programmazione nelle Regioni oggetto di approfondimento.*

La Regione Lombardia, già prima della programmazione 2000-2006 aveva investito nel monitoraggio permanente del fenomeno immigrazione con la costituzione dell’osservatorio a supporto delle scelte d’intervento. In questi anni, il modello d’intervento è stato principalmente centrato sull’accesso ai servizi e alla promozione dell’individuo e della famiglia. Inoltre, le sperimentazioni di servizi rivolti alle donne e agli immigrati di seconda generazione è indice di un’attenzione ai temi dell’interculturalità e alla prevenzione di conflitti che l’assenza di una mediazione possono provocare. Sempre in questa logica vanno letti anche gli interventi straordinari per la realizzazione di soluzioni abitative rivolte agli immigrati. Infine, per quanto attiene alle politiche sull’occupabilità e l’adattabilità, la politica della regione è sintetizzabile in una dichiarazione centrale del testo POR: “Le persone provenienti da paesi extracomunitari che non si trovano in particolari situazioni di svantaggio, partecipano in quanto lavoratori legalizzati in possesso dei diritti di cittadinanza, alle azioni delle altre misure del POR”.

La Regione Emilia Romagna ha posto l’attenzione sulla garanzia dei diritti di cittadinanza stimolando forme di partecipazione delle comunità e accessibilità dei servizi. Quest’approccio ha stimolato un’azione di ridisegno delle competenze dei servizi introducendo negli stessi nuove figure professionali in grado di garantire una mediazione culturale.

La Regione Lazio, invece, ha optato per una logica che potremmo definire “emergenziale”, soprattutto in ragione delle caratteristiche specifiche dei flussi migratori sulla città di Roma, che è un nodo di raccordo di flussi migratori “di passaggio” e spesso complicati da numerose situazioni di irregolarità. Quindi gran parte delle politiche e progetti presenti sul territorio regionale si sono concentrati sulla prima accoglienza.

---

<sup>6</sup> COM (2005) 0123.

<sup>7</sup> *Ibid.*

La Regione Veneto, in virtù del suo alto tasso di occupazione di immigrati regolari rispetto al resto dell'Italia, ha sviluppato soprattutto iniziative volte al rafforzamento delle competenze professionali nel rispetto della diversità. Come dichiarato nel PRS (Piano Regionale di Sviluppo), gli obiettivi principali sono stati quelli di “costruire una convivenza civile tra veneti ed immigrati”, anche rafforzando “programmi di accompagnamento all'integrazione che permettano allo straniero la conoscenza e la comprensione del nostro modello socioculturale”. Inoltre, la centralità del tema “lavoro” è riscontrabile anche nel Piano triennale dell'immigrazione dove è individuata una specifica area per la formazione, in cui si prevede l'attuazione di misure propedeutiche all'inserimento socio-lavorativo (come, per esempio, l'alfabetizzazione, l'apprendimento della lingua italiana, la prevenzione dei rischi sul posto di lavoro e la formazione/aggiornamento dei mediatori che gestiscono i servizi per gli immigrati). La Regione Veneto ha inoltre privilegiato un approccio all'immigrazione come processo circolare, affiancando a politiche d'integrazione anche programmi di sostegno al rientro in patria, siano esse comunità di veneti residenti all'estero o immigrati interessati a ritornare nel paese. Questo approccio è stato legato alla convinzione che la mobilità dei lavoratori sia una risorsa dello sviluppo locale.

#### *La programmazione e l'integrazione dei fondi.*

Nonostante alcune diversità negli approcci delle Regioni, la priorità individuata da tutte le amministrazioni è stata l'integrazione sociale e culturale degli immigrati. Questa priorità determina una concentrazione della programmazione e progettazione negli assessorati alle politiche sociali e nelle amministrazioni comunali. Ne discende che le risorse con cui finanziare gli interventi sono individuate su fondi diversi e che il livello d'intervento delle amministrazioni è in funzione della capacità delle amministrazioni di progettare iniziative e rispondere a bandi nazionali e europei.

I POR intervengono così a integrazione delle risorse regionali, provinciali e comunali. In genere, quindi, si possono trovare politiche e programmi comparabili (se non del tutto analoghi), anche se la fonte del finanziamento può differire. Ne consegue che la capacità d'intervento delle amministrazioni è legata alla propria abilità nell'individuare opportunità e progettare in tempi relativamente brevi.

Come vedremo, soprattutto nell'analisi statistica condotta a monte, a fronte di una riduzione dei fondi nazionali investiti in questo settore (oltre che dall'eliminazione di fondi specifici questo dato emerge dai trasferimenti delle spese in politiche sociali di Province e Comuni), si riscontra un crescente utilizzo di risorse comunitarie (si pensi al maggior utilizzo ad esempio dei progetti Equal nella II fase, o al confluire nel tempo di diversi canali di finanziamento tra cui FSE, FEI, Fondo UNRRA etc.). Le Regioni diventano in questo senso intermediari indispensabili tra fabbisogni espressi dal territorio e interazione con le alte Istituzioni. Il *know how* gestionale e la loro rappresentatività da un lato e la capacità di relazionarsi con gli Enti locali (Province e Comuni) dall'altro, rappresenta il centro di gravità su cui posare una governance equilibrata e soprattutto, nell'ottica di una sempre maggiore integrazione di politiche comunitarie, capace di armonizzarsi appieno con l'azione delle istituzioni locali.

In tutte le Regioni, la funzione di promozione degli interventi ricade prevalentemente tra le responsabilità del Terzo settore, soprattutto tra le associazioni di carattere caritatevole. In Lombardia, per esempio, il privato sociale rappresenta la base organizzativa e gestionale attraverso la quale assicurare la maggior parte dei servizi socio-assistenziali. Non a caso, l'amministrazione regionale sostiene e promuove progetti di qualificazione e riqualificazione degli operatori del settore. Dopo un importante lavoro di definizione delle linee d'indirizzo e delle modalità d'intervento, la Regione Lombardia ha delegato alle Province la programmazione e la progettazione degli interventi in questo ambito. A riguardo è stato fondamentale il sostegno di Osservatori provinciali per l'integrazione e la multietnicità che trasferivano l'impianto dell'Osservatorio regionale e si sono occupati della costruzione delle linee d'azione.

#### *Le linee d'intervento ed i servizi attivati.*

In tutte e quattro le Regioni sono stati attivati prevalentemente:

- Interventi informativi per l'accesso ai servizi e per la regolarizzazione della posizione lavorativa e sociale. Questi interventi, realizzati dagli assessorati alle politiche sociali, hanno generalmente privilegiato azioni volte alla realizzazione di iniziative che informassero il cittadino straniero, costruendo quindi la cittadinanza attraverso una conoscenza di diritti e doveri ed una facilitazione nell'accesso ai servizi.
- Interventi per l'acquisizione di competenze linguistiche. Nell'elaborazione di interventi di alfabetizzazione, le strutture educative e formative locali hanno attivato una gamma di iniziative per la formazione linguistica e culturale (lingua e cultura italiana), anche sperimentando nuove metodologie e percorsi di certificazione delle competenze linguistiche per migliorare le condizioni d'inserimento lavorativo.
- Interventi sull'integrazione scolastica. Queste iniziative sono state gestite prevalentemente in collaborazione con istituti scolastici e Terzo settore al fine di facilitare l'integrazione nei percorsi educativi.
- Azioni di sostegno e accompagnamento delle forme d'imprenditorialità guidate da immigrati
- Azioni di sostegno all'individuazione di soluzioni abitative.

In tutte le Regioni analizzate, una delle specificità più interessanti ha riguardato i programmi rivolti alle donne immigrate. In questo ambito, le linee d'azione possono essere ricondotte sostanzialmente a due filoni:

Interventi di qualificazione e riqualificazione delle lavoratrici nel settore della cura delle persone. Tali progetti hanno prodotto miglioramenti e maggiore regolamentazione non solo per quel che riguarda le condizioni lavorative delle donne immigrate, ma anche per quanto concerne i contesti familiari in cui si inseriscono.

Interventi di *empowerment* delle donne immigrate. Questi programmi hanno puntato a superare la discriminazione operata all'interno delle comunità di appartenenza nella convinzione che l'emancipazione delle donne immigrate faciliti l'integrazione culturale e sociale, specialmente della seconda generazione.

#### *Miglioramento del sistema di welfare e regolamentazione del lavoro di cura.*

I progetti in quest'area hanno cercato di costruire risposte efficaci ed efficienti alle esigenze delle famiglie, soprattutto nell'identificazione di figure professionali ed affidabili per il sostegno e la cura di anziani e/o bambini. Al tempo stesso, tali progetti hanno presentato delle "porte di accesso" per molte lavoratrici straniere alla ricerca di un percorso regolare per l'accesso al mercato del lavoro. Infatti, questo settore (che è in continua crescita nel nostro Paese e pone problemi soprattutto in riferimento al rapido invecchiamento della popolazione residente) è paradossalmente contraddistinto da una condizione di lavoro irregolare, da un lato, e da una difficoltà di reclutamento trasparente da parte delle famiglie, dall'altro.

La possibilità, quindi, di definire modalità di incontro tra domanda e offerta si è rivelata un elemento centrale nella programmazione regionale. Come esempi di buone prassi in questo settore, si possono menzionare il caso del progetto Net-Work (Regione Lombardia) oppure ELSA (Empowerment delle Lavoratrici Straniere Addette alla cura) e Fuori Orario – La Cooperazione e Sociale (entrambi realizzati in Emilia Romagna) e il progetto Occupazione e Servizi alla Persona realizzato in Veneto che hanno saputo legare il proprio successo ad alcuni elementi, tra cui troviamo: il consolidamento e la formalizzazione di una rete tra servizi sociali e per l'impiego che vede insieme amministrazioni comunali, Terzo settore e agenzie per il collocamento pubbliche e private; un percorso di formazione e certificazione delle competenze per le lavoratrici immigrate.

#### *Integrazione culturale e sociale.*

I progetti in quest'area hanno privilegiato l'apprendimento della lingua italiana degli immigrati, come condizione prioritaria ed indispensabile per la facilitazione dell'integrazione non solo culturale ma anche sociale. I corsi sono stati rivolti sia ai nuovi arrivati sia a chi risiedesse in Italia da diverso tempo. In questo contesto, una buona prassi è costituita dal progetto Certifica il tuo italiano, che è stato realizzato nella Regione Lombardia ed ha sperimentato un sistema per l'apprendimento della lingua italiana che si basa su:

- Una capillarizzazione dell'offerta educativa, avvalendosi anche di scuole e CTP. Questa scelta è stata motivata dalle competenze specifiche del sistema educativo regionale e dalla conoscenza/riconoscibilità da parte degli immigrati della scuola come istituzione educativa.
- Una campagna informativa e di sensibilizzazione diffusa su tutto il territorio e, soprattutto, presso i luoghi di frequentazione degli immigrati.
- Una certificazione finale delle competenze secondo standard europei.

### *Riduzione della dispersione scolastica e formativa dei giovani.*

I progetti in quest'area hanno posto l'attenzione sulle difficoltà che incontrano i giovani immigrati nel concludere con successo i propri percorsi educativi e formativi. Le percentuali significative di drop out registrate dalle amministrazioni locali suggeriscono che il fenomeno è destinato ad aumentare nel tempo se non si individuano azioni correttive finalizzate a garantire pari opportunità a chi rischia l'esclusione sociale (inizialmente nelle strutture educative, ma poi anche in quelle lavorative) a causa di condizioni familiari precarie e/o a causa di difficoltà nell'inserimento sociale. Una buona prassi in questo settore è costituita da PRISMA - Progetti Integrati Sostegno Minori Adolescenti (Regione Lombardia), che ha realizzato uno studio di percorsi curricolari per ragazzi in difficoltà. Al centro di questo progetto c'è stata l'individuazione di luoghi rispetto ai quali i beneficiari del progetto potessero costruire nuove appartenenze sociali e indicare linee guida capaci di aiutarli nella costruzione di un progetto di vita autonomo. Un obiettivo aggiuntivo è stato anche quello di identificare modelli di intervento capaci di raccordare elementi chiave per l'inclusione socio-culturale dei giovani stranieri.

### *Sviluppo dell'imprenditoria degli immigrati.*

I progetti in quest'area hanno posto l'attenzione sulla propensione che si va diffondendo tra gli immigrati alla creazione d'impresa come percorso di *empowerment* determinato non solo dall'aspettativa di maggior reddito ma anche dal diverso ruolo sociale che l'immigrato va ad assumere rispetto alla comunità e alla società.

Due buone pratiche sono costituite dai progetti City-to-City (Regione Veneto) e Impresa Senza Frontiere (Regione Lazio), che hanno sperimentato nuove modalità per l'analisi di mercato, la collaborazione tra imprese anche in altri paesi europei e il trasferimento di tecnologie. La sperimentazione ha anche evidenziato gli ostacoli che limitano la diffusione di imprese di immigrati in Italia. Tra gli altri l'accesso al credito, la poca visibilità delle imprese immigrate di successo come modello di riferimento, la scarsa formazione offerta dagli operatori dei servizi informativi per quanto riguarda i percorsi per la creazione d'impresa costituiscono vincoli che non facilitano la creazione d'impresa. I progetti menzionati hanno anche rafforzato una cultura della condivisione tra le associazioni degli immigrati e altri operatori del settore (soprattutto le associazioni imprenditoriali, le camere di commercio e i servizi per l'impiego), tale comunione d'intenti ha prodotto l'avviamento di servizi per l'accompagnamento alla creazione d'impresa di questo target specifico.

### *Informazione e accesso ai servizi.*

Quest'area d'intervento è stata sviluppata da tutte le Regioni con l'obiettivo di sensibilizzare la popolazione immigrata residente sui diritti e doveri che la residenza e la presenza sul territorio comporta. Gli sportelli informativi si sono occupati di inviare materiale informativo e, in alcuni casi, di fornire un vero e proprio servizio di accompagnamento alla gamma di programmi sociali disponibili sul territorio di riferimento. Gli sportelli hanno anche svolto un'azione di mediazione

tra immigrati, uffici comunali e associazioni del Terzo settore, realizzando il principio di sussidiarietà orizzontale.

In questo settore una buona pratica è costituita dal CISI – Centro Informazioni e Servizi per gli Immigrati (Regione Veneto), che ha operato come sportello unico, in particolare per gli adempimenti amministrativi relativi al lavoro e alla legalizzazione della presenza sul territorio; sempre in questo contesto si è sperimentato un servizio di orientamento scolastico. Molto efficace si è rivelata la strategia adottata nei confronti delle donne immigrate: difatti, il CISI ha attivato un servizio specifico che affianca una consulenza sulla conciliazione tra vita e lavoro all'orientamento lavorativo.

Un'altra buona prassi è il programma Integra (Regione Lazio), che si rivolge specificamente ai rifugiati e ai richiedenti asilo. Il programma ha operato con metodologie eterogenee al fine di rispondere alle specificità dell'utenza, in un contesto comunque caratterizzato da alti livelli di precarietà e emarginazione. Alla funzione d'informazione si è affiancato un ruolo di accompagnamento alla cittadinanza ed alla risposta a bisogni primari quali la ricerca di un alloggio, di un lavoro e dell'assistenza sanitaria. Il progetto è stato gestito direttamente dal Comune di Roma.

#### *Valorizzazione della multiculturalità.*

In quest'area esistono solo poche sperimentazioni, ma è indubbio che si cominci a diffondere la consapevolezza che la presenza di immigrati nelle imprese porta a nuove prospettive e valorizzi la figura e le potenzialità dei cittadini stranieri.

Il progetto G.Local (Regione Veneto) ha affrontato un tema molto complesso e si è concentrato sul tema della "diversità culturale" calato nel contesto dello sviluppo industriale locale. L'iniziativa promossa dalla Confindustria Veneto aveva l'obiettivo di coniugare la produttività aziendale con il rispetto e la valorizzazione delle differenze di cui sono portatori i lavoratori immigrati. Su questi temi nel corso del progetto sono state realizzate ricerche sulle migliori sperimentazioni e metodologie.

#### *Pari opportunità per le donne immigrate.*

Le donne immigrate sono spesso vittime di discriminazioni molteplici (sia come donne, sia come immigrate, sia come entrambe), ma sono anche pregiudicate dai contesti culturali di provenienza che influenzano le famiglie e le comunità di appartenenza. In quest'area è interessante la sperimentazione realizzata dal progetto Capaci di Futuro (Regione Lazio), finalizzato alla formazione di donne leader di comunità in grado di rappresentare sia le istanze delle donne sia candidarsi ad assumere un ruolo di leadership delle associazioni.

## **1 - Il fenomeno dell'immigrazione e l'approccio italiano**

Il fenomeno dell'immigrazione presenta delle caratteristiche in rapida evoluzione, dovute ad effetti congiunturali quali da un lato le politiche di accoglimento e di inserimento nel Paese di destinazione, dall'altro le esternalità legate alle dinamiche socio-politiche dei Paesi di provenienza (guerre, apertura delle frontiere, dissesto socio-economico etc.). Queste caratteristiche, unite ad alcune peculiarità del nostro Paese come la forte componente di lavoro sommerso e il fenomeno più generale della clandestinità, ne rendono difficile la sintesi attraverso statistiche attendibili. Tuttavia, risulta evidente la necessità di capire, anche attraverso i numeri, l'entità di questo fenomeno.

Negli ultimi anni, il fenomeno in Italia ha coinvolto varie aree di *decision-making*, dalla programmazione legislativa dello Stato centrale alla struttura di sostegno degli Enti locali. Per molte ragioni, il fenomeno migratorio ha presentato una serie di sfide alla politica italiana, sul piano non solo della sicurezza, ma anche e soprattutto su quello dell'integrazione. Ciò è dovuto al numero rilevante di migranti, che continua a crescere nel tempo, alla loro distribuzione sul territorio italiano e infine alla relazione tra forza lavoro migrante (insostituibile in alcuni settori industriali e sociali) e forza lavoro italiana.

Dal 1970 al 2008, secondo l'Annuario statistico Istat 2008, il numero totale di stranieri residenti sul territorio nazionale è passato da circa 144 mila unità a circa 3,5 milioni<sup>8</sup>. L'esplosione del fenomeno migratorio è avvenuta nei primi anni '90 ed è poi cresciuta gradualmente fino ad oggi. Essendo un paese di recente immigrazione (se paragonato, per esempio, a Francia, Germania e Regno Unito), l'Italia ha cominciato a regolare lo sviluppo dei flussi migratori soltanto nel 1986 con la legge 943.

Con l'istituzione, da parte della legge n. 40/1998 (Legge Turco-Napolitano), del Fondo nazionale per le politiche migratorie (art. 45), in base a quanto previsto dall'art. 58 del regolamento di attuazione del Testo Unico<sup>9</sup>, le Regioni sono diventate un attore fondamentale nella gestione delle politiche per gli immigrati<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Al 1 gennaio 2008 gli stranieri residenti sono 3.432.651 con un incremento di 493.729 unità rispetto all'anno precedente; attualmente gli stranieri iscritti in anagrafe rappresentano il 5,8% della popolazione totale, un valore che conferma il trend crescente degli anni precedenti.

<sup>9</sup> Il Fondo nazionale politiche migratorie era stato istituito per finanziare le misure di integrazione sociale a favore degli immigrati. In particolare il Fondo era mirato al finanziamento di corsi di lingua italiana, progetti di educazione interculturale e per l'accesso all'alloggio e misure di accoglienza dovute a eventi straordinari. Il Fondo era ampiamente regionalizzato: il 20% era cioè gestito dall'Amministrazione centrale e il resto veniva ripartito tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

<sup>10</sup> Cfr. T. Caponio, *Il quadro normativo e le politiche locali* in "1° Rapporto sugli immigrati in Italia", Ministero dell'Interno, Roma, dicembre 2007, p. 43.

La legge Turco-Napolitano ha individuato quattro obiettivi da perseguire:

1. prevenzione e lotta all'immigrazione irregolare
2. regolarizzazione dei nuovi flussi migratori
3. promozione dell'integrazione degli immigrati regolari
4. concessione dei diritti civili basilari per gli immigrati irregolari attraverso, per esempio, l'assegnazione di una carta anonima con la quale accedere a servizi di base (assistenza sanitaria, istruzione, ecc.).

Nel 2002 la legge citata è stata parzialmente modificata dalla Legge Bossi-Fini (L. 189/2002) attraverso una riforma che ha reso più vincolante il rapporto tra lavoro e permesso di soggiorno da una parte (scoraggiando i soggiorni permanenti, innalzando da cinque a sei anni il tempo di soggiorno necessario per richiedere la residenza permanente e riducendo i fondi per le politiche di integrazione), più difficile e restrittiva l'immigrazione clandestina dall'altra. Nonostante le rigide misure, la Bossi-Fini ha tuttavia concesso un'amnistia per la regolarizzazione di 634 mila immigrati illegali, un numero molto più alto di quanto concesso dalle precedenti amnistie e quasi equivalente alla somma delle altre regolarizzazioni.

La recente approvazione del disegno di legge sulla sicurezza nel luglio 2009, "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" (Legge 94/09 del 15 luglio 2009), ha introdotto ulteriori norme: da un lato vengono inasprite le pene per chi immigra illegalmente e per chi favorisce l'immigrazione clandestina e, dall'altro, vengono individuate nuove modalità per "promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione Italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società" (Comma 24). Tale approccio si inserisce nella più generale intenzione da parte del Governo italiano di punire le irregolarità e premiare le "vie ufficiali" di accoglimento dello straniero, attraverso un'inclusione che si fondi sull'inserimento lavorativo e il rispetto dei diritti.

Negli ultimi anni è cresciuto difatti, progressivamente, il numero degli immigrati occupati regolarmente, tanto che oggi rappresentano una fetta cospicua del mondo del lavoro. A differenza della manodopera locale, quella straniera si presenta come una forza lavoro principalmente sostitutiva, soprattutto nei settori dell'industria e dell'agricoltura, e complementare nel caso dei servizi. Nel periodo 2010-2030, al ritmo degli attuali flussi migratori, il calo della popolazione in età attiva nell'UE, in 25 Paesi, comporterà una riduzione del numero degli occupati di circa 20 milioni di unità. Questi sviluppi avranno un forte impatto sulla crescita economica generale, sul funzionamento del mercato interno e sulla competitività delle imprese dell'Unione<sup>11</sup>.

In questo contesto, il fenomeno migratorio rappresenta l'unica risposta immediata al declino demografico del "vecchio continente" e una risposta concreta alle esigenze del mercato del lavoro.

---

<sup>11</sup> Libro Verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica, COM/2004/081, Bruxelles, 11.1.2005.



In particolare, ultimamente, si è passati da un'immigrazione orientata al reclutamento della forza lavoro maschile (prevalente fino alla fine degli anni '90) ad un'immigrazione prevalentemente femminile. Questo cambiamento è stato motivato dalla crescita significativa dell'economia dei servizi a livello europeo, che occupa principalmente le donne. Tale evoluzione ha portato a un riequilibrio complessivo del numero di uomini e donne migranti presenti sul territorio europeo. Secondo il rapporto Isfol "Accogliere e integrare"<sup>12</sup>, una percentuale significativa delle immigrate che vivono in Europa ha però un basso livello di istruzione (con un numero consistente di analfabeti). Tuttavia, anche coloro che hanno qualifiche professionali elevate non riescono ancora ad utilizzare le proprie competenze per raggiungere livelli adeguati di contrattualizzazione.

Le differenze territoriali e le diverse strategie adottate hanno reso il caso italiano unico nel suo genere e orientato più a sperimentare approcci complessi e modulati, piuttosto che a seguire una strategia unica. La stabilizzazione stessa dell'immigrazione e il suo consolidamento sta producendo effetti anche sulla geografia sociale delle città e dei territori. Negli ultimi anni, si è assistito al consolidamento della connotazione etnica di alcune aree delle grandi città (soprattutto alcuni quartieri nei centri storici di città come Torino, si pensi ai quartieri di San Salvario e Porta Palazzo, Milano, nella zona attorno a Via Paolo Sarpi e a Roma, a Piazza Vittorio), di alcune zone interne e rurali (come ad esempio nella piana della Capitanata in Puglia), ma anche di un massiccio insediamento degli immigrati nelle zone di provincia (del Veneto come dell'Emilia Romagna).

In via generale è possibile affermare che i territori maggiormente interessati dall'insediamento di cittadini immigrati e coinvolti nel fenomeno da lunga data risultano meglio organizzati, prevedendo una serie di interventi che mirano a soddisfare le esigenze di integrazione nella loro globalità. In quasi tutte le Regioni italiane è presente una legge regionale per l'integrazione dei cittadini immigrati, piuttosto che altri provvedimenti normativi; è prevista una Consulta regionale (spesso accompagnate da Consulte Provinciali); l'adozione di un Programma triennale degli interventi in diversi ambiti e, per alcune Regioni (Piemonte, Veneto, Umbria, Marche, Puglia, Calabria, Sardegna), di un Programma annuale; di un Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio (che raccoglie ed elabora dati utili nell'attività di monitoraggio dei flussi migratori e svolge attività di stima dei fabbisogni) e di un Registro delle Associazioni di migranti e/o per immigrati.

Molti degli strumenti normativi territoriali in tema di politiche sociali e quindi di integrazione e inserimento socio-lavorativo degli stranieri riguardano lo schema innovativo lanciato dalla legge 328 del 2000 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), che ha introdotto nuovi criteri organizzativi, per il coordinamento dei servizi, per le modalità di integrazione degli interventi, per l'orientamento alla qualità dei servizi, nonché per il coinvolgimento dei soggetti privati nella rete dei servizi. Il principio di "sussidiarietà verticale"

---

<sup>12</sup> Isfol, *Accogliere e integrare. Esperienze Equal in tema di immigrazione*, in "Temi&Strumenti" n. 10, Roma, Isfol, 2006.

assegna agli Enti locali (soprattutto ai Comuni) e allo Stato la legittimità di intervento nel campo sociale (artt. 1 e 6-9). La “sussidiarietà orizzontale” è invece da intendersi nel riconoscimento del ruolo e della progettualità di attori non-statali (il Terzo settore) nella programmazione e realizzazione dei servizi sociali (art. 5). In questo senso, la legge ha gettato le basi per un sistema di welfare misto, ritagliando un ruolo più significativo per Enti locali e Terzo settore.

Il Libro Verde sul Welfare<sup>13</sup> pubblicato nel luglio 2008 fornisce un nuovo stimolo al conseguimento degli obiettivi individuati nel Libro Bianco del 2003. Anche in virtù del recente accorpamento del settore sanitario, lavorativo e delle politiche sociali sotto l’egida di un unico Ministero. Il Libro Verde afferma quindi l’importanza del nesso tra politiche “attive” del lavoro e politiche sociali. Si fa riferimento esplicito alle “disfunzioni” dell’attuale sistema di politiche sociali, ai suoi sprechi e si propone un nuovo assetto incentrato sui bisogni degli individui e sul ruolo della famiglia all’interno di un welfare integrato, in cui valgano i capisaldi della sussidiarietà verticale e orizzontale. Come si legge nel testo, “il cuore delle politiche sociali per una società che vuole essere attiva è costituito dalla ricomposizione delle politiche di *Welfare to Work*”. Il Libro prosegue argomentando che è “il lavoro che garantisce la possibilità di sviluppare le capacità personali incrementando la competitività del Paese e, con essa, anche le risorse che affluiscono allo Stato sociale”.

Questa linea di ragionamento è ripresa direttamente anche dal Libro Bianco sul futuro del modello sociale<sup>14</sup> del 2009. In questo recente documento, viene delineata la strategia complessiva della riforma del sistema di welfare attraverso una riformulazione del lavoro come una delle dimensioni dove si realizza la personalità dei cittadini e “l’ambito nel quale si misura la riuscita dell’integrazione sociale”<sup>15</sup>. In questa nuova ottica, viene anche chiarito che i “diritti degli immigrati non possono essere artificiosamente slegati dai loro doveri a partire da quello di contribuire al benessere sociale attraverso una attività lavorativa senza la quale sono trasformati in assistiti, alimentando senso di alienazione e disperazione”<sup>16</sup>. La parola d’ordine diventa quindi “integrazione” di politiche, di *policy makers* (Amministrazioni pubbliche centrali e locali), di enti attuatori (Enti locali, imprese e privato sociale) e di strumenti di intervento mirati al pieno inserimento dello straniero nel tessuto sociale e produttivo del Paese.

Per un’inclusione reale è essenziale che i cittadini migranti (come quelli italiani) abbiano piena accessibilità a una serie di servizi sociali che garantiscano la fruizione delle opportunità create dallo sviluppo economico. È quindi primario che le persone (uomini e donne) siano al centro delle scelte di *policy*, divengano non solo destinatari di interventi o fruitori di servizi, ma siano soprattutto agenti attivi dello sviluppo e della vita sociale. La riduzione del disagio e la promozione

---

<sup>13</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *La vita buona nella società attiva. Libro Verde sul futuro del modello sociale*, Roma, luglio 2008.

<sup>14</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *La vita buona nella società attiva. Libro Bianco sul futuro del modello sociale*, Roma, maggio 2009. Il testo del Libro Bianco si può scaricare al sito [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it) (visitato il 25 maggio 2009).

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 29.

dell'inclusione sociale sono dunque da considerarsi aspetti integranti dei processi di sviluppo economico territoriale.

In questo senso le misure previste nella Legge 94/09 (approvata 15 luglio 2009) dal titolo "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" vanno lette alla luce di una chiara intenzione di normalizzazione del fenomeno migratorio: occorre in pratica superare la fase di adattamento spontaneo per entrare in una seconda fase nella quale il governo dell'immigrazione diviene ordinaria amministrazione e non misura d'urgenza: in questo senso, i controlli su soggiornanti irregolari sono solo una parte di una strategia più ampia nella quale l'inclusione sociale è la conseguenza del rispetto di alcune norme basilari.

A fronte di questi importanti sviluppi e della rilevanza crescente che ha assunto il fenomeno migratorio in Europa e in Italia, questa ricerca si è concentrata sulle *policies*, le dinamiche e le iniziative che negli ultimi anni hanno contraddistinto i processi di inclusione e integrazione degli immigrati in alcune delle regioni più sviluppate del nostro paese (programmazione Fse 2000-2006, Obiettivo 3).

## **2 - Le Regioni Ob.3 nella programmazione FSE 2000-2006: una mappatura di interventi rivolti ai migranti**

Attraverso una raccolta di dati provenienti da fonti ufficiali e dalla loro successiva elaborazione è stato possibile fornire un quadro generale degli interventi rivolti a migranti nelle Regioni Ob.3 della programmazione FSE 2000-2006. Nello specifico ci si è concentrati su interventi di formazione, orientamento e inserimento lavorativo, ricorrendo a diverse fonti statistiche. L'obiettivo principale dell'analisi presentata è la mappatura degli interventi promossi nelle regioni Ob.3 ed in particolare in quelle Regioni più interessate dal fenomeno migratorio (Veneto, Lazio, Emilia Romagna e Lombardia).

Tale mappatura si è basata su elaborazioni che hanno preso in considerazione i seguenti collettivi statistici:

- Gli Assi/Misure che hanno finanziato progetti rivolti a destinatari stranieri nella programmazione FSE 2000-2006 (fonte dati: Isfol, Monit Web)
- Le Regioni che hanno avviato progetti rivolti a destinatari stranieri nella programmazione FSE 2000-2006, in particolare attraverso la Misura B1 (fonte dati: Monit Web)

- I servizi rivolti a migranti attivati dai Centri per l'Impiego (fonte dati: Isfol - Area Sistemi del Lavoro)
- La spesa dei Comuni e delle Province italiane (anno 2003 e 2005) nelle categorie "migranti e nomadi" (fonte dati: Istat)
- I progetti Equal indirizzati ai migranti nella programmazione 2000-2006 (fonte dati: Struttura nazionale di supporto Equal).

Il primo organismo utilizzato in qualità di fonte dati è stato la Struttura Nazionale di Valutazione (SNV-FSE). Come membro del SNV, l'Isfol – Area Struttura nazionale di valutazione FSE - coordina le attività di valutazione connesse alle politiche di sviluppo delle risorse umane. Sulla base dei dati del sistema di monitoraggio Monit Web (prima Monit 2000) è possibile ottenere un primo riscontro (in valori assoluti e percentuali) dei destinatari dei progetti FSE 2000-2006, con attenzione specifica alla ripartizione per misura e agli utenti stranieri coinvolti nei progetti.

Per quanto concerne il dato percentuale, si riscontra (cfr. Tab.1) che circa un progetto su tre finanziato dalla Misura B1<sup>17</sup> è mirato agli immigrati; al contrario gli immigrati risultano di fatto esclusi dalle misure A1, C1 e D2<sup>18</sup>. L'insieme dei progetti relativi alle misure A2, C2, C4, D3 ed E1<sup>19</sup> presenta un'incidenza percentuale di destinatari stranieri modesta ma non trascurabile, tra il 7% e il 10%.

<sup>17</sup> Misura B1 *Inserimento lavorativo e reinserimento gruppi svantaggiati (disabili, immigrati, detenuti, sieropositivi, tossicodipendenti ed ex-tossicodipendenti).*

<sup>18</sup> Misura A1 *Implementazione dei servizi per l'impiego e messa in rete delle strutture;*  
 Misura C1 *Adeguamento del sistema della formazione professionale e del sistema di istruzione;*  
 Misura D2 *Adeguamento delle competenze delle pubbliche amministrazioni.*

<sup>19</sup> Misura A2 *Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro;*  
 Misura C2 *Prevenzione della dispersione scolastica e formativa e promozione del reinserimento formativo dei drop-out;*  
 Misura C4 *Formazione permanente;*  
 Misura D3 *Creazione e consolidamento di piccole imprese e di nuovi lavori, in particolare nei nuovi bacini d'impiego e nel quadro delle politiche per favorire l'emersione del lavoro nero;*  
 Misura E1 *Sostegno alla partecipazione delle donne al lavoro dipendente e autonomo e promozione dell'imprenditoria femminile.*

**Tabella 1. Destinatari avviati e destinatari stranieri progetti Fse 2000-2006  
per misura (al 31.12.2007)\***

| Misura              | Destinatari avviati | Destinatari stranieri |            |
|---------------------|---------------------|-----------------------|------------|
|                     | (v.a)               | v.a                   | %          |
| <b>A1</b>           | 1.996               | 10                    | 0,5        |
| <b>A2</b>           | 914.780             | 79.586                | 8,7        |
| <b>B1</b>           | 178.354             | 52.971                | 29,7       |
| <b>C1</b>           | 32.638              | 228                   | 0,7        |
| <b>C2</b>           | 480.408             | 39.393                | 8,2        |
| <b>C3</b>           | 453.269             | 14.505                | 3,2        |
| <b>C4</b>           | 420.051             | 42.845                | 10,2       |
| <b>D1</b>           | 1.056.410           | 23.241                | 2,2        |
| <b>D2</b>           | 215.136             | 1.506                 | 0,7        |
| <b>D3</b>           | 175.087             | 12.431                | 7,1        |
| <b>D4</b>           | 7.076               | 269                   | 3,8        |
| <b>E1</b>           | 239.321             | 23.214                | 9,7        |
| <b>Totale Ob. 3</b> | <b>4.174.526</b>    | <b>288.042</b>        | <b>6,9</b> |

Fonte: *SNV Isfol-Monit Web* –

\*I dati presentati in tabella non tengono conto di progetti realizzati in Liguria, Umbria e Abruzzo poiché, all'interno del database Monit Web, per queste Regioni non è disponibile l'anagrafica dei destinatari.

I dati in possesso permettono un'analisi specifica riguardante le Regioni oggetto di approfondimento della presente indagine (Lazio, Lombardia, Emilia Romagna e Veneto) limitatamente alla misura B1 (cfr. Tab.2). Dalla lettura della tabella emerge che in Lombardia, pur essendoci il maggior numero di beneficiari finali di progetti finanziati dal FSE (cioè quasi il 40% del totale Ob.3), l'incidenza percentuale di beneficiari stranieri non è particolarmente significativa (6%). Questa prima informazione va ricondotta al fatto che la Regione ha utilizzato soprattutto altri canali finanziari per rispondere alle esigenze della popolazione straniera.

**Tabella 2. Qcs Obiettivo 3, programmazione FSE 2000 – 2006: Destinatari avviati e percentuale di stranieri per regione, totale e misura B1 (Dati al 31.12.2007)**

| Regione Ob.3                     | Destinatari avviati |                | % Destinatari stranieri |              |
|----------------------------------|---------------------|----------------|-------------------------|--------------|
|                                  | totale              | misura B1      | totale                  | misura B1    |
| <b>PIEMONTE</b>                  | 721.469             | 21.705         | 5,9%                    | 43%          |
| <b>VALLE D'AOSTA</b>             | 24.155              | 382            | 3,3%                    | 48%          |
| <b>LOMBARDIA</b>                 | 1.139.550           | 73.246         | 6,1%                    | 17%          |
| <b>PA BOLZANO</b>                | 79.395              | 2.886          | 10,4%                   | 66%          |
| <b>PA TRENTO</b>                 | 77.058              | 2.941          | 3,2%                    | 33%          |
| <b>VENETO</b>                    | 246.111             | 4.168          | 4,3%                    | 45%          |
| <b>FRIULI VENEZIA GIULIA (a)</b> | 23.284              | 950            | 16,1%                   | 60%          |
| <b>LIGURIA (b)</b>               | 216.501             | 1.594          | n.d.                    | n.d.         |
| <b>EMILIA ROMAGNA</b>            | 902.900             | 43.579         | 9,8%                    | 38%          |
| <b>TOSCANA</b>                   | 332.576             | 10.837         | 6,3%                    | 27%          |
| <b>UMBRIA (b)</b>                | 107.379             | 2.539          | n.d.                    | n.d.         |
| <b>MARCHE</b>                    | 90.800              | 3.889          | 4,8%                    | 44%          |
| <b>LAZIO</b>                     | 121.038             | 6.481          | 4,7%                    | 23%          |
| <b>ABRUZZO (b)</b>               | 83.050              | 3.157          | n.d.                    | n.d.         |
| <b>TOTALE OBIETTIVO 3 (c)</b>    | <b>4.174.526</b>    | <b>178.354</b> | <b>6,9%</b>             | <b>29,7%</b> |

Fonte: elaborazioni Isfol su dati MEF-Igrue

- (a) Il dato del Friuli Venezia Giulia presente sul sistema Monit sottostima quello indicato nel RAE 2007  
 (b) Per le regioni Liguria, Umbria e Abruzzo non è disponibile in Monit l'anagrafica dei destinatari  
 (c) La percentuale di stranieri è stata riponderata al totale QCS Obiettivo3

In Veneto, invece, notiamo che a fronte di una percentuale bassa di destinatari stranieri su progetti FSE Ob.3, il contributo della misura B1 rispetto al totale dei destinatari è del 45%. Ciò dimostra la forte valenza all'inserimento lavorativo di tale Regione. In Emilia Romagna tanto in termini percentuali (i destinatari sono il 10% dei destinatari totali) che assoluti (43 mila unità) la presenza di destinatari stranieri nell'ambito dei progetti Fse appare significativa. I dati relativi al Lazio, evidenziano lo scarso peso di questo target di utenza: difatti al 31.12.2007 i destinatari stranieri erano poco più di 6.400 con un incidenza del 5% sul totale.

Un'ulteriore fonte d'informazione è stata offerta dall'Area Sistemi del Lavoro dell'Isfol. Tale struttura, operando sui dati forniti dalle Province nell'ambito del Monitoraggio sui Servizi pubblici per l'impiego 2008, ha realizzato una mappatura delle attività e dei servizi di orientamento dei

Centri per l'Impiego<sup>20</sup> (CPI) del medesimo anno.

Per quanto concerne il target degli extracomunitari, la tabella 3 mostra come nelle Regioni interessate dall'indagine la percentuale dei CPI che erogano servizi settoriali è compresa tra il 75% e l'80% (sul totale dei CPI presenti nel territorio), ad eccezione del dato del Veneto che con il 67% si attesta leggermente al di sotto.

**Tabella 3. Servizi dedicati ad extracomunitari nei CPI – anno 2008**

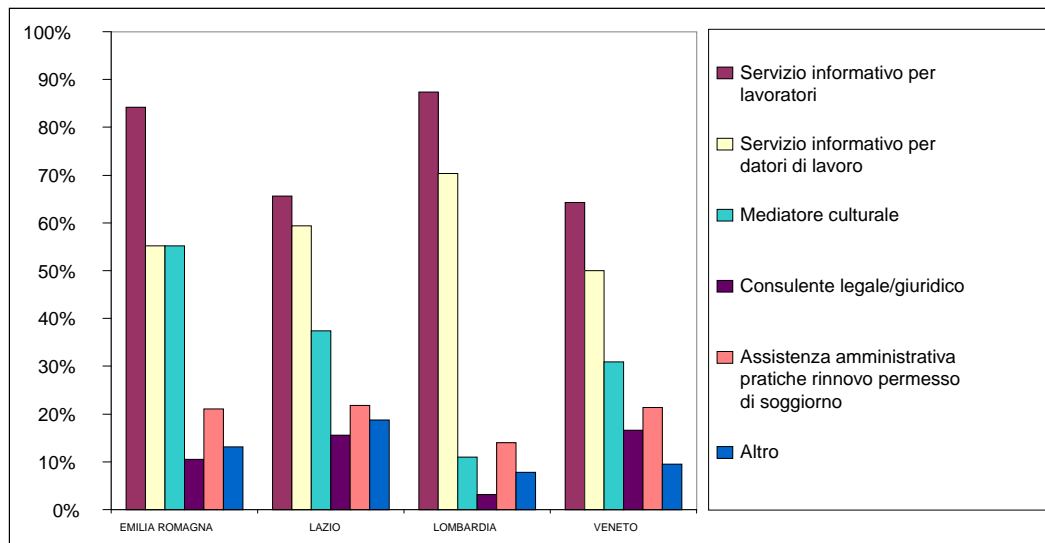
| Regioni                   | Servizi per extracomunitari o minoranze etniche |                       |                  |            | % CPI con servizio attivato sul totale CPI |
|---------------------------|---|-----------------------|------------------|------------|--|
|                           | servizio attivato                               | servizio non attivato | mancata risposta | totale CPI |  |
| <b>Emilia Romagna</b>     | 30  | 4                     | 4                | 38         | 79   |
| <b>Lazio</b>              | 24  | 6                     | 2                | 32         | 75   |
| <b>Lombardia</b>          | 51  | 6                     | 7                | 64         | 80   |
| <b>Veneto</b>             | 28  | 13                    | 1                | 42         | 67   |
| <b>Totale Centro-Nord</b> | <b>258</b>                                      | <b>34</b>             | <b>25</b>        | <b>317</b> | <b>81</b>                                  |

Fonte: *Isfol*

I servizi offerti, indipendentemente dal target dei beneficiari, hanno incidenza percentuale mostrata dall'istogramma multiplo del Grafico 1, dove si colgono nitidamente alcune prerogative strutturali.

<sup>20</sup> A tal proposito è opportuno ricordare che, in base al D.Lgs. 469/97, preceduto dalla legge Bassanini, il Centro per l'Impiego ha sostituito l'Ufficio di collocamento per ciò che concerne i compiti ad esso relativi e rientra nelle strutture con cui la Regione svolge le sue funzioni. I CPI sono quindi uffici pubblici mediante i quali le Province gestiscono e controllano il mercato del lavoro al livello locale. I compiti principali del CPI consistono nella mediazione tra domanda ed offerta nel mercato del lavoro, nell'informazione, orientamento e consulenza per tutti coloro che vivono nel territorio e necessitano di sostegno ed informazione riguardante il collocamento dei lavoratori e per il loro inserimento. All'interno di tali attività particolare attenzione è posta a specifiche categorie, ovvero lavoratori extracomunitari e disabili.

**Grafico 1. Servizi CPI – anno 2008**



Fonte: *Isfol*

Il servizio informativo per lavoratori, che in Emilia Romagna e Lombardia è offerto da più del 85% dei CPI, e, in misura minore, quello per datori di lavoro, al 50% solo in Veneto, sono ampiamente presenti nei CPI delle Regioni del contesto; al contrario la figura del consulente legale/giuridico è a disposizione dell'utenza, in percentuale superiore al 15%, soltanto in Lazio e Veneto, e l'assistenza amministrativa per lo svolgimento delle pratiche di soggiorno è offerta in media da 1 CPI su 5. Ad un livello intermedio si attesta infine la figura del mediatore culturale, offerta però in più della metà dei CPI solamente in Emilia Romagna.

I dati Istat relativi alla spesa delle Province nell'anno 2003 e dei Comuni nell'anno 2005 permettono invece di valutare lo spazio che gli Enti locali assegnano alle misure di integrazione socio-economica degli immigrati. Si tratta di un ambito d'analisi di primaria importanza, soprattutto perché la governance delle politiche sull'immigrazione è sempre più affidata alla gestione degli Enti locali. Grazie ad una classificazione che tra le varie categorie di voci di spesa in assistenza diretta e indiretta<sup>21</sup> comprende l'area "immigrati e nomadi" è possibile condurre un approfondimento nelle Regioni di nostro interesse.

<sup>21</sup> In particolare per assistenza diretta si intende l'insieme delle attività socio-assistenziali erogate attraverso l'organizzazione di personale dell'amministrazione provinciale (anche a contratto, a tempo determinato, L.S.U. etc.); per assistenza indiretta si intende l'insieme delle attività socio-assistenziali erogate attraverso convenzioni, deleghe, appalti ed altre tipologie di accordo che l'amministrazione provinciale ha stabilito con altri soggetti (pubblici e privati). Rientrano in tale tipologia di servizio anche gli interventi che richiedono, da parte dell'amministrazione provinciale, il pagamento di rette a terzi (parziale o totale).



Per ciò che riguarda i dati del 2005, è possibile approfondire l'analisi considerando i settori di spesa. Un primo elemento di interesse è dato dalle somme destinate dai Comuni al servizio sociale professionale (assistenti sociali e interventi di consulenza, informazione e supporto ai servizi e agli interventi sociali) e alle strutture residenziali, intendendo per esse anche le rette per le prestazioni (Tab. 5).

**Tabella 5. Settori di impiego spesa comunale (Interventi e servizi anno 2005 - %)**

| Regioni               | Settori d'impiego              |              |                        |              |
|-----------------------|--------------------------------|--------------|------------------------|--------------|
|                       | Servizio sociale professionale |              | Strutture residenziali |              |
|                       | Immigrati e nomadi*            | Altre utenze | Immigrati e nomadi*    | Altre utenze |
| <b>Lombardia</b>      | 7                              | 93           | 2                      | 98           |
| <b>Veneto</b>         | 10                             | 90           | 1                      | 99           |
| <b>Emilia-Romagna</b> | 5                              | 95           | 5                      | 95           |
| <b>Lazio</b>          | 10                             | 90           | 6                      | 94           |

Fonte: *Elaborazioni Isfol su dati Istat*

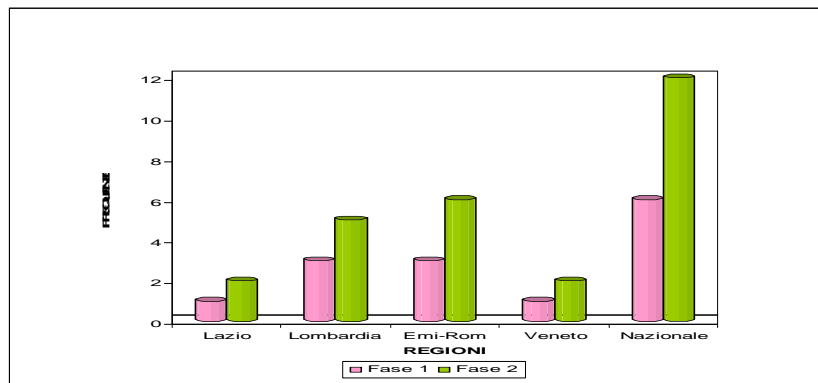
\* Per quanto concerne l'area immigrati e nomadi si intendono i centri di prima e seconda accoglienza; per le altre aree utenza sono comprese nella spesa per strutture residenziali anche le rette per le prestazioni.

Dall'analisi dei dati presentati in tabella, si nota da subito che l'incidenza delle somme destinate ad immigrati e nomadi è relativamente bassa, questo risultato dipende dal fatto che la spesa sociale dei comuni comprende quote importanti destinate a sanità e servizi per utenze indifferenziate. Guardando ai settori invece si nota che gli impegni più sostanziosi rispetto al servizio sociale professionale sono stati posti in essere dalla regione Lazio (10% del totale) e dal Veneto (sempre 10%); sempre il Lazio con un 6% del totale di settore e l'Emilia Romagna (5%) si distinguono per le quote di spesa destinate alle strutture residenziali.

L'ultima fonte illustrata nel presente report è quella dei progetti EQUAL 2000-2006 diretti a immigrati<sup>22</sup>. Dal raffronto tra i dati relativi ai progetti 2000-04 (fase 1), e quelli relativi ai progetti 2005-06 (fase 2), illustrati nel Grafico 2, è possibile tracciare alcune linee di tendenza.

<sup>22</sup> I dati fanno riferimento a Progetti EQUAL "territoriali" gestiti dalle singole Regioni e dalle Province Autonome (Partnership di Sviluppo Geografiche).

**Grafico 2. Progetti per Regioni: fase 1 + fase 2 (v.a.)**



Fonte: *Isfol*

L'Emilia Romagna e la Lombardia presentano un'incidenza assoluta superiore a quella del Lazio e del Veneto, per i quali nelle due fasi si sono attivati complessivamente 3 progetti.

Si riscontra inoltre (tab.7a-7b) una quasi esclusiva prevalenza dei progetti finanziati dall'asse Occupabilità, ancor più evidente nella seconda fase; d'altro canto, se i progetti finanziati nelle due fasi dagli assi Adattabilità e Pari Opportunità sono rispettivamente 5 e 2 e dunque, pur essendo in percentuale trascurabili, sono comunque presenti, gli assi Imprenditorialità e Richiedenti asilo non finanziano alcun progetto avente come destinatari diretti immigrati e nomadi.

**Tabella 7. Progetti EQUAL fase 1: 2000-2004 (v.a.)**

| Regione            | Asse           |                     |                |                    |                     | Totale regioni |
|--------------------|----------------|---------------------|----------------|--------------------|---------------------|----------------|
|                    | 1 Occupabilità | 2 Imprenditorialità | 3 Adattabilità | 4 Pari opportunità | 5 Richiedenti asilo |                |
| Lazio              | 1              | 0                   | 0              | 0                  | 0                   | 1              |
| Lombardia          | 2              | 0                   | 1              | 0                  | 0                   | 3              |
| Emilia Romagna     | 3              | 0                   | 0              | 0                  | 0                   | 3              |
| Veneto             | 0              | 0                   | 1              | 0                  | 0                   | 1              |
| Italia             | 5              | 0                   | 0              | 1                  | 0                   | 6              |
| <b>Totale asse</b> | <b>11</b>      | <b>0</b>            | <b>2</b>       | <b>1</b>           | <b>0</b>            | <b>14</b>      |

Fonte: *Isfol*

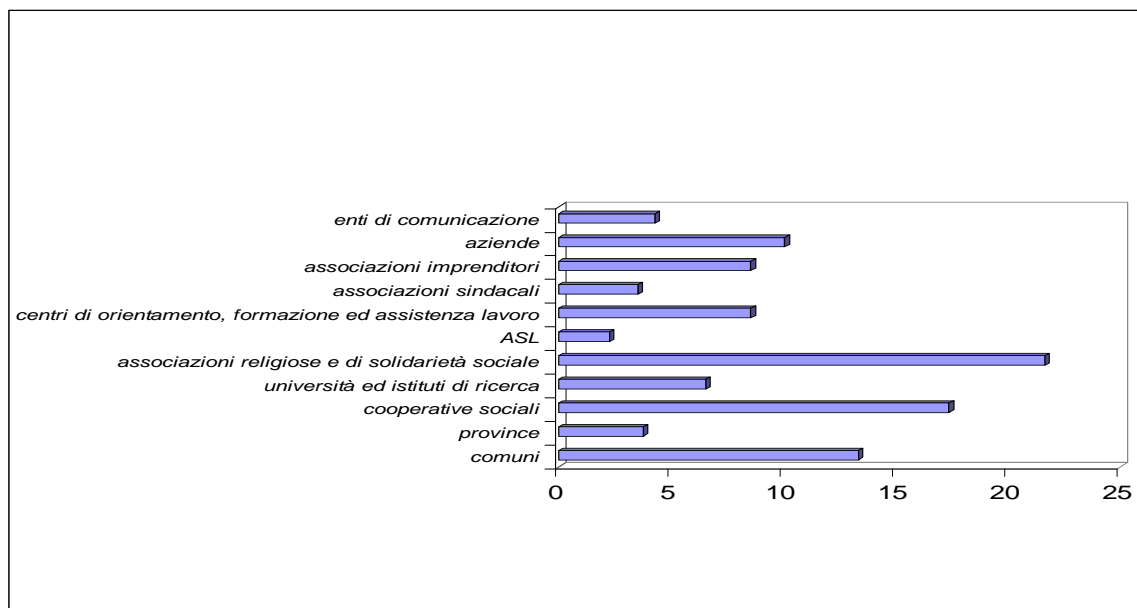
**Tabella 7b. Progetti EQUAL fase 2: 2005-2006 (v.a.)**

| Regione            | Asse              |                        |                   |                       |                        | Totale regioni |
|--------------------|-------------------|------------------------|-------------------|-----------------------|------------------------|----------------|
|                    | 1<br>Occupabilità | 2<br>Imprenditorialità | 3<br>Adattabilità | 4<br>Pari opportunità | 5<br>Richiedenti asilo |                |
| Lazio              | 2                 | 0                      | 0                 | 0                     | 0                      | 2              |
| Lombardia          | 3                 | 0                      | 1                 | 1                     | 0                      | 5              |
| Emilia Romagna     | 4                 | 0                      | 2                 | 0                     | 0                      | 6              |
| Veneto             | 2                 | 0                      | 0                 | 0                     | 0                      | 2              |
| <b>Italia</b>      | <b>12</b>         | <b>0</b>               | <b>0</b>          | <b>0</b>              | <b>0</b>               | <b>12</b>      |
| <b>Totale asse</b> | <b>23</b>         | <b>0</b>               | <b>3</b>          | <b>1</b>              | <b>0</b>               | <b>27</b>      |

Fonte: *Isfol*

Per quanto riguarda la composizione dei partenariati messi in atto per l'attuazione dei progetti finanziati, dal confronto con il Grafico 3 emerge chiaramente come nel sostegno ai migranti ci sia una predominanza nella gestione degli interventi delle associazioni religiose e di solidarietà sociale (22%); indicativa è anche l'incidenza delle cooperative sociali (17%) e dei Comuni. Complessivamente inferiore alle attese risulta, invece, l'intervento degli organismi istituzionali (Province, ASL, Università ed Istituti di ricerca).

**Grafico 3. Partenariati nazionali (%)**



Fonte: *Isfol*

*I diversi approcci al fenomeno migratorio: una prima sintesi*

Alla luce delle informazioni statistiche analizzate è opportuno fornire una breve sintesi evidenziando alcuni punti che, per ogni singola Regione di approfondimento, ci aiutino a comprendere le caratteristiche peculiari dell'approccio al tema da parte delle diverse Amministrazioni:

In Emilia Romagna da un lato si attivano numerosi servizi rivolti a migranti da parte dei Cpi; dall'altra la quota di spesa diretta a migranti e nomadi nei bilanci provinciali del 2005 è, secondo le stime Istat, abbastanza contenuta.

Nel Lazio è presente una discreta attività da parte dei Cpi ma la partecipazione a progetti Equal come quella a progetti finanziati dal Fse è limitata ad iniziative circoscritte.

In Lombardia a fronte di un significativo coinvolgimento degli immigrati e nomadi nei progetti Fse 2000-2006, risulta inferiore alle altre regioni considerate la percentuale di spesa nel 2005 destinata al servizio sociale professionale dai Comuni.

Infine nel Veneto è alta la partecipazione a progetti Fse 2000-2006, ma la spesa dei Comuni per le strutture residenziali rivolte ad immigrati relativa al 2005 è relativamente più bassa, come anche l'attivazione di progetti Equal.

L'idea d'incompletezza e di una generale eterogeneità di approcci nella gestione di interventi diretti ai migranti è confermata anche da un altro ordine di considerazioni: se si analizzano i dati sull'impiego del Fse 2000-2006 si nota che i progetti nei quali sono maggiormente coinvolti gli immigrati sono relativi alla misura A2 (inserimento o reinserimento lavorativo di soggetti al di fuori del mercato), alla misura B1 (inserimento o reinserimento lavorativo di gruppi svantaggiati), alla misura C2 (prevenzione della dispersione scolastica e formativa e della promozione del reinserimento formativo dei *drop out*). Si tratta di misure che favoriscono interventi a posteriori, per così dire "riparativi": in pratica, si interviene nel momento in cui il disagio si è già manifestato, cercando di calmierare i costi individuali e sociali delle situazioni di disoccupazione o di abbandono scolastico. Si tratta di una logica operativa che assume un valore significativo se abbinata ad azioni di tipo preventivo che permettano allo straniero di esprimere le proprie capacità di attivazione.

Per contrasto, è poco al di sopra del 7% la percentuale di destinatari stranieri coinvolti nei progetti finanziati dalla misura D3, riguardante la creazione e il consolidamento di piccole imprese e di nuovi lavori in particolare nei nuovi bacini d'impiego e nel quadro delle politiche per favorire l'emersione del lavoro nero; e, soprattutto, la percentuale delle donne migranti attivate per progetti relativi alla misura E1, riguardante la partecipazione femminile al lavoro dipendente ed autonomo nonché alla promozione dell'imprenditorialità femminile, che risulta al di sotto del 10%. Si ha

una conferma della pertinenza di questa chiave di lettura considerando gli Assi dei progetti Equal: nelle regioni considerate sono stati attivati quasi esclusivamente progetti finanziati dall'Asse 1 (Occupabilità), mentre sono assenti progetti afferenti all'Asse 2 (Imprenditorialità). In generale, sembra emergere un modello centrato sul lavoro subordinato: l'immigrato è visto come un soggetto dall'autonomia limitata che deve essere sostenuto nei momenti di difficoltà. Non che questa immagine non abbia corrispondenza con quanto avviene nel concreto, tuttavia colpisce la scarsa attenzione verso il lavoro autonomo, l'auto-imprenditorialità e la microimpresa.

Le tendenze riscontrabili dall'analisi di aggregati statistici non permettono di apprezzare quanto sviluppato attraverso singole iniziative e lasciano in secondo piano l'aspetto qualitativo delle politiche pubbliche in favore degli immigrati. È quindi necessario integrare le precedenti considerazioni con quanto è possibile desumere dall'attività delle associazioni iscritte nella prima sezione del Registro della Direzione Generale dell'Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e dall'analisi delle buone pratiche di integrazione dei migranti nelle Regioni di approfondimento.

### **3 - Le politiche di orientamento, formazione professionale ed inserimento occupazionale realizzate dagli enti/associazioni iscritte al Registro della Direzione Generale Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali**

A completamento della mappatura degli interventi rivolti a migranti nelle Regioni individuate, in coordinamento con la DG dell'Immigrazione - Divisione III "Politiche di integrazione e affari internazionali" del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, si è condotta un'analisi sugli enti iscritti al "Registro nazionale degli enti e delle associazioni che svolgono attività a favore degli stranieri immigrati"<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Il Registro degli enti e associazioni che svolgono attività a favore degli stranieri immigrati è stato istituito presso la Direzione Generale dell'Immigrazione ai sensi dell'art. 42, comma 2, del Decreto Legislativo 25 Luglio 1998, n.286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, e dell'art.52 del DPR 31 agosto 1999, n.394, Regolamento di attuazione del suddetto Testo unico, così come modificato dal DPR 18 ottobre 2004, n. 334.

L'indagine ha riguardato organismi iscritti a tale Registro e aventi le seguenti caratteristiche:

- operare a favore degli immigrati nei settori della formazione professionale, dell'inserimento occupazionale e dell'inclusione sociale
- essere in regola con la presentazione al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale dell'Immigrazione, della Relazione annuale per le attività svolte nell'anno 2008
- avere svolto nella predetta annualità attività di formazione/inserimento lavorativo per l'utenza predetta.

L'indagine ha coinvolto 225 enti/associazioni con sede nelle 4 Regioni Ob.3. ad ogni associazione è stato inviato tramite mail un questionario semistrutturato. Al questionario hanno risposto 102 enti/associazioni, con la seguente distribuzione geografica: Regione Lazio (48 pari al 47,1% delle risposte); Regione Lombardia (33 per una percentuale pari al 32,4%). Nettamente staccate sono l'Emilia Romagna ed il Veneto (11 e 10 associazioni/enti, con valori percentuali pari al 10,8% e 9,7% delle associazioni/enti che hanno risposto). Le informazioni ottenute con il ritorno dei questionari hanno carattere qualitativo e riguardano l'anagrafica degli enti e i servizi da essi erogati con particolare attenzione alle attività formative, di orientamento e alla capacità di *networking* di tali organismi.

In quasi la metà dei casi, i soggetti iscritti al Registro sono stati fondati negli anni '90 (46 risposte pari al 45,1%), gli enti/associazioni costituitisi nel decennio precedente sono invece 22 (21,6%). Percentuali simili riguardano le associazioni/enti di recente costituzione (successive all'anno 2000) e agli enti "storici" (fondati prima del 1980).

Per quanto riguarda la domanda relativa all'ambito territoriale d'intervento (dove era prevista la possibilità di fornire più risposte), si riscontra una significativa presenza di attività svolte a livello locale e regionale (rispettivamente 73,7% e 55,6%). L'ambito nazionale si colloca al terzo posto (43,4%) seguito da quello internazionale con (23,2%). Solamente quattro associazioni/enti hanno dichiarato di svolgere la propria attività anche utilizzando network virtuali, attraverso le Web Communities.

Dall'analisi dei dati si riscontra che, per quanto riguarda le attività svolte (cfr. Tab.6)<sup>24</sup>, la maggior parte degli enti svolga attività di informazione (66,7%), formazione (64,7%) e mediazione culturale (61,8%). Seguono le attività socio-assistenziali (53,9%), l'inserimento occupazionale e la tutela e protezione dei diritti (entrambe con il 51,0%) e quelle scolastiche (50,0%). Chiudono con

---

<sup>24</sup> Nel questionario era prevista la possibilità di poter fornire fino a 3 risposte riguardanti le attività svolte abitualmente dall'ente a cui si chiedeva di dare un ordine di importanza.

percentuali scarsamente significative le associazioni/enti che svolgono attività sportive e politiche (entrambe con l'8,8%).

**Tabella 6. Attività svolte abitualmente dagli enti/associazioni - con scala di prevalenza – a favore dei migranti (v.a. - %)**

| <b>ATTIVITA'</b>                                     | <b>Maggiormente prevalente</b> | <b>Mediamente prevalente</b> | <b>Meno prevalente</b> | <b>TOT.</b> |
|--|--------------------------------|------------------------------|------------------------|-------------|
| <b>Attività ludico/ricreative</b>                    | 11<br>26,8%                    | 11<br>26,8%                  | 19<br>46,4%            | 41<br>40,2% |
| <b>Attività sportive</b>                             | 1<br>11,1%                     | 2<br>22,2%                   | 6<br>66,7%             | 9<br>8,8%   |
| <b>Attività culturali (es. musica, teatro, ecc.)</b> | 10<br>21,7%                    | 23<br>50,0%                  | 13<br>28,3%            | 46<br>45,1% |
| <b>Attività socio-assistenziali</b>                  | 42<br>76,4%                    | 10<br>18,2%                  | 3<br>5,4%              | 55<br>53,9% |
| <b>Attività sanitarie</b>                            | 4<br>26,7%                     | 9<br>60%                     | 2<br>13,3%             | 15<br>14,7% |
| <b>Attività scolastiche</b>                          | 30<br>58,8%                    | 16<br>31,4%                  | 5<br>9,8%              | 51<br>50,0% |
| <b>Attività di Inserimento occupazionale</b>         | 18<br>34,6%                    | 22<br>42,3%                  | 12<br>23,1%            | 52<br>51,0% |
| <b>Attività formative</b>                            | 31<br>47,0%                    | 28<br>42,4%                  | 7<br>10,6%             | 66<br>64,7% |
| <b>Attività di socializzazione</b>                   | 22<br>44,9%                    | 18<br>36,7%                  | 9<br>18,4%             | 49<br>48,0% |
| <b>Attività politica</b>                             | 2<br>22,2%                     | 3<br>33,3%                   | 4<br>44,5%             | 9<br>8,8%   |
| <b>Tutela e protezione dei diritti</b>               | 32<br>61,5%                    | 17<br>32,7%                  | 3<br>5,8%              | 52<br>51,0% |
| <b>Attività informativa</b>                          | 46<br>67,7%                    | 16<br>23,5%                  | 6<br>8,8%              | 68<br>66,7% |
| <b>Attività di mediazione culturale</b>              | 37<br>58,7%                    | 13<br>20,6%                  | 13<br>20,6%            | 63<br>61,8% |
| <b>Attività di accoglienza</b>                       | 26<br>66,7%                    | 10<br>25,6%                  | 3<br>7,7%              | 39<br>38,2% |
| <b>Attività di sostegno per l'abitazione</b>         | 12<br>46,2%                    | 7<br>26,9%                   | 7<br>26,9%             | 26<br>25,5% |

Fonte: *Elaborazione Isfol su dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale dell'Immigrazione*

Soffermandosi, in particolare, sulle risposte relative alle attività “maggiormente prevalenti” si rileva una forte preponderanza delle attività socio-assistenziali (76,4%), a cui seguono le attività di informazione (67,7%), di accoglienza (66,7%), la tutela e la protezione dei diritti (61,5%) e le attività scolastiche (58,8%).

Interessante, infine, è rilevare come la formazione e l’inserimento lavorativo, attività oggetto delle presente indagine, siano ritenute rispettivamente “di maggiore prevalenza” soltanto dal 47,0% e dal 34,6% delle associazioni/enti.

Oltre all’analisi dei dati anagrafici, l’indagine, ha approfondito le attività formative svolte dalle associazioni/enti negli ultimi cinque anni. È stato chiesto di indicare il tipo di attività realizzata, il numero degli operatori, interni ed esterni, utilizzati, il numero di ore annue dedicate e, infine, il legale rappresentante è stato sollecitato ad esprimersi circa l’utilità della formazione.

Le associazioni/enti che hanno realizzato attività formative nell’ultimo lustro sono state l’81,4%, a fronte del 12,7% che non le ha svolte.

La modalità tradizionale (formazione in aula) risulta essere quella più utilizzata (97,6%). Nettamente staccate risultano, invece, gli altri tipi di formazione: *training on the job* (20,5%), formazione *outdoor* (8,4%) e formazione a distanza (7,2%).

Il questionario chiedeva, inoltre, al rappresentante legale delle associazioni/enti intervistati di esprimere il proprio giudizio circa l’utilità delle attività formative poste in essere negli ultimi cinque anni. Le risposte degli intervistati si sono concentrate sulle modalità di risposta “molto utili” ed “abbastanza utili”, che hanno raggiunto, rispettivamente, il 74,7% e 25,3%. Nessuna risposta è stata invece espressa per le categorie “poco utili” ed “inutili”.

Per quanto riguarda il numero delle ore annue destinate alle attività di formazione degli immigrati si può evidenziare come oltre la metà delle associazioni/enti che hanno svolto formazione negli ultimi cinque anni (59,0%) abbia effettuato più di 100 ore.

Le restanti associazioni/enti si suddividono tra quelle che hanno effettuato tra 51 e 100 ore (26,5%) e quelle con attività della durata oscillante tra le 20 e le 50 ore (14,5%).

La rilevazione ha inteso saggiare anche la valutazione delle attività di orientamento poste in essere in favore degli immigrati, soffermandosi in particolare sul grado di soddisfazione della fase di accompagnamento iniziale. A riguardo, si sottolinea che più dei due terzi delle associazioni/enti che hanno risposto al questionario (71,6%) ha realizzato attività di accompagnamento ed accoglienza *ad hoc* per gli immigrati.



Un altro fuoco d'analisi dell'indagine ha riguardato la propensione ad operare secondo logiche di *network* e di sussidiarietà orizzontale. In particolare, si è posta attenzione sui rapporti con gli Enti locali e/o con gli altri soggetti istituzionali; sulle modalità di collaborazione poste in essere; sull'esistenza nei territori di interesse di politiche di inclusione sociale e sulla valutazione delle stesse.

Dalla lettura dei dati risultanti aggregando le risposte positive ("molto frequenti" e "abbastanza frequenti"), si rileva che un alto numero di associazioni ed enti intrattengono rapporti con gli Enti locali: in primis, con il Comune di appartenenza (88,5%), a seguire con la Provincia (73,1%), con i Municipi e le Circoscrizioni (56,8%) e infine con la Regione (55,0%).

Esaminando invece il tipo di rapporto si rileva che con la Regione prevale la partecipazione a bandi/avvisi pubblici pubblicati dalla stessa Amministrazione (60,0%), seguiti dallo svolgimento di attività realizzate congiuntamente (24,7%).

I rapporti con la Provincia seguono la stessa logica: la modalità che ha raccolto più risposte è sempre quella relativa alla partecipazione a bandi (43,8%), seguita dalla voce "attività congiunte" con il 33,7%. Inversa è la situazione per quanto riguarda il Comune e le sue articolazioni territoriali (Municipi/Circoscrizioni): in questo caso prevalgono le attività congiunte (rispettivamente il 51,6% ed il 50%) rispetto alla partecipazione a bandi (21,5% e 16,7%). E' necessario comunque evidenziare che il 16,1% delle associazioni intrattiene con il Comune rapporti di natura economica.

Con i soggetti istituzionali (Scuola, Università, ASL) i rapporti sono orientati allo svolgimento di attività congiunte: in tutti e tre i casi le percentuali sono molto elevate (74,7% per i rapporti con il sistema scolastico, 61,0% relativamente all'Università ed 58,3% con la ASL).

La rilevazione ha infine affrontato il tema dei progetti nei settori della formazione professionale, orientamento, inserimento sociale e lavorativo, realizzati dalle associazioni e dagli enti. In generale, il 42,2% delle associazioni/enti ha realizzato da uno a cinque progetti, il 18,6%, ha invece realizzato da sei a dieci progetti. Poco rilevanti, sono le altre percentuali. Le attività di formazione maggiormente realizzate sono i corsi di lingua italiana (57,8%), seguiti dai percorsi formativi (corsi, laboratori, ecc.), dagli interventi con finalità di inserimento sociale (38,2%) e dai corsi di formazione professionale, riqualificazione e aggiornamento (38,2%). Soltanto una associazione/ente ogni 10 (10,8%) ha erogato percorsi finalizzati al mantenimento e/o valorizzazione della lingua e cultura di origine.

Da una prima lettura dei dati raccolti, si può quindi affermare che una parte consistente delle risorse sia andata nell'organizzazione ed implementazione di iniziative formative e di integrazione sociale, mentre sembra essere sottodimensionato l'apporto di iniziative/programmi atti a favorire l'inserimento lavorativo diretto degli immigrati, soprattutto nell'ambito dell'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro regionale (che resta pertanto dominato da canali informali e paralleli, più che da canali istituzionali come i CPI). Pur dall'esiguità dei dati si evince come le quattro Regioni rappresentino modelli avanzati di integrazione anche se permangono in taluni casi, come vedremo nell'analisi approfondita riguardante la Regione Lazio, logiche emergenziali e assistenzialistiche.

#### **4 - L'analisi di alcune buone pratiche nei contesti regionali della Lombardia, dell'Emilia Romagna, del Veneto e del Lazio**

Nella presente sezione sono riportate sinteticamente le analisi svolte nelle 4 Regioni oggetto di approfondimento. A partire dalle caratteristiche del fenomeno migratorio nelle sue peculiarità territoriali, attraverso una ricerca sulle linee programmatiche approntate dall'Ente Regione (di concerto con altri attori istituzionali come Province, Comuni, parti sociali e Terzo settore), si è giunti ad una selezione di interventi di eccellenza, attuati prevalentemente su scala provinciale, cofinanziati attraverso fondi pubblici, prevalentemente relativi al Fse 2000-2006.

Per la selezione delle buone pratiche siamo partiti dalle indicazioni forniteci dai referenti regionali nelle aree di riferimento ovvero dai rispettivi Assessori regionali alle politiche sociali e per l'immigrazione – spesso attingendo informazioni anche da altri Assessorati come la formazione, la scuola, il lavoro o ad altri referenti di enti attivi nel settore. Si è poi passati ad interviste con i testimoni chiave delle realtà territoriali più attive (Province e Comuni) finalizzate all'individuazione di una rosa di progetti che, a loro parere, sono risultati maggiormente significativi rispetto all'integrazione degli immigrati.

L'insieme dei progetti individuati sono stati poi valutati secondo una griglia basata sulla "metodologia Isfol per l'individuazione e l'analisi delle buone pratiche in ambito FSE" e sono stati così evidenziati alcuni casi di eccellenza (3-4) per ogni Regione di riferimento.

## **La Lombardia**

In Lombardia l'immigrazione ha con il tempo acquisito proporzioni che non hanno un equivalente in altre regioni italiane: sia sotto il profilo quantitativo sia rispetto al livello di stabilizzazione degli insediamenti. Il caso lombardo presenta caratteristiche che lo avvicinano alle condizioni presenti in contesti migratori avanzati. Costatare la stabilizzazione della presenza immigrata tuttavia non equivale a dichiarare superati alcuni dei principali problemi connessi ad una massiccia presenza straniera: l'inserimento nel mercato del lavoro, l'accesso all'alloggio e l'inclusione nel sistema scolastico-formativo sono settori dove i risultati acquisiti rischiano di essere messi in discussione dall'afflusso di nuovi immigrati e dalla crescita delle seconde generazioni di stranieri.

Stando ai dati demografici dell'Istat risiedevano in Lombardia, al 31 dicembre 2007, oltre 815 mila individui di cittadinanza non italiana: la maggior parte, pari a 691 mila unità, proviene da Paesi a forte pressione migratoria (Pfp<sup>25</sup>). Rispetto alle nazionalità di provenienza, la graduatoria vede ai primi posti la Romania (poco più di 95 mila presenze), il Marocco (89 mila) e l'Albania (82 mila), poco sotto le 50 mila presenze si trova l'Egitto e a scalare Filippine, Cina, Ecuador.

Un'altra peculiarità lombarda è la relativamente contenuta concentrazione territoriale della presenza immigrata. Prendendo come termine di paragone i residenti al 1° Gennaio 2008<sup>26</sup>, si riscontra che solo il 42% degli stranieri (inclusi gli individui provenienti dai Paesi di sviluppo avanzato) vive in provincia di Milano; mentre il resto si distribuisce nelle restanti Province, con significativi raggruppamenti nelle province di Brescia e Bergamo. Chiaramente i dati sulle residenze prendono in esame solo la componente maggiormente stabile, ovvero quella quota di individui che ha deciso di vivere, più o meno definitivamente e regolarmente, in Lombardia.

Secondo l'Orim<sup>27</sup>, negli ultimi anni la percentuale di irregolari è andata calando. Dopo la "grande regolarizzazione" del 2002 che aveva portato il tasso di irregolarità all'11,1%, attualmente l'indicatore si attesta al 13,9%. Questo calo è un ulteriore segnale della spiccata ricettività migratoria della Lombardia: il mercato del lavoro regionale d'altronde ha ingenti necessità di manodopera, soprattutto nell'industria e nel basso terziario.

---

<sup>25</sup> Sono esclusi da questa categoria i Paesi a sviluppo avanzato (Psa), ovvero le nazioni dell'Europa Occidentale, Israele, Giappone, Australia, Nuova Zelanda, Canada e Stati Uniti.

<sup>26</sup> Dati del servizio demografico Istat (<http://www.dem.istat.it>).

<sup>27</sup> L'Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multiethnicità è una struttura permanente di ricerca e studio sull'immigrazione afferente alla DG Famiglia e Solidarietà sociale. I dati fanno riferimento al *Rapporto 2008. Gli immigrati in Lombardia*, Milano, Fondazione ISMU, 2009 (disponibile in: <http://www.ismu.org/ORIM/>).

La presenza straniera è quindi diventata un elemento strutturale della società lombarda. Al di là del sistema economico, nel quale molte funzioni produttive di base poggiano sul contributo dei lavoratori stranieri, oramai quasi tutte le articolazioni del sistema regionale sono costrette a confrontarsi con le esigenze della popolazione straniera: la scuola, la formazione professionale, la sanità e i servizi di welfare sono tutti settori nei quali, con la stabilizzazione della presenza straniera, i fabbisogni degli immigrati tendono ad articolarsi maggiormente. La principale conseguenza di questo scenario evolutivo è che il governo dell'immigrazione da intervento settoriale (per lo più limitato alla regolazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro) diviene un terreno dove sono necessarie azioni integrate e la cooperazione tra diversi segmenti del governo regionale.

A ben vedere, attualmente, la Regione Lombardia è di fronte ad una doppia sfida: da una parte, garantire alla componente "storica" dell'immigrazione (soprattutto famiglie) livelli di vita il più possibile in linea con quelli dei cittadini italiani; dall'altra, assicurare ai residenti stranieri che hanno appena iniziato il loro processo di integrazione un sostegno costante affinché possano compiere un percorso di inserimento socio-economico relativamente lineare.

Questa esigenza sembra essere ben chiara se guardiamo le azioni poste in essere dal governo regionale, tanto che la Lombardia è stata la prima regione italiana ad intervenire in modo specifico sul tema dell'immigrazione emanando sul finire degli anni Ottanta una legge *ad hoc*, la l.r. 4 Luglio 1988, n. 38: "Interventi a tutela degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie".

Dal testo legislativo traspare un approccio sostanzialmente maturo al fenomeno migratorio, se ne riconosce la multi-dimensionalità e si prospetta un modello di intervento centrato sull'accesso ai servizi e sulla promozione dell'individuo e della sua famiglia. In seguito sempre la Giunta Regionale, dopo aver deliberato la prosecuzione delle attività dell'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multi etnicità (Orim), decide di istituzionalizzare la rete degli Osservatori Provinciali sull'immigrazione dando così corpo ad un sistema informativo integrato in grado di analizzare il fenomeno migratorio su scala locale.

Altro passaggio fondamentale è il consolidamento del Tavolo interprovinciale che raccoglie in un unico gruppo di lavoro i referenti locali degli Osservatori Provinciali. Nel corso degli ultimi dieci anni la Regione ha destinato risorse ingenti per lo sviluppo di un sistema autonomo di *monitoring* trasformando in uno strumento strategico per la pianificazione e la programmazione regionale, quello che in altri contesti regionali è un semplice dispositivo di controllo.

L'approccio lombardo al tema dell'integrazione degli immigrati è molto definito anche prendendo in considerazione i diversi progetti realizzati su scala regionale: le sperimentazioni promosse tramite l'Orim restituiscono un'immagine di un'amministrazione locale che considera l'immigrazione un fenomeno in continua evoluzione: una volta superate le esigenze di prima e seconda accoglienza, occorre intervenire sul terreno della conoscenza della lingua, dell'inserimento scolastico dei giovani, dell'assistenza alle famiglie; temi sui quali si gioca l'inclusione sociale degli immigrati e dei loro figli.

Tale approccio ad ampio raggio permette di comprendere anche la filosofia adottata nella programmazione regionale: gli immigrati non sono inseriti *tout court* nel campo dell'esclusione sociale, ma sono considerati cittadini-lavoratori che necessitano di misure di sostegno pari a quelle dei lavoratori nazionali. La regione, oltre a riconoscere la funzione produttiva degli immigrati, cerca di valorizzarne il contributo al benessere regionale mettendo da parte la visione per la quale l'immigrazione rappresenta un'emergenza sociale permanente.

Un altro principio guida della programmazione Fse 2000-2006 è stato il superamento della formazione come misura tampone, atta al recupero dell'occupabilità dei soggetti a rischio. Nella prospettiva lombarda, il binomio formazione-riqualificazione è insufficiente: detto in altre parole è inutile inserire dall'oggi al domani individui con problemi occupazionali all'interno del circuito della formazione professionale bensì è necessario che la formazione diventi un tassello di una strategia più ampia nella quale i servizi per l'impiego hanno una funzione preventiva e coprono gran parte del ciclo di vita.

Nei diversi documenti di programmazione esaminati nel corso dello studio si nota con chiarezza un orientamento che privilegia l'inserimento delle azioni in favore della popolazione straniera nel quadro delle politiche di sostegno all'intera popolazione. Tale scelta rimanda, come detto, ad un abbandono dell'ottica emergenziale e ad un pieno riconoscimento dell'immigrazione come componente strutturale della società lombarda. Più in generale, la strategia regionale è maggiormente orientata verso la realizzazione di interventi promozionali, in grado di mettere gli individui nelle condizioni di sviluppare le proprie potenzialità personali in modo il più possibile autonomo e libero. In questo senso, lo sviluppo di meccanismi come la "sovvenzione globale" e la "dote", veri e propri elementi qualificanti del sistema formazione-lavoro lombardo, sono basati sul presupposto che il cittadino debba poter scegliere il proprio percorso formativo e scolastico.

Letta in chiave di politiche migratorie, questa strategia implica la fiducia nell'autonomia decisionale degli immigrati e, di converso, responsabilizza il cittadino straniero, spingendolo a

percepirsi come membro riconosciuto della comunità. In breve, equiparando le esigenze dello straniero a quelle dei cittadini italiani, la Regione Lombardia ha inaugurato una stagione nella quale le politiche per gli immigrati non sono più interventi “speciali”.

Dai dati di bilancio è possibile trarre alcune conferme rispetto a quanto evidenziato: lo scarso peso dato agli interventi settoriali (disagio sociale e donne) risponde ad una visione nella quale è preferibile intervenire sull'organizzazione del mercato del lavoro nel suo complesso piuttosto che destinare risorse a specifici ambiti di bisogno. In altri termini, quello lombardo è un approccio sistemico nel quale l'integrazione sociale dei soggetti svantaggiati avviene senza prevedere canali separati o preferenziali quanto piuttosto migliorando la capacità inclusiva dei meccanismi.

Di seguito vengono elencati i tre progetti considerati esempi di integrazione tra politiche attive del lavoro e politiche di integrazione sociale degli immigrati. Si tratta di esperienze distanti per campo e target d'intervento, estensione territoriale e metodi. Inoltre, uno dei tre progetti selezionati non afferisce alla programmazione Fse. L'eterogeneità della selezione è dovuta alla difficoltà di identificare un modello unitario di integrazione tra politiche del lavoro e misure volte all'inclusione sociale dei migranti.

*1. Net-work: Sistema per i servizi di cura e assistenza domiciliare*

Sviluppato per rispondere alle inefficienze del sistema dell'assistenza familiare e domestica. L'idea progettuale di Net-work è centrata sullo sviluppo di un sistema integrato (pubblico-privato sociale) che favorisse l'incontro tra domanda e offerta di lavoro qualificato e che, contemporaneamente contribuisse alla regolarizzazione dell'assistenza e cura a domicilio rivolta ad anziani e bambini.

**Area territoriale:** Milano. Il territorio interessato da net-work è costituito dagli ambiti territoriali di Vimercate-Trezzo (29 comuni) e Monza (3 comuni).

**Fonte di finanziamento:** FSE 2000-2006

**Asse-Misura:** Multiasse/ Multimisura (A2, B1, C3, B3, D4, E1)

**Durata:** Novembre 2005-Dicembre 2006 (13 mesi)

**Ente proponente:** Offertasociale (Azienda Speciale Consortile)

**Componenti Ats:** Comune di Monza, Provincia di Milano (Direzione Centrale Affari Sociali), Associazione Progetto Lavoro Vimercatese, EMIL Est, Associazione Progetto Lavoro Brianza, Consorzio Sistema Imprese Sociali, Teknova, TiConUno, Frasema.

**Partner istituzionali:** Comune di Monza e Provincia di Milano

## *2. Certifica il tuo Italiano. Una lingua per conoscere e farsi conoscere*

Scopo generale di Certifica il tuo italiano è stato quello di valorizzare l'apprendimento della lingua attraverso il conseguimento della certificazione di competenze in L2<sup>28</sup>.

**Area territoriale:** Regione Lombardia.

**Fonte di finanziamento:** Fondo per l'inclusione sociale dei migranti

**Durata:** 2006-2007 (18 mesi); seconda annualità 2008-2009

**Ente proponente:** Regione Lombardia

**Componenti Ats:** Regione Lombardia, Fondazione Ismu, Ufficio scolastico regionale e 16 reti territoriali composte da Scuole, associazioni, enti pubblici e privati

**Partner istituzionali:** Regione Lombardia, Università per stranieri di Siena, Ufficio scolastico regionale, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

## *3. Pr.I.S.M.A. – Progetti Integrati Sostegno Minori Adolescenti*

Studio di percorsi curricolari in grado di aiutare i ragazzi in Ddif (diritto-dovere di istruzione e formazione) a trovare luoghi rispetto ai quali costruire nuove appartenenze sociali. Attraverso lo studio delle azioni messe in atto in Lombardia in questo settore sono state individuate le esperienze maggiormente significative per la costruzione di un modello di intervento capace di raccordare alcuni elementi chiave per l'inclusione socio-culturale dei giovani stranieri.

**Territorio:** intera Regione Lombardia

**Fondo:** FSE 2000-2006 - Asse C, Misura: C1

**Durata:** Febbraio 2007-Settembre 2007

**Ente Proponente:** Galdus Società Cooperativa

**Componenti Ats:** Fondazione L'aliante (Onlus); Foreco Srl (Società Consortile A Responsabilità Limitata) Cooperativa Sociale Dedo Onlus; Associazione Centro Di Solidarietà San Martino; Cooperativa Sociale La Strada; Fondazione Ismu Codifica Ente:

**Partner Istituzionali:** Regione Lombardia

<sup>28</sup> Come da certificazione ufficiale secondo i livelli di riferimento di competenza linguistica e comunicativa fissati dal Consiglio d'Europa e adottati attraverso il Quadro Comune Europeo di Riferimento.

**Diagramma SWOT – Lombardia**

| <b>Punti di forza</b>  | <b>Punti di debolezza</b>   | <b>Rischi</b>  | <b>Opportunità</b>   |
|--|---|--|--|
| <p>Innovatività delle azioni</p> <p>Reticolarità dei partenariati</p> <p>Ruolo forte della fase di analisi e lettura dei fabbisogni</p> <p>Capacità di diffondere e pubblicizzare le iniziative</p> <p>Interazione con il mondo accademico e dell'impresa</p> <p>Capacità di attivare risorse aggiuntive e assicurare la prosecuzione dell'iniziativa oltre il finanziamento (sostenibilità)</p> | <p>Concentrazione delle iniziative in pochi ambiti d'intervento</p> <p>Basso livello di coinvolgimento delle comunità straniere nella progettazione e nell'attuazione delle iniziative</p> <p>Scarsa attenzione alle dimensione culturale ed espressiva</p> <p>Assenza di interesse per progetti che colleghino nazioni di invio e contesto d'arrivo (progetti trans-nazionali)</p> | <p>Percezione di interventi calati dall'alto</p> <p>Deriva funzionalista (immigrato considerato solo come lavoratore)</p> <p>Modello eccessivamente etno-centrico e assimilazionista</p> | <p>Possibilità di modellizzare e trasferire le esperienze migliori</p> <p>Incremento dell'autonomia finanziaria e gestionale</p> <p>Ulteriore rafforzamento delle reti pubblico-privato e del principio di sussidiarietà</p> <p>Diffusione e/o rafforzamento delle pratiche di co-progettazione</p> <p>L'estendersi dell'impiego di nuovi profili quali il mediatore culturale, l'agente di sviluppo, il tutor in percorsi formativi flessibili e personalizzati, ecc. e nell'arco della comunicazione (es. giornalista esperto in comunicazione interculturale) e dell'educazione interculturale.</p> |



## **L'Emilia Romagna**

L'immigrazione in Emilia Romagna ha assunto in questi anni dimensioni quantitative rilevanti tali da poter essere considerato ormai un fenomeno strutturato, con proprie dinamiche e caratteristiche che riguardano sia il tasso di crescita (in costante aumento), sia la varietà delle nazionalità rappresentate. L'osservazione storica del fenomeno porta ad individuare tre fasi principali che riassumono la storia dell'immigrazione in Emilia Romagna:

1. la prima fa riferimento agli inizi degli anni ottanta con i primi insediamenti di lavoratori nordafricani;
2. la seconda fase, negli anni 90, si caratterizza per l'arrivo di numerosi immigrati provenienti dalle zone dell'Albania e della ex Jugoslavia. Questa seconda fase ha numeri decisamente più consistenti e soprattutto ha una natura piuttosto emergenziale proprio perché coinvolge persone in fuga da zone di oggetto di profondi sconvolgimenti politici e territoriali.
3. la terza fase, dal 2000 ad oggi, può essere considerata la fase della maturità del fenomeno migratorio: i flussi di ingresso sono stabilmente in crescita e portano la regione al 4° posto dopo Lombardia, Lazio e Veneto come consistenza numerica di stranieri residenti, con una presenza femminile prossima 50% del totale e con una rappresentanza di numerose aree geografiche: dall'Est Europa, dall'Africa, dal Sud America.

La natura strutturale dell'immigrazione in Emilia Romagna è testimoniata da una serie di fattori, come l'alto tasso di ricongiungimenti familiari e di minori presenti, l'incremento di residenti stranieri nei comuni non capoluogo di provincia, il tasso di imprenditorialità straniera.

Da un punto di vista normativo, l'Emilia Romagna già nel 2004 si è dotata di una legge regionale specifica: la L.r. n°5 del 2004 "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati". La legge, frutto di una continuativa attività di monitoraggio del fenomeno e di un fattivo contributo delle parti sociali e delle realtà associative presenti nel territorio, ha posto le basi per una gestione complessiva del fenomeno: l'orientamento complessivo della legge è stato il tentativo di superare sia la logica emergenziale-assistenziale, tipica della gestione iniziale di fenomeni complessi come l'immigrazione, sia la tentazione di subordinare gli interventi sul tema ai bisogni del sistema produttivo regionale. La scelta adottata attraverso la legge è stata dunque superare le due tendenze citate in favore di una complessiva promozione dell'integrazione sociale degli stranieri.

L'integrazione sociale, nei termini previsti dalla legge e agita dalla Regione, passa dunque attraverso l'offerta di servizi in grado di intercettare i fabbisogni di quanti provengono da altri Paesi e risiedono stabilmente nel territorio, attraverso l'istituzione di sportelli informativi, la promozione di forme di rappresentanza dei cittadini stranieri, la creazione di una rete regionale per i richiedenti asilo.

L'emanazione di una legge ad hoc sul tema costituisce un elemento cardine, ma non unico, delle politiche sull'immigrazione in Emilia Romagna. Parimenti importanti sono stati l'istituzione di una rete di Osservatori provinciali; la creazione di una Consulta regionale con i rappresentanti delle varie comunità presenti sul territorio, una complessa attività di programmazione regionale delle politiche di integrazione che vede la partecipazione attiva delle istituzioni (Regione, Province, Comuni), delle parti sociali e dei rappresentanti del Terzo settore.

Il modello di governance regionale sembra fondarsi quindi su alcuni elementi cardine: da un lato una forte presenza della Regione nelle attività di monitoraggio continuativo del fenomeno e controllo delle politiche implementate, dall'altro un alto livello di coinvolgimento di soggetti istituzionali (Province e Comuni) e del territorio (Terzo settore, sindacati e imprese) per la programmazione degli interventi e l'erogazione dei servizi. I due aspetti centrali sopra descritti esprimono in concreto la scelta fatta dalla Regione per favorire l'integrazione: costruire reti relazionali virtuose in grado di coinvolgere le componenti attive dei territori, di intercettare i fabbisogni degli stranieri residenti e di garantirne l'accesso ai servizi.

Esempio concreto di questa politica è la definizione di una serie di strumenti e di linee di intervento di natura non episodica ma stabili nel tempo. In particolare segnaliamo la creazione di sportelli informativi e di orientamento con aree specifiche per gli immigrati, centri antidiscriminazione, l'investimento forte nelle scuole attraverso la progettazione e l'erogazione di interventi di educazione interculturale e la formazione di figure professionali dedicate quali i mediatori culturali.

La consapevolezza dell'importanza di una corretta gestione del fenomeno migratorio è confermata dalla presenza dell'inclusione sociale e lavorativa dei cittadini immigrati tra le priorità regionali della programmazione regionale FSE 2000-2006 e ancor più in quella 2007-2013.

Nella gestione dei fondi strutturali emerge il modello di governance adottato dall'Emilia Romagna in tema di immigrazione: costruire processi e percorsi di integrazione coniugando servizi sociali efficienti e dando risposte concrete alle esigenze del sistema economico locale.

Le azioni e i progetti finanziati attengono infatti ad interventi di riorganizzazione dei sistemi locali di welfare, alla progettazione di percorsi formativi volti a qualificare le competenze dei cittadini stranieri e/o alla formazione specifica di profili professionali, soprattutto nel settore industriale e nel turismo, particolarmente richiesti dal mercato.

Lo scenario all'interno del quale si innesta l'utilizzo di fondi pubblici – europei (FSE: Ob. 2 e 3; PIC Equal, FESR, ecc.), nazionali (Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie, progetti SPRAR, ecc.) e regionali (Fondo sociale regionale, Fondo sociale e sanitario, ecc.) è quindi quello di:

- Un contesto regionale che ha fatto delle politiche d'accoglienza e d'integrazione sociale dei cittadini stranieri un asse portante delle politiche pubbliche nell'ottica del governo di una società multiculturale;
- Una PA a forte leadership regionale, seppur in presenza di deleghe e decentramento dei servizi al territorio, che monitora, studia, governa, controlla e verifica puntualmente le politiche d'integrazione sociale e lavorativa dei cittadini stranieri, caratterizzata da un'energica azione legislativa e di riorganizzazione di politiche pubbliche, organismi e modalità di cooperazione tra enti (pubblici, privati e di Terzo settore). In particolare, a livello legislativo e di implementazione delle politiche pubbliche si registra l'elevata armonizzazione tra le politiche di costruzione della rete di interventi sociali e sanitari e quelle per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri ed educative relativamente al segmento della scuola dell'obbligo. Appare, viceversa, più arretrato il processo d'integrazione tra politiche sociali, sanitarie ed educative, e quelle formative (per gli adulti) e per l'impiego.
- Un contesto di politiche d'integrazione impostate a partire da tre pilastri: Costruire relazioni positive; Garantire pari opportunità di accesso e tutelare le differenze; Assicurare i diritti della presenza legale. Il quarto pilastro è dato dal meccanismo della concertazione promosso e valorizzato attraverso Patti ed Accordi tra i diversi soggetti istituzionali, del Terzo settore, dei datori di lavoro e dei sindacati.

In questo senso, accanto alla creazione di Consulte, Coordinamenti, Tavoli, Osservatori e Centri antidiscriminazione (ultimi in ordine di tempo), sono state finora incentivate azioni ed interventi continuativi (ad esempio monitoraggi, studi e ricerche, interventi di educazione interculturale nelle scuole, formazione di operatori delle strutture sociosanitarie di base e riconversione di parte di essi come mediatori culturali) e la creazione ed il mantenimento di strutture permanenti, quali centri interculturali, sportelli informativi e di orientamento

con aree specifiche per gli immigrati, redazioni giornalistiche e radiofoniche interculturali, azioni pluriennali contro la tratta e lo sfruttamento della prostituzione, azioni positive a sostegno delle pari opportunità, ecc.

Le priorità regionali rispetto al tema dell'integrazione sociale e lavorativa delle cittadine e dei cittadini stranieri sono state inserite all'interno della programmazione FSE 2000-2006 e ancor più in quella 2007-2013 ed hanno permeato massimamente il PIC Equal, 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> fase. Anche qui, come già osservato a proposito della programmazione sociale di zona, si è privilegiata la continuità attraverso il rifinanziamento di azioni/progetti risultati particolarmente efficaci e significativi in quanto orientati al raggiungimento dei risultati attesi della programmazione regionale/provinciale/distrettuale.

In particolare, in Emilia-Romagna si sono privilegiate:

1. Le azioni di sistema (ricerche, ricerche-azione, interventi di riorganizzazione dei sistemi locali di welfare, percorsi formativi e metodologie per individuare, valorizzare e qualificare le competenze dei cittadini stranieri e/o, soprattutto all'origine, di formazione dei profili – soprattutto industriali e nel turismo – più richiesti)
2. L'innovazione continua a partire dallo scambio e dal confronto sulle buone e sulle cattive pratiche
3. La creazione/mantenimento di nuova impresa (specialmente sociale e nel settore dei servizi)
4. Le azioni volte a far emergere il lavoro nero e a sostenere i diritti delle lavoratrici e dei lavoratori stranieri
5. Le azioni di sviluppo, sostegno ed innovazione delle Aree Obiettivo 2.

Si segnala anche che, già dalla programmazione 2007-2013, i cittadini stranieri non sono più considerati "soggetti svantaggiati" ma rientrano nelle categorie di svantaggio classiche: "disoccupati di lunga durata", "donne", ecc..

Delle quattro buone pratiche progettuali individuate, la prima è stata realizzata nel quadro del FSE – Obiettivo 3, due progetti hanno seguito il finanziamento Equal II fase ed un progetto interculturale è stato finanziato attraverso il Fondo sociale regionale. Esse sono state ritenute interessanti ai fini dell'analisi di alcuni punti problematici concernenti l'integrazione sociale dei cittadini stranieri affrontati in maniera originale ed efficace attraverso delle specifiche azioni.

*1. V.O.C.I. Valorizzazione e opportunità di sviluppo di competenze per immigrati*

Il progetto aveva l'obiettivo di effettuare un approfondimento della conoscenze relative ai flussi migratori in quattro province (Modena, Forlì-Cesena, Ravenna e Piacenza), sperimentare metodologie formative e di inserimento lavorativo di cittadini stranieri e implementare dei percorsi formativi ad hoc. Inoltre ha previsto la creazione di strutture territoriali permanenti che erogano servizi per immigrati.

**Province:** Modena (epicentro dell'intervento) e di Forlì-Cesena, Ravenna e Piacenza.

**Fonte di finanziamento:** FSE 2000-2006 – Asse/Misura B1

**Durata:** Attività preparatorie: autunno 2001 – Intervento: gennaio 2002 - dicembre 2002 (12 mesi)

**Ente proponente:** AECA – Associazione Emiliano-Romagnola Centri Autonomi di FP

**Componenti Ats /partner istituzionali:** rete di sportelli ed istituzioni locali dell'area modenese ed in quella di Forlì-Cesena, a Ravenna e a Piacenza.

*2. FUORI ORARIO - La Cooperazione Sociale per il lavoro regolare*

Azioni rivolte a far emergere dal mercato nero il fenomeno del badantato e a salvaguardare i diritti delle assistenti familiari e dei loro assistiti.

**Province:** Modena e Reggio Emilia

**Fonte di finanziamento:** FSE 2000-2006 Equal II Fase - Asse: Imprenditorialità

**Durata:** luglio 2005/giugno 2008.

**Soggetto referente:** Irecoop E. R. Istituto Regionale per l'Educazione Cooperativa Emilia Romagna Soc. coop.

**PS composta da:** Confcooperative Unioni Provinciali di Modena e di Reggio Emilia, Legacoop Modena e Legacoop Reggio Emilia, Unioncoop Servizi, Ce. Svi. P. Soc coop. a r.l., Comune di Modena, la Facoltà di Economia dell'Università di Modena e Reggio Emilia - CAPP, le società di consulenza: Follow Up e Oltrelab, le maggiori cooperative sociali di Modena: Domus Assistenza e Gulliver, il Consorzio cooperative sociali Quarantacinque di Reggio Emilia.

**Altri partner:** Federazione Diocesana Servizi agli Anziani, Confcooperative Unione Regionale dell'Emilia Romagna – Federsolidarietà, La Provincia di Reggio Emilia per l'Area del Welfare locale, le ACLI provinciali di Reggio Emilia.

### 3. *E.L.S.A.*<sup>29</sup>

Finalizzato a qualificare e sostenere il lavoro di cura con azioni di mediazione volte ad aumentare l'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro in una cornice di legalità e garanzia attraverso strumenti quali banche dati, Centri per l'Impiego e con il coinvolgimento del mondo cooperativo, degli Enti pubblici e delle aziende private. Il progetto aveva anche l'obiettivo di valutare la situazione del mercato di cura in riferimento alla situazione europea.

**Provincia:** Forlì-Cesena

**Fonte di finanziamento:** FSE 2000-2006 Equal II Fase Asse: Adattabilità

**Durata:** dicembre 2005/giugno 2008.

**Soggetto referente:** Cooperativa sociale ARCO

**PS composta da:** Provincia di Forlì-Cesena, Comune di Forlì, Comune di Cesena, Comune di Savignano sul Rubicone, ENGIM.

### 4. *MONDINSIEME E GLI ALTRI*

Azioni orientate a fornire una rappresentanza mediatica adeguata sul tema dell'immigrazione attraverso la sensibilizzazione dei lettori del giornale "La Gazzetta di Reggio" e dell'opinione pubblica in generale. Lo scopo era rendere maggiormente visibile il contributo degli immigrati nello sviluppo della comunità.

**Provincia:** Reggio Emilia

**Fonte di finanziamento:** Fondo Nazionale Politiche Migratorie (art. 45, d. lgs. 286/98 – Testo Unico sull'Immigrazione)

**Durata:** dal 2002 in poi, rifinanziandolo all'interno di ogni nuovo Programma sociale di Zona.

**Soggetto capofila:** Comune di Reggio Emilia

**Soggetto attuatore:** Comune di Reggio Emilia - Centro Interculturale Mondinsieme

**Altri soggetti:** la Provincia di Reggio Emilia; tutti i comuni della Provincia di Reggio Emilia (servizi che si occupano di progettazione d'interventi volti all'inserimento della popolazione immigrata nei comuni ad alto tasso di presenza); associazioni di immigrati al livello provinciale; la Gazzetta di Reggio (quotidiano locale); La Repubblica (quotidiano nazionale).

<sup>29</sup> *Empowerment* delle Lavoratrici Straniere Addette alla cura (ELSA)

### Diagramma SWOT – Emilia Romagna

| <b>Punti di forza</b>   | <b>Punti di debolezza</b>   | <b>Rischi</b>   | <b>Opportunità</b>  |
|---|---|---|---|
| <p>Il sistema di governo pubblico delle politiche d'integrazione sociale dei cittadini stranieri e l'applicazione coerente ed estensiva della metodologia della concertazione multi-attoriale.</p> <p>La buona gestione dei fondi comunitari, sia nel senso dell'integrazione tra macro-obiettivi dei programmi e priorità regionali e provinciali che relativamente alla capacità di impiego effettivo dei fondi.</p> <p>La forte operatività della rete pubblico-terzo settore-privato di strutture, organismi, interventi, centri, ecc. implicati nel governo dei processi d'integrazione.</p> <p>La coerenza tra gli obiettivi POR ed Equal e la realizzazione effettiva delle azioni.</p> <p>L'adozione delle metodologie interculturali: dall'educazione, alla comunicazione ed alla mediazione interculturale.</p> <p>La valorizzazione e la promozione delle imprese cooperative, sociali e non, e delle APS e lo sviluppo dell'imprenditorialità sociale.</p> <p>La sperimentazione di molti nuovi profili in ambito sociale, sanitario e culturale.</p> | <p>La lenta integrazione tra le politiche sociali / educative di base e della formazione e del lavoro</p> <p>La più debole partecipazione dei soggetti privati – es. I datori di lavoro – rispetto a quelli di Terzo settore ed ai sindacati ai Tavoli di zona, nelle Consulte, ecc.</p> <p>L'ancora insufficiente e carente capacità dei Cpi e di altre strutture pubbliche di informazione ed orientamento al lavoro di intercettare bisogni, aspirazioni dei cittadini stranieri e di riuscire a farli incontrare con le necessità del tessuto produttivo locale.</p> <p>Mancanza di aggiornamento continuo degli operatori dei servizi di base in materia di integrazione dei cittadini stranieri.</p> <p>L'insufficiente assorbimento della figura del mediatore e della mediatrice sociali all'interno della PA e delle strutture di base.</p> <p>L'insufficiente tasso di cittadini stranieri occupati in settori storici (es. l'industria) che partecipano a corsi di aggiornamento/riqualificazione professionale e le discriminazioni sul lavoro.</p> <p>La rigidità dei meccanismi di selezione e di costruzione dei percorsi formativi interni al Regolamento FSE che, di fatto, negano pari opportunità di accesso.</p> <p>Il problema del riconoscimento dei titoli e della cittadinanza come criterio di accesso a corsi e a concorsi pubblici.</p> <p>La debolezza della posizione e dei profili lavorativi ricoperti dalle donne straniere, il bisogno di percorsi integrati che concilino tempi di vita, di formazione e di lavoro.</p> <p>La scarsa alfabetizzazione degli uomini occupati e la loro bassa propensione ad aggiornarsi.</p> | <p>La contrazione progressiva dei fondi pubblici ( FSE, fondi nazionali, ecc.).</p> <p>La crisi economica che minaccia le posizioni più deboli sul mercato di lavoro nei settori tradizionalmente di punta – es. l'industria tessile e/o quella agroalimentare, il turismo - e nei servizi di cura.</p> <p>L'economia sommersa, sia illegale che, anche, criminale, ed il traffico delle persone.</p> <p>Il lavoro nero.</p> <p>Gli incidenti sul lavoro.</p> <p>Le discriminazioni sofferte, che in tempi di crisi è molto probabile che aumentino.</p> <p>I criteri che rendono la richiesta e l'ottenimento della cittadinanza (e con essa ai diritti di rappresentanza politica) un'eccezione.</p> <p>La scarsa alfabetizzazione linguistica degli uomini occupati e la loro bassa propensione ad aggiornarsi/qualificarsi.</p> <p>L'equiparazione dello straniero divenuto e/o entrato irregolarmente in Italia a "clandestino" e l'associazione di quest'ultimo ad un profilo potenzialmente "criminale".</p> | <p>L'opportunità di corsi che consentano una "presa in carico globale" dei cittadini stranieri, anche prevedendo misure di sostegno e di accompagnamento (mense, trasporti, indennità orarie di frequenza) per facilitarne la frequenza.</p> <p>L'accreditamento della metodologia del bilancio delle competenze per certificare le competenze pregresse della persona immigrata.</p> <p>Il rafforzamento delle APS e delle imprese sociali con stranieri al loro interno attraverso il rafforzamento di queste reti, l'esternalizzazione dei servizi della PA</p> <p>La previsione di nuovi meccanismi di sostegno alla domanda per l'acquisto di servizi di prossimità.</p> <p>L'estendersi di misure quali quelle adottate da alcuni enti provinciali per eliminare barriere di accesso quali il possesso della cittadinanza per poter accedere ai concorsi pubblici e/o quello del titolo di studio originale.</p> <p>Le nuove tecnologie della Società dell'informazione aprono molte opportunità, sia in termini di nuove organizzazioni produttive e del lavoro consentite che di e-commerce, di professioni e profili nell'area del commercio e delle comunicazioni. Inoltre, esse possono permettere di abbattere molte delle barriere di accesso ai corsi di formazione presenziale attraverso l'accesso a piattaforme <i>on-line</i>.</p> <p>L'estendersi dell'impiego di nuovi profili quali il mediatore culturale, l'agente di sviluppo, il tutor in percorsi formativi flessibili e personalizzati, ecc. e nell'arco della comunicazione (es. giornalista esperto in comunicazione interculturale) e dell'educazione interculturale.</p> |

## **Il Veneto**

Il Veneto è la seconda regione italiana per numero di stranieri residenti (dopo la Lombardia) ed è la terza (dopo Lombardia ed Emilia Romagna) per incidenza degli stranieri sulla popolazione totale. La presenza immigrata è divenuta consistente soprattutto negli ultimissimi anni: la crescita costante e graduale fino ai primi anni 2000 ha subito una sensibile accelerazione a partire dal 2002, anno della regolarizzazione a seguito dell'amnistia concessa dalla Legge Bossi-Fini. Si tratta di un incremento che, pur avendo interessato tutta l'Italia, in Veneto ha prodotto nel volgere di pochi anni il raddoppio della popolazione straniera regolarmente residente. È evidente che buona parte dei regolarizzati fossero già presenti, tuttavia dai 184 mila individui di fine 2002 si è giunti ai 350 mila del 2006. L'incidenza percentuale degli stranieri sul totale della popolazione, al di sotto del 4% fino al 2001, nel 2006 ha così raggiunto il 7,3%<sup>30</sup>.

Dai dati dell'Istat, elaborati dall'Osservatorio regionale sull'immigrazione (Orim), appare chiaro come il Veneto rappresenti un terminale decisamente importante tanto nei flussi provenienti dall'estero quanto in quelli interni; altro elemento da porre in evidenza sono le nuove nascite (oltre 8 mila) e le acquisizioni di cittadinanza (più di 6 mila): il Veneto dunque, pur continuando a rappresentare una delle principali mete degli immigrati, è ormai da tempo anche un territorio dove gli insediamenti stranieri sono stabili e si evolvono in senso familiare. Basti pensare che circa un quarto degli stranieri residenti a fine 2007 (94.438) ha meno di diciotto anni e, tra costoro, il 58% è nato in Italia.

Prendendo in esame i Paesi di provenienza si può notare che alla fine del 2007 quasi la metà dei cittadini stranieri residenti in Regione proveniva da uno stato dell'Europa centro-orientale. Africa ed Asia (con quote attorno al 26% e al 17%) costituiscono invece le altre principali macroaree di provenienza: il Marocco con poco meno di 50 mila residenti e la Cina con 21 mila sono le nazioni maggiormente rappresentate. Per farsi un'idea di quanto accaduto in Veneto negli ultimi cinque anni è utile confrontare la popolazione residente alla fine del 2003 con quella registrata al termine del 2007. Stando ai saldi tra i due anni, incrementi attorno al 50% si riscontrano tra gli immigrati provenienti dalla Cina (50,8%) e dall'Ucraina (50,4%); mentre, aumenti minori, nell'ordine del 30% hanno riguardato l'Albania, la Serbia-Montenegro e la Nigeria.

---

<sup>30</sup> Cfr. Orim, *Immigrazione straniera in Veneto. Rapporto 2008*, Milano, FrancoAngeli, 2008, pp. 18-19.



È evidente che, di fronte a tassi di crescita così sostenuti, si debba ipotizzare che buona parte dei residenti fosse già presente in passato e che la regolarizzazione abbia prodotto un effetto di emersione. Comunque sia, è un dato di fatto che nel breve volgere di quattro anni le presenze straniere sono cresciute in modo macroscopico.

Proseguendo nell'analisi delle caratteristiche socio-demografiche della popolazione straniera non si può fare a meno di menzionare alcuni dati relativi alla distribuzione territoriale degli immigrati. A differenza di altre Regioni come in Lombardia e soprattutto in Lazio, dove gli insediamenti insistono in aree ben precise, coincidenti o limitrofe con le città metropolitane (il caso di Roma e provincia è a tal proposito esemplare), in Veneto e in Emilia Romagna la popolazione straniera è insediata sull'intero territorio regionale: questa particolarità deriva dal modello ad economia diffusa che spinge la domanda di lavoro immigrata a distribuirsi maggiormente sul territorio.

Per quanto riguarda l'inserimento lavorativo degli stranieri, sappiamo che nell'anno 2007, secondo le elaborazioni di "Veneto Lavoro" su dati Istat, i lavoratori stranieri rappresentavano il 9% degli occupati veneti (il 12% nella fascia 25-35 anni), con un tasso di attività di oltre il 90% per i maschi e del 60% per le donne. Generalmente il tasso occupazionale degli stranieri è 5 punti più alto di quello italiano, rispettivamente di 70 e 65%. Per quanto riguarda il tasso di disoccupazione, invece, le donne straniere sono disoccupate al 18% (contro il 4% delle donne italiane) mentre per i maschi stranieri intorno al 3,5% (2% per gli italiani). I dati Istat evidenziano un notevole aumento della manodopera straniera dall'anno 2000 in poi. Da 73.000 assunzioni di stranieri nel 2000 si è arrivati a 219.459 nel 2007, anno in cui gli assunti nati all'estero rappresentavano il 30,4% del totale. L'Europa dell'Est detiene il primato come zona di origine maggiormente rappresentata, con il 27% di assunti di sola nazionalità romena, seguita da quella africana.

I nuovi assunti nati all'estero per l'anno 2007 sono 55.000 (39,3% le donne). Di questo totale il 41,8% sono i romeni, seguiti dai moldavi e dai cinesi mentre gli ambiti dove hanno trovato più occupazione gli stranieri veneti sono i servizi domestici ed alberghieri, il settore delle costruzioni. Questi dati confermano il trend nazionale e i tradizionali bacini occupazionali degli stranieri. Le province venete con più lavoratori stranieri sono Verona con il 23%, Treviso con il 20%, Vicenza e Padova con il 17%. Sempre secondo il rapporto Veneto Lavoro, il 2007 è stato un anno critico per i lavoratori stranieri con 3.356 iscritti nelle liste di mobilità a fine anno. I contratti erano più precari segnando rapporti di lavoro più brevi e discontinui.

Il Sesto Rapporto del CNEL sugli *Indici di Integrazione degli Immigrati in Italia*<sup>31</sup> indica il Veneto, insieme a Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Lombardia e Trentino Alto Adige, come una delle Regioni italiane con il più elevato potenziale di inserimento socio-occupazionale degli immigrati, seconda solo all'Emilia Romagna. Il Rapporto CNEL, che considera i dati 2006, non misura l'integrazione, che è questione complessa nella quale sono determinanti i fattori soggettivi, le aspettative, i vissuti, la qualità dei rapporti tra gli italiani e gli immigrati. Esso, invece, indica la presenza di potenzialità per lo sviluppo dei processi di integrazione sulla base di alcuni indicatori statistici sia sociali (accessibilità immobiliare, dispersione scolastica, ricongiungimenti familiari, acquisizione della cittadinanza, livelli di devianza), che occupazionali (inserimento lavorativo, livelli professionali, reddito da lavoro, tasso di imprenditorialità).

La Regione Veneto risulta passare al 4° posto (dietro Emilia Romagna, Lombardia e Umbria) nella graduatoria anche in riferimento all'indice di attrattività, cioè la capacità di attirare e trattenere al proprio interno quanta più popolazione immigrata presente a livello nazionale.

Il Rapporto conferma altresì che in Italia i processi di integrazione (in questo caso considerata in termini di parità di condizioni di vita e di inserimento) riescono maggiormente "nel piccolo", cioè in contesti territorialmente e amministrativamente ristretti in cui le relazioni umane, il rapporto con servizi, enti e strutture, i processi di inserimento in generale sono più immediati e soffrono in misura molto più ridotta del senso di anonimato, della distanza istituzionale e delle barriere burocratiche tipici della complessità dei grandi agglomerati urbani e delle grandi articolazioni amministrative.

Il contesto legislativo veneto in materia di interventi specifici per l'inserimento lavorativo degli immigrati si basa sulla Legge regionale per l'immigrazione del 30 gennaio 1990 n. 9, dove si stabiliscono una serie di aree di intervento, tra cui la "realizzazione di strumenti di informazione per favorire l'esercizio dei diritti da parte degli immigrati extracomunitari", "la realizzazione di specifici corsi per l'apprendimento della lingua italiana", interventi "di prima formazione e di qualificazione" e la realizzazione di "corsi di formazione professionale volti al reinserimento degli immigrati nei loro Paesi d'origine"<sup>32</sup>.

Già nel 1990, la legge regionale istituiva una Consulta regionale per l'emigrazione e per l'immigrazione, i Consigli territoriali per l'immigrazione, il Programma triennale e il Piano annuale di iniziative e di interventi in materia di immigrazione, l'Osservatorio regionale immigrazione e il Rapporto annuale sull'immigrazione. Nel 2001 la Giunta Regionale ha

<sup>31</sup> CNEL-Caritas, "Indici di integrazione degli immigrati in Italia", febbraio 2009.

<sup>32</sup> Legge regionale 30 gennaio 1990, n.9, disponibile online su <http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/1990/90lr0010.html> (visitato il 25-5-2009).

istituito inoltre il Tavolo Unico Regionale di Coordinamento sull'immigrazione, a cui partecipano la Regione Veneto e le parti sociali. Il Tavolo nasce con l'intento di sviluppare raccordi e collaborazioni territoriali ed interistituzionali mirati all'inserimento degli immigrati nel contesto socio-lavorativo territoriale.

Nel maggio 2006, infine, la Regione Veneto ha siglato un Accordo di programma con le amministrazioni provinciali, portando avanti un processo già iniziato nel 2002 e poi rinnovato per altri due anni. Quest'accordo di programma è stato elaborato all'interno del cosiddetto Tavolo unico regionale, cui partecipano non solo le autorità regionali ma anche le parti sociali e che ha attivato una serie di collaborazioni territoriali ed interistituzionali mirate all'inserimento degli immigrati nel contesto socio-lavorativo del Veneto.

La programmazione regionale relativa alle risorse comunitarie, definita dal Programma Regionale di Sviluppo (PRS), è stata influenzata nel tempo dai processi di riforma che si sono succeduti a livello nazionale e che hanno interessato settori come l'istruzione, la formazione e l'evoluzione del panorama legislativo concernente il mercato del lavoro (soprattutto in virtù dell'entrata in vigore della cosiddetta "Legge Biagi").

Seguendo le indicazioni programmatiche del FSE, l'autorità di gestione regionale ha identificato i seguenti obiettivi:

- Ampliare ed innovare l'offerta formativa regionale per anticipare e/o rispondere alla nuova domanda sociale ed economica, con particolare riferimento alla formazione
- Completare il processo di adeguamento strutturale ed organizzativo di formazione professionale in vista dei nuovi dispositivi di accreditamento e di qualità, per un pieno inserimento nel contesto dei paesi e delle regioni europee più avanzate
- Ri-orientare l'offerta formativa in funzione della domanda, sulla base di un sistema di osservazione e ricerca sul mercato del lavoro e sull'evoluzione dei fabbisogni formativi, attraverso la sperimentazione di nuove metodologie di erogazione del servizio formativo
- Avviare un sistema regionale di certificazione delle competenze, coinvolgendo gli attori del sistema formativo, le imprese e le parti sociali.

L'attuale Piano Regionale di Sviluppo ha tenuto in considerazione le attività svolte e gli obiettivi raggiunti dal Piano Triennale di Massima 2004-2006 di Iniziative ed interventi nel settore dell'immigrazione<sup>33</sup>. Gli scopi generali della programmazione triennale hanno riguardato il rafforzamento dei livelli di integrazione degli immigrati non comunitari con regolare permesso di soggiorno e, con notevole attenzione rispetto alla storia della regione, il sostegno all'emigrazione veneta di rientro<sup>34</sup>.

Il Piano triennale di massima degli interventi 2004-2006, approvato dal Consiglio Regionale, ha avuto come obiettivi generali:

- il rafforzamento dei livelli di integrazione degli immigrati non comunitari regolarmente soggiornanti nel Veneto
- il consolidamento della prospettiva strategica del fenomeno migratorio, sulla base dei principi espressi nella legge 30 luglio 2002, n. 189, che prevede garanzie e priorità atte a sostenere l'emigrazione veneta di rientro, così come definita dalla legge regionale di comparto.

Il Piano individua le aree di intervento prioritarie per sviluppare azioni dirette “alla buona convivenza tra popolazione veneta e popolazione immigrata”, soprattutto tenendo conto del nuovo contesto europeo dopo l'allargamento, dell'evoluzione dell'immigrazione sul territorio regionale, della pianificazione generale descritta nel PRS, della centralità del lavoro e del raccordo tra politiche dell'immigrazione e politiche del lavoro e della formazione<sup>35</sup>.

Le aree di intervento del Piano triennale sono state:

- Area: Confronto e scambio nello scenario dell'Europa allargata di politiche e azioni positive per l'integrazione dei migranti
- Area: Flussi migratori, sostenibilità e integrazione
- Area: Alloggio
- Area: Formazione
- Area: Integrazione sociale e scolastica
- Area: Comunicazione.

---

<sup>33</sup> Il Piano Triennale si basa sulla legge regionale del 30 gennaio 1990, no. 9 dal titolo “Interventi nel settore dell'immigrazione”, sul Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n° 286 dal titolo “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero” e sulla Legge 30 luglio 2002, no. 189 dal titolo “Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo”.

<sup>34</sup> Come sancito dalla legge 30 luglio 2002, no. 189.

<sup>35</sup> Regione Veneto, *Piano Triennale di Massima 2004-2006 di Iniziative e Interventi nel Settore dell'Immigrazione*, p.1. Una copia del documento può essere scaricata presso il sito: <http://www.consiglio.regione.veneto.it/commissioni/terzacommissione/Ax004.asp> (visitato il 25.5.2009).

Sulla base delle esperienze accumulate dalla programmazione 2000-2006, la nuova fase programmatica regionale 2007-2013 ha stabilito una nuova serie di priorità d'intervento, distribuite lungo sei assi<sup>36</sup>. A differenza della precedente programmazione, nella fase attuale le iniziative e i progetti rivolti agli extracomunitari sono distribuiti orizzontalmente su i primi tre assi.

In modo particolare, la nuova programmazione<sup>37</sup> si propone di garantire ai lavoratori meno qualificati l'accesso agli interventi di potenziamento delle competenze e/o di riqualificazione professionale, mentre per i più giovani mira a sostenere misure di inserimento lavorativo e di acquisizione di capacità tecniche attraverso l'apprendistato. Questi interventi sono diretti soprattutto ai lavoratori occupati ma con bassa qualificazione, come coloro che hanno contratti atipici o a tempo parziale, i lavoratori migranti stagionali e le persone che rientrano al lavoro dopo periodi di astensione, con particolare riguardo al personale delle piccole e medie imprese (Asse 1).

Il POR 2007-2013 fa esplicito riferimento al Programma Triennale 2004-2006 che individuava una tappa significativa nella proposta di un modello di rilevazione dei fabbisogni delle imprese e allo tempo stesso della sostenibilità sociale dei flussi. In quest'ottica, va esplicitato che la Regione Veneto intende utilizzare la nuova fase di programmazione per promuovere politiche di contrasto alle discriminazioni e di valorizzazione della risorsa degli immigrati, in particolare sui luoghi di lavoro: tutte queste misure avrebbero lo scopo comune di sostenere il processo di integrazione sociale e lavorativa degli extracomunitari che risiedono legalmente nel territorio della regione. Le scelte programmatiche del sessennio 2007-2013 privilegiano, sul terreno concreto degli interventi, la conoscenza e l'analisi dell'evoluzione del fenomeno immigratorio e l'incentivazione di alleanze territoriali per la realizzazione di progetti finalizzati all'integrazione della popolazione immigrata nel tessuto socio-lavorativo veneto. La nuova programmazione pone l'accento sugli interventi nei confronti di disabili e giovani che lasciano prematuramente la scuola, ma si parla anche di altre fasce sociali a rischio tra cui i migranti. L'obiettivo complessivo è l'inclusione sociale, con una attenzione alla mediazione tra le esigenze del mercato del lavoro ed il soddisfacimento delle istanze sociali degli utenti. Come strumenti indispensabili al conseguimento di questo obiettivo generale, la nuova programmazione individua i percorsi di formazione di base, il sostegno alla formazione permanente, la strutturazione del sistema della mediazione culturale, l'accompagnamento alla creazione d'impresa, l'aggiornamento degli operatori pubblici e privati.

<sup>36</sup> Asse A: adattabilità; Asse B: occupabilità; Asse C: capitale umano; Asse D: pari opportunità e non discriminazione; Asse E: capacità istituzionale; Asse F: transnazionalità; (Asse G: assistenza tecnica).

<sup>37</sup> Regione Veneto, *Programma Operativo Regionale "Competitività regionale e occupazione, FSE 2007-2013*, cit.

I progetti esaminati come buone pratiche hanno, quasi tutti, posto al centro degli interventi l'approccio consapevole alla gestione delle diversità in ambito organizzativo e sociale. Per intervenire sui conflitti che l'integrazione con altre culture implica si è iniziato a lavorare sulla "diversità" come opportunità di sviluppo del territorio regionale. Significativo, nella maggioranza dei progetti, il coinvolgimento di più attori territoriali per arrivare a definire una reale integrazione: il sistema delle imprese con i problemi di sviluppo nel mercato globale, il sistema istituzionale di supporto al lavoro in tutta la sua articolazione territoriale, il sistema sociale di supporto alle persone. Le reti evidenziate dai progetti sono reti locali, nazionali o europee che promuovono il confronto tra pratiche diverse e mettono in comunicazione i migranti, gli operatori sociali ed economici, le istituzioni e gli esperti. Il lavoro di rete interistituzionale è risultato, ad esempio, indispensabile in esperienze che hanno organizzato la prima accoglienza ed in particolare il supporto alla Questura nell'espletamento delle pratiche burocratiche. Migliorare il servizio di assistenza ha significato assicurare un percorso di integrazione in cui si realizza il diritto di cittadinanza.

Interessante la realizzazione di servizi di secondo livello (supporto alla creazione di impresa) che iniziano a guardare al miglioramento del percorso di inserimento lavorativo dei migranti, in una prospettiva di valorizzazione delle competenze e attitudini individuali. Si è partiti dall'associare il lavoratore straniero ad un lavoro dipendente, di bassa qualifica e retribuzione, precario, spesso parzialmente o completamente "in nero", per arrivare a definire, attraverso le ricerche, un nuovo percorso di inserimento lavorativo che va verso la creazione d'impresa. Sono, infatti, sempre di più le piccole imprese, collocate prevalentemente nei settori della ristorazione, dell'edilizia, dei trasporti e del commercio, gestite da soggetti immigrati, che vanno ad arricchire il tessuto produttivo regionale.

Le buone pratiche individuate per l'approfondimento sono le seguenti:

### ***1. Progetto City to City***

Il progetto ha fornito un luogo di informazione e scambio sulle tematiche dell'impresa, con particolare attenzione ai cittadini immigrati che affrontano il mercato del lavoro con un progetto imprenditoriale, riconoscendo l'importanza di promuovere la formazione e l'aggiornamento come spinte propulsive all'avviamento di un'attività in proprio<sup>38</sup>. City to City vuole garantire a tutti i cittadini e le cittadine immigrati informazioni riguardanti le leggi, l'amministrazione e le procedure di registrazione per la creazione di nuove imprese; creare

---

<sup>38</sup> Il progetto City to City (C2C) è caratterizzato da un approccio innovativo, che nello specifico fa riferimento al suo sub-programma 1, "Sviluppo di attività economiche, in particolare per migranti". Il Progetto City to City (C2C) prevede un ampio livello transnazionale, reso possibile da una partnership molto allargata con varie regioni italiane ed europee.

strutture di supporto e consulenza permanente per gli imprenditori immigrati, sia di *front office*, sia *on line*.

**Provincia:** Padova

**Fonte di finanziamento:** FSE 2000-2006 - Programma Comunitario Interreg III C - sub-programma 1, "Sviluppo di attività economiche, in particolare per migranti"

**Durata:** 2006 – 2007

**Ente Proponente:** Regione Calabria

**Partners:** Veneto Lavoro, Regione Sicilia, Municipalità di Valencia (Spagna), Comune di Liban (Letonia), Federazione Autorità locali spagnole, Municipalità di Hamburgo (Germania), Città di Turuc (Turchia), Regione Svezia occidentale, Contea di Cambridge (Gran Bretagna).

## **2. CISI – Centro Informazioni e Servizi per gli Immigrati**

Il CISI - Centro Informazione e Servizi per Immigrati è uno sportello che ha come obiettivo la semplificazione dell'iter burocratico dei permessi/carte di soggiorno e delle pratiche per la ricongiunzione familiare, nel collegamento con i competenti uffici della Questura e della Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Padova (UTG). Presso i CISI del Comune di Padova è stato attivato il Centro Donne dal Mondo che ha aiutato le utenti a trovare accesso a informazioni anche non specifiche del lavoro ma utili per conciliare quest'ultimo con gli impegni familiari; sia sostenendo le persone non competitive impegnate nella ricerca di lavoro ricorrente.

**Provincia:** Padova

**Fonte di finanziamento:** Fondo UNRRA - Ministero degli Interni

**Durata:** dal 1998 ad oggi

**Ente proponente:** Comune di Padova

**Altri componenti:** Provincia di Padova, Questura, Prefettura, Padronati.

## **3. G.LOCAL - Immigrazione, competenze, sviluppo nei sistemi territoriali**

Aderendo alla caratteristica sperimentale dell'Iniziativa Equal, G-Local ha voluto proporre un laboratorio di elaborazione e promozione di nuove modalità per l'attuazione delle politiche dell'occupazione, in particolare per quanto concerne i lavoratori occupati.

Più in particolare gli obiettivi del progetto G-Local sono strettamente collegati all'implementazione di pratiche di *lifelong learning* su tutto il territorio regionale sperimentando un "Centro di competenza sui flussi migratori" che ha favorito i processi di governance creando un *repository* organizzato di documenti sul tema migratorio e offrendo servizi specialistici di orientamento e formazione.

**Regione:** Veneto

**Fonte di finanziamento:** FSE 2000-2006 Equal I Fase (PS Geografica) Asse: Adattabilità

**Durata:** da maggio 2002 a giugno 2005

**Ente proponente:** A.T.S. GLOCAL - mandataria Industriali Veneto SIAV Scarl

**Altri componenti:** Industriali Veneto Siav Scarl, AG.FO.L. Formazione Lavoro Società Cooperativa, Veneto Lavoro, Associazione a Carattere volontario tra immigrati e italiani, AICCRE – Federazione Veneta

#### *4. Diversity Learning*

Nato con l'intento di garantire parità e qualità d'accesso alla formazione e alle esperienze che sviluppano competenze. Gli obiettivi strategici del progetto sono stati quelli di fornire o sviluppare le basi scientifiche e le capacità professionali per la gestione della diversità in ambito formativo, rendere i partecipanti (n. totale: 1000 immigrati, di cui 500 donne) più consapevoli delle proprie funzioni e della propria identità professionale in vista di uno sviluppo personale.

**Provincia:** Belluno

**Fonte di finanziamento:** FSE 2000-2006 Asse C Misura: 1 - POR Veneto

**Durata:** da giugno 2005 a dicembre 2006

**Ente proponente:** Metalogos Scarl

**Partner:** Enti di formazione: Consorzio SACS, Agfol scarl, Innimpresa srl. Società di servizi e di consulenza: ULSS 1 Belluno, ASL, Università degli Studi di Padova – Ingegneria gestionale, Unione Artigiani Belluno, CGIL Belluno, CISL Belluno

Oltre ai progetti individuati come buone pratiche si menzionano anche alcune esperienze significative attuate nella Provincia di Vicenza, dove è stato realizzato un programma di attività formative per la chiusura del periodo di programmazione 2000-2006 allo scopo di completare un processo d'integrazione tra Centri per l'impiego e Centri di formazione professionale già avviato nel 2002. Il Programma d'Azione per il Re-Impiego - "ReI" di lavoratori svantaggiati si è inserito in questo percorso avviando una sperimentazione atta a facilitare le attività di incontro domanda offerta, anche attraverso la realizzazione di azioni di reimpiego di lavoratori, azioni di accompagnamento e formazione mirata. Sulla stessa lunghezza d'onda, il Progetto Occupazione e Servizi alla Persona ha costituito una rete di sportelli per facilitare gli incroci di domanda e offerta di lavoro legato all'assistenza familiare domiciliare. Nella Provincia di Treviso possiamo inoltre menzionare la guida informativa "Vivere in Italia" che presenta informazioni ed aggiornamenti sulla normativa in materia di immigrazione e condizione dello straniero. Nello stesso periodo, l'amministrazione provinciale ha anche distribuito 101 schede tradotte in molteplici lingue riguardanti la sicurezza nei luoghi di lavoro, soprattutto nei settori dove sono presenti forti componenti di rischio di incidenti sul lavoro.



Da sottolineare anche l'attività di Veneto Lavoro<sup>39</sup> che nell'ambito delle proprie competenze ha progettato e realizzato alcuni interventi per l'inserimento socio lavorativo degli immigrati, sul territorio regionale. Il progetto più recente ed anche quello più attuale per la situazione economica del Nord Est è lo Sportello Informativo Regionale per il Rientro (SIR), finanziato dalla Regione. E' un servizio di informazione e consulenza dedicato ai cittadini immigrati regolarmente residenti in Veneto ed aventi la nazionalità di un Paese non appartenente all'Unione Europea. Il suo obiettivo principale è quello di offrire ai beneficiari supporto di tipo esclusivamente informativo e consulenziale per l'individuazione di un percorso di ritorno produttivo nel proprio Paese d'origine. Altro progetto interessante è il Progetto Routes che ha identificato, raccolto ed analizzato buone pratiche concernenti l'integrazione e le governance politiche portate avanti dai Governi locali, dalle Organizzazioni Non Governative e dalle Associazioni di Immigrati che concretamente operano in materia di integrazione. Migravalue infine, è un progetto finanziato dall'UE tramite il programma INTERREG IIIB CADSES che vuole promuovere la correlazione tra il capitale finanziario dei migranti e lo sviluppo economico e sociale delle Regioni situate lungo le stesse rotte migratorie. Il suo approccio è quello di operare per mezzo di *partnership* territoriali pubblico-private per definire un modello sostenibile per la garanzia transnazionale di un Fondo di Credito che dovrebbe rendere disponibili finanziamenti per azioni di sviluppo sociale ed economico, incluse le iniziative dei migranti nei loro Paesi di origine. Volendo fornire un quadro di sintesi dei principali elementi emersi dallo studio delle Buone pratiche venete, occorre innanzitutto rimarcare uno dei tratti peculiari dell'esperienza regionale: nella maggioranza dei progetti è risultato particolarmente significativo il coinvolgimento di più attori territoriali. Le migliori esperienze sviluppate in Regione sono riuscite a tenere assieme le esigenze tanto del sistema delle imprese quanto delle controparti istituzionali (e le relative articolazioni territoriali) e delle comunità locali. Si tratta di un risultato di rilievo poiché evidenzia come lo sviluppo socio/economico passi per l'attivazione di tutti gli attori locali; soprattutto per quel che riguarda le imprese, il sistema Veneto evidenzia una forte consapevolezza della funzione sociale delle aziende che operano sul territorio; la capacità di comprendere le esigenze delle comunità locali è dunque fondamentale per il posizionamento competitivo delle aziende venete. Più in generale, il tema delle reti è centrale in tutti gli interventi considerati. Si tratta per lo più di reti a forte valenza locale che promuovono il confronto tra pratiche diverse e mettono in comunicazione i migranti, gli operatori sociali ed economici, le istituzioni e gli esperti. Nel campo della gestione del fenomeno migratorio, la collaborazione tra partner diversi ha avuto un ruolo fondamentale nel tradurre i risultati delle sperimentazioni in cambiamenti dei sistemi locali di lavoro.

---

<sup>39</sup> Veneto Lavoro è l'Agenzia Strumentale della Regione Veneto che gestisce l'Osservatorio sul Mercato del Lavoro. Per la Regione gestisce anche i fondi FSE destinati a formazione e lavoro.

### Diagramma SWOT – Veneto

| <b>Tematica</b>                             | <b>Punti di forza</b>   | <b>Punti di debolezza</b>  | <b>Rischi</b>  | <b>Opportunità</b>  |
|---|---|--|--|---|
| <i>Coerenza progettuale</i>                 | <p>Definizione chiara del/dei problemi che si intende affrontare.</p> <p>Individuazione di attori a più livelli: quello delle istituzioni che devono progettare servizi e quello dei beneficiari finali</p> <p>Elaborazioni di ricerche a supporto della definizione e/o della progettazione di dettaglio degli interventi sui territori.</p> | Poco pubblicizzati i dati dei monitoraggi  | <p>Evoluzione dei contesti e del fenomeno migratori che mettono in evidenza problematiche che non sono state prese in considerazione.</p> <p>Duplicazione delle esperienze</p>     | Flessibilità degli interventi che permettono l'adattamento alle evoluzioni dello sviluppo economico locale  |
| <i>Reti</i>                                 | <p>Dialogo tra gli attori territoriali che lavorano, nel loro quotidiano, sul tema oggetto del progetto.</p> <p>Presenza del sistema delle imprese.</p> <p>Presenza di reti locali ma anche europee per scambi di esperienze.</p> <p>Strutturazione di reti telematiche per il dialogo tra i servizi.</p>                                     | <p>Poca chiarezza sulla definizione di protocolli e/o accordi di rete.</p> <p>Mancanza di una definizione dei ruoli istituzionali definiti da una Legge.</p>                 | <p>Cambiamenti sociali ed economici che definiscono nuovi ruoli e nuove competenze.</p> <p>Cambiamenti legislativi che distribuiscono diversamente le competenze istituzionali</p> | <p>Lavorare a linguaggi condivisi</p> <p>Condivisione di presupposti iniziali</p> <p>Condivisione di obiettivi</p>  |
| <i>Metodologie e tecniche di intervento</i> | <p>Centralità della persona</p> <p>Attenzione alle potenzialità inespresse degli/delle Immigrati/e</p> <p>Introduzione dell'approccio consapevole al <i>diversity management</i></p>  | <p>Impoverimento delle metodologie nel trasferimento delle pratiche al termine di alcuni progetti.</p> <p>Poca chiarezza sul coinvolgimento di professionalità dedicate.</p> | Trasferimento delle metodologie nella loro completezza   | <p>Definizione di nuove competenze per gli operatori sociali sia pubblici che privati.</p> <p>Alta potenzialità delle ICT nei progetti di integrazione.</p> |

**Diagramma SWOT – Veneto (segue)**

| <b>Tematica</b>                              | <b>Punti di forza</b>  | <b>Punti di debolezza</b>   | <b>Rischi</b>   | <b>Opportunità</b>   |
|--|--|---|---|--|
| <i>Sistemi e strumenti di monitoraggio</i>   | Elaborazione di dati per uso interno.  | Poca chiarezza su come vengo rilevati i dati<br><br>Poco chiaro se esiste un “progetto valutativo”  | Lettura dei motivi che possono mettere in difficoltà un progetto<br><br>Lettura delle ricadute  | Esistenza di valutatori esterni<br><br>Pubblicizzazione dei risultati quanti/qualitativi   |
| <i>Sistema comunicativo</i>                  | Comunicazione sui siti internet<br><br>Costruzione di banche dati fruibili anche dopo la fine del progetto.<br><br>Predisposizione di materiali informativi in più lingue. | Poco chiare le modalità di informazione, oltre quelle definite nel progetto.<br><br>Poco chiari gli interventi di animazione territoriale.<br><br>Poco chiara la comunicazione diretta ai beneficiari | Coinvolgimento limitato dei beneficiari finali.<br><br>Mancanza di continuità del progetto  | Ruolo attivo della Pubblica Amministrazione<br><br>Manutenzione delle banche dati  |
| <i>Coinvolgimento dei beneficiari finali</i> | Sensibilità del promotore<br><br>Sensibilità degli operatori che lavorano direttamente con l'utenza.   | Spesso non sono coinvolti nella progettazione<br><br>Non sono sempre chiari i percorsi di coinvolgimento dei beneficiari finali e/o delle loro Associazioni   | Mancanza di considerazione di problematiche complesse (es. sfruttamento/mafie, dinamiche di comunità)                                     | Iniziative che partono dalle comunità e/o che coinvolgono direttamente i beneficiari finali                                      |
| <i>Condizioni di sostenibilità</i>           | Chiarezza degli interventi<br><br>Chiarezza dei ruoli dei vari attori<br><br>Ruolo politico che supporta finanziariamente il progetto nel tempo                            | Cambiamenti politici<br><br>Evoluzione della legislazione.<br><br>Mutamenti economici.  | Mancato finanziamento<br><br>Mancato coordinamento delle risorse a livello territoriale<br><br>Evoluzione incerta del fenomeno migratorio | Attenzione della pubblica amministrazione agli interventi<br><br>Programmazione territoriale degli interventi sul lungo periodo. |

## **Il Lazio**

La Regione Lazio, con 5.561.017 di abitanti è la terza regione più popolata del Paese, dopo la Lombardia e la Campania. E' anche la terza regione per densità abitativa con 323,2 abitanti per chilometro quadrato<sup>40</sup>. La forte attrazione demografica è data dalla presenza della capitale, dove risiede il 48,8% della popolazione regionale. Questa attrazione demografica della Regione e di Roma, in particolare, è confermata anche dalla lettura dei flussi migratori. Il potere di attrazione di Roma è dato dal fatto che la capitale rappresenta il secondo punto di sbarco per gli immigrati, è considerata una città "porto" dove si arriva per una prima accoglienza, in mancanza di una sufficiente accoglienza (parliamo di strutture) nei luoghi di sbarco. E' la città che permette anche periodi di clandestinità e fino a pochi anni fa era l'unica sede del Tribunale per i richiedenti asilo.

Questa situazione è ampiamente confermata dai dati Istat. Sulla base di tali dati (Annuario statistico 2008) la popolazione straniera del Lazio, al primo gennaio 2008, è di 390.993 presenze con una età media pari a 32,7 e una incidenza sulla popolazione totale del 7%. Nel dettaglio che l'Istat ci fornisce del dato provinciale, la maggior parte della popolazione straniera si concentra prevalentemente nella provincia di Roma, con 321.887 presenze rispetto alle 69.106 presenze di tutte le altre province del Lazio e, rispetto alla provincia di Roma, la maggiore concentrazione si registra nel Comune di Roma con 218.426 presenze. La Provincia di Roma concentra, quindi, l'82% delle presenze straniere di tutta la Regione e il Comune di Roma il 76% di tutta la Provincia.

L'Istat ci fornisce anche il dettaglio dei Paesi di provenienza, da questa lettura è chiaro come il flusso più significativo è quello della popolazione rumena che è aumentato dopo l'ingresso della Romania nella UE, anche grazie all'emersione dalla clandestinità. Dalla Romania proviene circa il 30% della popolazione straniera censita dall'Istat, seguono le Filippine con il 7%, la Polonia e l'Albania con il 5% di presenze. Per ogni popolazione censita le donne sono in numero superiore. I minori, secondo l'Istat, sono 78.710 e rappresentano il 20% degli stranieri residenti. Parlando di minori, non si può omettere il dato sui minori non accompagnati<sup>41</sup>, visto che solo Roma ne conta circa 1.000 a dimostrazione della non trascurabilità del fenomeno<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Fonte dati: Istat, Annuario statistico 2008.

<sup>41</sup> Per minore straniero non accompagnato si intende il minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea che si trova per qualsiasi causa in Italia privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

<sup>42</sup> Per l'accoglienza e la tutela del minore il *Gruppo Nazionale Enti e Servizi di Prima Accoglienza*, grazie al finanziamento del Progetto Equal "Palms", ha realizzato una ricerca sull'esperienza di accoglienza realizzata in vari Comuni italiani.

Per quanto riguarda il lavoro, secondo i dati INPS, alla fine del 2007 i lavoratori nati all'estero sono aumentati nel Lazio del 30%, raggiungendo il valore assoluto di 255.952 occupati. Nel dettaglio provinciale Roma ha sicuramente un ruolo trainante, ma tutte le Province minori del Lazio registrano un incremento. La prima è Latina con un aumento del 60,7%, a seguire Viterbo con un aumento percentuale del 50,4%, poi Rieti che registra un +49,6%, inferiore la crescita di Frosinone con un aumento del 31% e la percentuale di incremento più bassa la registra la Provincia di Roma con un +26,4%: si tratta di un chiaro effetto dimensionale poiché come detto in valori assoluti la crescita maggiore si registra proprio nella provincia di Roma. Un incremento dovuto anche all'emersione dal nero di lavoratori residenti in Paesi di nuovo ingresso (1 gennaio 2007) nell'Unione Europea.

Il dato sulle imprese di immigrati cresce a partire dal 2003 in maniera graduale e il numero complessivo si raddoppia tra il 2003 e il 2007, passando da 5.488 unità alle 14.226 del 2007. A giugno del 2008 sono 17.321, in questa data l'incidenza sul totale è pari al 6,5% (così come avviene a livello nazionale): le 17.321 imprese individuali con titolare immigrato (dati Camera di Commercio), colloca il Lazio al settimo posto fra le regioni italiane. Il Lazio si colloca, invece, al terzo posto nella graduatoria delle imprese individuali registrate con titolari donne immigrate (4.264, con un incremento dell'8,6%, tra il 2006 e il 2007), subito dopo la Lombardia (6.671) e la Toscana (4.604).

Secondo i dati del POR 2000/2006, cresce, tra il 1997 e il 1998, la pressione dei cittadini extracomunitari sul mercato del lavoro, in questi due anni, si riscontra un incremento di iscritti al collocamento del 13,1%, dato superiore ai valori di tutte le regioni del Centro-Nord e a quello medio nazionale (+11%).

Tutta l'impostazione del POR mira a integrare le politiche e gli strumenti della formazione e della scuola (inclusa quella universitaria) con quelli delle politiche attive per il lavoro, in linea con le indicazioni europee. Questa impostazione viene ripresa nell'obiettivo globale 2: "Promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone esposte al rischio di esclusione sociale", che parla di soggetti deboli (in generale) sottolineando che questa priorità è stata pienamente recepita tanto dal Piano Nazionale per l'Occupazione italiano 1999 quanto dal Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 3. In entrambi i documenti viene affermata con decisione la necessità di combattere fermamente ogni forma di esclusione sociale a partire proprio da quella che si realizza sul piano dell'occupazione e dell'accesso al lavoro.

Dalla descrizione del POR 2000/2006 e nei bandi che hanno dato attuazione alle misure descritte, emerge una riflessione interessante legata allo sviluppo di una politica di intervento per gli immigrati: la Regione Lazio non descrive una sua strategia di intervento, si affida ad interventi più ampi, legati allo svantaggio in generale, oppure ad interventi mirati per

gli immigrati ma che non seguono una logica di integrazione funzionale tra servizi.

Non si può parlare, quindi, di policy sulla migrazione dell'Ente Regione: i decisori politici non tracciano una linea di intervento che segna la strada per un welfare locale che contiene anche elementi per intervenire sulle problematiche complesse dell'immigrazione. Questo non significa che non ci siano stati interventi per sostenere l'integrazione socio lavorativa degli e delle immigrate ma che questi interventi non sono pensati in una più ampia logica di sistema di sviluppo locale dove l'immigrazione è vista come fattore di crescita economica. Persiste ancora una logica di assistenza, basata su un atteggiamento umanitario, di risoluzione di alcuni aspetti visti in un tempo e in uno spazio limitato. Pensando alle ricadute dei progetti approvati possiamo affermare che il territorio regionale gestisce progetti che non hanno collegamento tra di loro, se non grazie alle iniziative che partono dal basso.

Per una completa descrizione del sistema Lazio è interessante introdurre anche una riflessione sul nuovo documento di programmazione regionale (POR 2007/2013), che prevede una valutazione del precedente e una definizione delle nuove linee guida, dalle quali sembra emergere una maggiore strutturazione delle policy migratorie, che vengono confermate dagli interventi richiesti negli ultimi bandi pubblicati.

A partire dall'ultimo biennio, la Regione ha accompagnato una trasformazione profonda delle modalità di governance del FSE puntando su innovazioni di tipo gestionale e strategico che hanno dato maggiore enfasi al principio di sussidiarietà nei confronti delle Province (delega alle Province). In termini operativi ciò si è tradotto nella messa in campo di un numero elevato di progetti per quello che riguarda:

- l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro
- la definizione di strumenti per favorire un maggiore legame tra mondo produttivo e della formazione e sostenere lo sviluppo occupazionale (ad es. Borse Lavoro)
- la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro delle donne.

Il ruolo della Regione si sposta, negli ultimi anni, su politiche alte di integrazione: le profonde trasformazioni in atto sul mercato del lavoro e le conseguenze che queste generano nelle condizioni di vita della popolazione del Lazio richiedono una nuova integrazione tra le politiche attive del lavoro, sviluppo locale e welfare.

Questa considerazione porta a non programmare interventi mirati ma a ripensare la tela su cui poi si intrecciano i vari interventi. L'integrazione del sistema formativo, per esempio, può favorire la qualificazione dei giovani stranieri, ma anche la riqualificazione di quelli che già lavorano. Il diritto all'accesso alla formazione andrebbe strutturato, quindi, attraverso politiche che facilitino i percorsi di fruizione dei saperi e di riconoscimento delle competenze

che non sono diretti a target specifici. Le politiche attive del lavoro sostengono un accompagnamento guidato di cui i cittadini, ivi compresi gli immigrati, possono beneficiare con pari opportunità. Alla base di questo c'è una rivisitazione del welfare che deve garantire dignità al cittadino straniero. Per il raggiungimento di questi obiettivi, lo sforzo della Regione Lazio si è concentrato, negli ultimi anni, anche nella elaborazione del nuovo testo di Legge del luglio 2008, legge n.10/2008, che supera la legge 17/90. Il Testo Unificato "Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati", mira a favorire la partecipazione alla vita civile e l'accesso ai pubblici servizi per gli immigrati che risiedono o sono domiciliati stabilmente nel Lazio. In particolare esso contiene disposizioni poste a tutela del diritto allo studio e all'assistenza sociale, sanitaria ed abitativa e a sostegno della formazione professionale e universitaria e dell'inserimento nel mondo del lavoro, anche in forma imprenditoriale. La presente indagine ha analizzato 5 buone pratiche suddivise in base a problematiche emerse come punti focali di interesse: l'accoglienza, la creazione di impresa, il ruolo delle donne, il ruolo della formazione, le nuove forme di schiavitù (la tratta). I progetti esaminati sono i seguenti:

#### *1. Impresa Senza Frontiere*

Il progetto è stato pensato dalla Provincia di Roma che ha elaborato un bando pubblico per la realizzazione di un Incubatore di impresa. L'obiettivo era quello di intervenire sulla difficoltà delle neo imprese nel trovare spazi fisici dove insediarsi.

**Provincia:** Roma

**Fonte di finanziamento:** Provincia di Roma affidato dalla Regione a valere sul Fondo Nazionale Politiche sociali destinato all'immigrazione (L. 328/2000).

**Durata:** Luglio 2006- Gennaio 2009 (30 mesi)

**Ente proponente:** Provincia di Roma – Dipartimento IX – "Immigrazione ed Emigrazione"

**Componenti ATI:** Fondazione Risorsa Donna – F.M.P. & Partners Srl

**Partner istituzionali:** Provincia di Roma

## *2. Equal PRASSI 2*

Il progetto nasce dall'esperienza di un precedente progetto Equal - I fase, finanziato dall'asse imprenditorialità. Il primo progetto Equal prevedeva l'apertura di uno sportello per il supporto alla creazione di nuove imprese a Cerveteri, poi esteso ai Comuni di Tolfa, Bracciano e Trevignano.

**Provincia:** Roma

**Fonte di finanziamento:** FSE 2000-2006 Equal - II fase

**Durata:** dal 01/07/2005 al 30/06/2007, anni due

**Ente proponente:** Consorzio Prassi - Organismo creato appositamente per gestire la Partnership di sviluppo

**Altri componenti:** Comuni di: Tolfa, Bracciano, Trevignano; Cooperativa Solidarietà, Cooperativa La Goletta, Cooperativa Rosa Blu, Cooperativa Sociale l'Oasi, Cooperativa 29 giugno.

## *3. Equal - Programma Integra*

La struttura organizzativa nata a seguito del progetto sperimentale denominato Integ.r.a. – Integrazione dei richiedenti asilo e rifugiati, finanziato dal Fondo Sociale Europeo - Iniziativa Comunitaria EQUAL e realizzato nel biennio 2004 – 2005 dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), a cui la città di Roma ha aderito in qualità di *partner*. E' rivolto alla promozione dei processi d'integrazione dei cittadini migranti e richiedenti protezione internazionale.

**Comune di Roma**

**Fonte di finanziamento:** FSE 2000-2006 Equal I e II fase

**Durata:** dal 2003 – ad oggi

**Ente proponente:** ANCI – Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e il Centro studi sociali.

**Altri componenti:** Sette città italiane (Ancona, Bergamo, Bitonto, Catania, Forlì, Genova e Roma) – In tutto il primo finanziamento Equal prevedeva 23 partner



#### *4. Capaci di futuro*

Partito dall'idea di spostare la rappresentanza delle comunità dagli uomini alle donne, visto che nelle comunità straniere la componente femminile è spesso poco visibile e interagisce poco con le questioni pubbliche. Il progetto nasce per rafforzare la capacità di integrazione e di partecipazione delle donne immigrate.

**Area di intervento:** Regione Lazio

**Fonte di finanziamento:** Finanziamento Regionale – Assessorato Lavoro, Pari opportunità e politiche giovanili

**Durata:** dal 11-07-08 al 10-07-09 Mesi: 12

**Ente proponente:** Alfor Pontina – Associazione Lazio Formazione

**Componenti ATI:** Alfor Pontina, Cora Roma Onlus, Coop. Sociale Saturnino Onlus

#### *5. Vie d'Uscita*

Formazione, rete, interventi contro la tratta, riguarda l'intero territorio della Regione Lazio e si inserisce nel più ampio Progetto Interregionale "Vie d'uscita", fondato sulla priorità stabilita dall'Unione Europea di far fronte ai fenomeni della tratta e della prostituzione.

**Multiregionale:** Piemonte, Lazio, Campania, Emilia Romagna, Valle D'Aosta

**Fondi:** FSE Ob.3 Mis. E.1

**Durata:** 2005-2006 (prima annualità) 2007-2008 (seconda annualità)

**Ente proponente:** Tecnostruttura

**Componenti ATI per la Regione Lazio:** Parsec (Associazione e Cooperativa) Caritas, Studio Come, AICCRE (Sezione italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa)

**Partner istituzionali:** Regione Lazio

I progetti esaminati mettono in evidenza alcune variabili fondamentali che sono rappresentate dalla necessità di strutturare servizi di accoglienza, nei quali l'immigrato venga seguito in un percorso personalizzato. L'accoglienza si distingue in servizi di primo livello (supporto per espletare le procedure burocratiche) che nella città di Roma restano fondamentali, data la crescita del fenomeno migratorio negli ultimi anni e servizi di secondo livello (orientamento, *empowerment*, formazione professionale, supporto alla creazione di impresa) che iniziano a ragionare su una integrazione che guarda al fenomeno migratorio nella sua complessità. In questo secondo livello entra in gioco il ruolo cardine della formazione che, seguendo le indicazioni dell'Unione Europea, intende sviluppare la società della conoscenza, innalzando

qualitativamente l'accesso al lavoro e garantendo i diritti di cittadinanza.

I progetti analizzati hanno avviato un percorso di supporto alla “persona immigrata” in quanto tale, come portatore di potenzialità di sviluppo. Questo approccio parte da un presupposto fondamentale che è rappresentato dalla visione di una società multietnica che in una logica di globalizzazione diventa lo stimolo ad una nuova convivenza societaria imperniata sullo scambio tra culture.

Che nel Lazio ci sia un processo che porti alla società multietnica è una cosa di cui si discute ma, per il momento, non ci sono azioni strategiche che favoriscano questo processo. A volte ci sono spinte contrarie, ecco perché quasi tutti i progetti hanno previsto azioni di sensibilizzazione dei territori coinvolti: se da una parte bisogna accompagnare gli immigrati, dall'altra bisogna sensibilizzare gli attori pubblici e privati ad introdurre competenze specifiche atte a gestire nuovi servizi in una logica di integrazione dei percorsi.

L'integrazione dei servizi è stata evidenziata come un'esigenza da parte di tutti gli intervistati. Nel lavoro con le popolazioni immigrate prima o poi ci si deve confrontare con problematiche diverse e soprattutto complesse, che un solo progetto ha difficoltà a risolvere e per questo c'è una forte spinta di tutti i promotori/coordinatori dei progetti a trovare sinergie sul territorio: quando si parla di integrazione tra i servizi si parla di problematiche relative alla situazione abitativa, alla situazione lavorativa, a quella familiare, a quella sanitaria etc.

Collegata all'esigenza di integrare i servizi è la capacità di creare reti, su questa potenzialità tutti i progetti si sono confrontati con risultati differenti a secondo degli obiettivi, dell'esperienza del promotore o dal contesto di riferimento. Sicuramente si può dire che dove si sono create reti forti è cresciuta anche la sostenibilità temporale del progetto che ha aperto la strada al rifinanziamento da parte della Pubblica Amministrazione.

Un altro aspetto emerso dall'analisi dei progetti è la differenza tra i servizi e l'integrazione tra i servizi offerti dalla capitale, rispetto a quelli presenti nelle altre Province. I progetti che hanno agito su tutta la Regione hanno dovuto capire quali sono le strutture coinvolte attive su questa problematica e come coinvolgerle. Questo ha messo l'accento sulla necessità di rileggere i flussi migratori regionali per “preparare” le varie amministrazioni locali a nuove modalità di gestione delle politiche sociali.

Un ultimo importante elemento di sintesi è dato dall'esperienza dei promotori e del partenariato di progetto. L'intero ciclo di progetto si basa su questa esperienza: l'idea nasce da precedenti servizi/progetti gestiti dai promotori; la realizzazione si basa su metodologie messe a punto in altre esperienze e su reti spesso già esistenti; la valutazione e la lettura delle ricadute si basano sulla capacità interpretativa e la sensibilità dei promotori.

Si può dire che i progetti nascono dal basso e prevalentemente dalla capacità di lettura che il Terzo settore mette a disposizione nel territorio, creando sinergie con l'attore pubblico. E' la relazione tra le strutture del Terzo settore e le strutture pubbliche che assicura le ricadute positive del progetto, soprattutto in una logica di trasferibilità dell'esperienza. Al contrario l'autoreferenzialità dei soggetti privati può "minare" l'efficacia degli interventi. I progetti sono stati, infatti, letti nella logica dell'estensione dell'intervento a più contesti e realtà operative e hanno avuto varie fonti di finanziamento a conferma del fatto che il Fondo Sociale Europeo non ha sostenuto tutte le potenzialità progettuali della Regione. Questo perché spesso è stata messa in evidenza la difficoltà di gestione dei fondi FSE e relativa rendicontazione, in particolare questa difficoltà è stata rilevata dagli Enti locali di piccole dimensioni o dalle strutture private che non hanno la copertura finanziaria necessaria.

Riportiamo di seguito una sintesi, secondo l'analisi SWOT, dei punti di forza, di debolezza, i rischi e le opportunità degli interventi realizzati. Le tematiche individuate riprendono i macrotemi affrontati nell'intervista con gli interlocutori privilegiati.

**Diagramma SWOT – Lazio**

| <b>Tematica</b>                             | <b>Punti di forza</b>  | <b>Punti di debolezza</b>   | <b>Rischi</b>   | <b>Opportunità</b>  |
|---|--|---|---|---|
| <i>Coerenza progettuale</i>                 | <p>Chiarezza della problematica sulla quale si intende intervenire</p> <p>Individuazione del target di riferimento</p> <p>Scelta delle metodologie di intervento</p> <p>Approccio integrato (problematiche – servizi)</p>  | <p>Mancata valutazione degli impatti nel medio e lungo periodo</p>  | <p>Sorgere di problematiche che non sono state prese in considerazione</p> <p>Duplicazione delle esperienze</p> | <p>Integrazione tra i progetti</p>  |
| <i>Reti</i>                                 | <p>Dialogo tra strutture private e pubbliche</p> <p>Inserimento delle scuole come supporto all'integrazione culturale e alla famiglia</p> <p>Metodologie per incrementare il dialogo tra attori che erogano servizi ed hanno mandati istituzionali diversi</p> <p>Esperienza di reti dei promotori</p> | <p>Autoreferenzialità per alcuni interventi</p> <p>Modalità di intervento differenti</p> <p>Linguaggi diversi</p> | <p>Cambiamenti legislativi</p>  | <p>Condivisione di presupposti iniziali</p> <p>Condivisione di obiettivi</p> <p>Strutture in grado di gestire reti territoriali</p> <p>Finanziamenti dedicati</p> |
| <i>Metodologie e tecniche di intervento</i> | <p>Centralità della persona</p> <p>Attenzione alla specificità femminile</p>   | <p>Derivate da altre esperienze, poco innovative</p>  | <p>Preparazione su target specifici</p>   | <p>Creazione di nuove competenze</p>  |

**Diagramma SWOT – Lazio (segue)**

| <b>Tematica</b>                              | <b>Punti di forza</b>  | <b>Punti di debolezza</b>  | <b>Rischi</b>  | <b>Opportunità</b>  |
|--|--|--|--|---|
| <i>Sistemi e strumenti di monitoraggio</i>   | Elaborazione di dati per uso interno   | Poca chiarezza su come vengono rilevati i dati<br>Poco chiaro se esiste un “progetto valutativo”                   | Lettura dei motivi che possono mettere in difficoltà un progetto<br>Lettura delle ricadute                             | Esistenza di valutatori esterni<br>Pubblicizzazione dei risultati quanti/qualitativi                      |
| <i>Sistema comunicativo</i>                  | Seminari e incontri di sensibilizzazione<br>Strumenti telematici<br>Costruzione di banche dati | Poco tempo e poche risorse dedicate  | Coinvolgimento dei beneficiari finali e intermedi<br>Continuità del progetto   | Ruolo attivo della Pubblica Amministrazione<br>Manutenzione delle banche dati                             |
| <i>Coinvolgimento dei beneficiari finali</i> | Sensibilità del promotore<br>Dialogo pregresso attivato su altri progetti/servizi              | Spesso i beneficiari non sono coinvolti nella progettazione<br>Non sono sempre chiari i percorsi di coinvolgimento | Problematiche complesse  | Iniziative che partono dalle comunità   |
| <i>Condizioni di sostenibilità</i>           | Chiarezza degli interventi<br>Chiarezza degli obiettivi  | Scarse risorse finanziarie<br>Poca disponibilità di personale e quindi di professionisti in materia                | Mancato finanziamento<br>Mancato coordinamento delle risorse a livello territoriale<br>Evoluzione incerta del fenomeno | Attenzione della pubblica amministrazione agli interventi<br>Programmazione territoriale degli interventi |

## **5 – Conclusioni. Punti di forza e criticità dei sistemi e delle azioni realizzate nei diversi contesti regionali**

La molteplicità di fonti d'informazione (statistiche ufficiali, analisi desk, approfondimenti tematici, approfondimenti regionali ecc.) su cui è stata impiantata la metodologia del presente progetto di ricerca rispecchia in parte la multidimensionalità del fenomeno indagato. Durante il periodo di programmazione FSE 2000-2006, gli interventi rivolti all'integrazione dei migranti hanno infatti seguito strade diverse, anche in virtù del fatto che negli ultimi anni si è reso effettivo il decentramento delle politiche sociali agli Enti locali, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001 che ha applicato il principio di "sussidiarietà verticale" affidando alle Regioni la gestione degli interventi in materia.

Se da un lato questo decentramento di risorse e della programmazione territoriale a Regioni, Province e Comuni ha portato a un "vantaggio competitivo" poiché, come hanno dimostrato anche le buone pratiche individuate, le migliori politiche di integrazione si attuano a livello locale (dove è possibile un monitoraggio più stretto, un utilizzo più efficiente ed efficace delle risorse e un adeguamento più veloce ai cambiamenti socio-demografici in atto), dall'altro si è rilevata una eterogeneità degli interventi, i quali restano per lo più separati tra loro e ancora poco investiti da una reale integrazione tra politiche di matrice assistenziale (corsi di lingua, sportelli informativi, ecc.) e politiche attive del lavoro (formazione professionale, orientamento e inserimento lavorativo, sviluppo dell'auto-imprenditorialità ecc.) per le quali servirebbe un coordinamento forte "dall'alto" e una maggiore condivisione di prassi di successo, ivi compresi efficaci sistemi di governance locale nella gestione di tali *policies*.

Tra gli obiettivi di questo progetto vi era appunto quello di evidenziare le migliori pratiche individuate in termini di innovatività, efficacia e integrazione delle politiche e delle programmazioni nell'ambito della governance multilivello e multiattore. Lo scopo era quello di "fornire indicazioni per una elaborazione partecipata e condivisa degli strumenti, delle metodologie e dei servizi rivolti agli immigrati nell'ambito del nuovo ciclo di programmazione FSE 2007–2013".

Per il raggiungimento di tali obiettivi è stata richiesta una mappatura preliminare degli interventi a favore di immigrati presenti sul territorio delle regioni Ob.3 nella programmazione 2000-2006 (con un approfondimento particolare delle Regioni maggiormente investite dal fenomeno migratorio quali: Emilia Romagna, Lazio, Lombardia e Veneto).

Da tale mappatura che ha interessato progetti finanziati dal FSE, servizi attivati dai CPI, spesa per servizi sociali di Comuni e Province e progetti Equal rivolti a migranti, sono emersi i seguenti elementi:

- Circa un progetto su tre finanziato dalla Misura B1<sup>43</sup> del Fse 2000-2006 è mirato agli immigrati; al contrario gli immigrati risultano di fatto esclusi dalle misure A1, C1 e D2<sup>44</sup>. L'insieme dei progetti relativi alle misure A2, C2, C4, D3 ed E1<sup>45</sup> presenta un'incidenza percentuale di destinatari stranieri modesta ma non trascurabile, tra il 7% e il 10%.
- Tra le Regioni oggetto di approfondimento, emerge il fatto che in Lombardia, pur essendoci il maggior numero di beneficiari finali di progetti finanziati dal Fse (cioè quasi il 40% del totale Ob.3), l'incidenza percentuale di beneficiari stranieri non è particolarmente significativa (6%). A dimostrazione del fatto che la Regione ha utilizzato altri canali finanziari per rispondere a queste esigenze. In Veneto, invece, notiamo che a fronte di una percentuale bassa di destinatari stranieri su progetti FSE Ob.3, il contributo della misura B1 rispetto al totale dei destinatari è del 45%. Ciò dimostra la forte valenza all'inserimento lavorativo di tale Regione.
- I servizi erogati dai Centri per l'impiego dimostrano invece una certa uniformità tra le Regioni: il servizio informativo per i lavoratori è quello più comune, seguito dal servizio informativo per i datori di lavoro e dal mediatore culturale. Quest'ultimo tipo di servizio sembra aver avuto scarsa applicazione nel caso lombardo. Inoltre, l'assistenza amministrativa per lo svolgimento delle pratiche di soggiorno e la figura del consulente legale/giuridico presentano ancora valori ridotti.
- Dai dati Istat sulla spesa delle Province e dei Comuni italiani emerge che le quattro Regioni analizzate concentrano più della metà dei finanziamenti nazionali a disposizione dell'area immigrati e nomadi: il Lazio assorbe da solo quasi il 40% delle risorse; Emilia Romagna e Lombardia hanno invece speso somme decisamente più basse (rispettivamente l'1,4% e lo 0,4% del totale nazionale).

---

<sup>43</sup> Misura B1: *Inserimento lavorativo e reinserimento gruppi svantaggiati (disabili, immigrati, detenuti, sieropositivi, tossicodipendenti ed ex-tossicodipendenti).*

<sup>44</sup> Misura A1: *Implementazione dei servizi per l'impiego e messa in rete delle strutture.* Misura C1: *Adeguamento del sistema della formazione professionale e del sistema di istruzione;* Misura D1: *Sviluppo della formazione continua, della flessibilità del mercato del lavoro e della competitività delle imprese pubbliche e private, con priorità alle piccole e medie imprese.*

<sup>45</sup> Misura A2: *Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro;* Misura C2: *Prevenzione della dispersione scolastica e formativa e promozione del reinserimento formativo dei drop-out.* Misura C4: *Formazione permanente;* Misura D2: *Adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione;* Misura D3: *Creazione e consolidamento di piccole imprese e di nuovi lavori, in particolare nei nuovi bacini d'impiego e nel quadro delle politiche per favorire l'emersione del lavoro nero;* Misura E1: *Sostegno alla partecipazione delle donne al lavoro dipendente e autonomo e promozione dell'imprenditoria femminile.*

I dati relativi al 2005, in particolare, si confermano come ancora l'incidenza delle somme destinate ad immigrati e nomadi sia relativamente bassa rispetto alla spesa generale per le politiche sociali: è chiaro che la spesa sociale dei Comuni comprende quote importanti destinate a sanità e servizi per utenze indifferenziate. È molto plausibile che la discrezionalità degli Enti locali nell'allocare risorse abbia portato ad un utilizzo marginale delle stesse per interventi di integrazione (servizi sociali professionali e strutture residenziali destinate a migranti).

- Dai dati Equal, riferiti alle singole Regioni, si riscontra come nella fase 2 (2004-2006) ci sia un significativo incremento di progetti in tutte le Regioni d'interesse, che conferma il dato nazionale. L'Emilia Romagna e la Lombardia presentano un'incidenza assoluta superiore a quella del Lazio e del Veneto. Per quanto riguarda le tipologie di partnership emerge chiaramente come la caratteristica dominante nel sostegno ai migranti sia quella di taglio assistenziale socio-lavorativo con la classe delle associazioni religiose e di solidarietà sociale a guidare il coordinamento delle iniziative; indicativa è anche l'incidenza delle cooperative sociali mentre complessivamente inferiore alle attese risulta l'intervento degli organismi istituzionali (Comuni, Province, ASL, Università ed Istituti di ricerca).

A completamento del quadro si riportano alcuni risultati dell'analisi condotta sulle politiche di orientamento, formazione professionale ed inserimento occupazionale realizzate dagli enti/associazioni iscritte al Registro della Direzione Generale dell'Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

L'universo dell'indagine ha riguardato associazioni ed enti aventi una serie di caratteristiche di rilievo, tra cui quella di operare a favore di immigrati nell'ambito della formazione, inclusione e inserimento lavorativo in almeno una delle quattro regioni inserite nell'analisi di approfondimento. I risultati di questo *survey* possono essere riassunti come segue:

- gran parte delle attività svolte riguardano attività d'informazione (66,7%), formazione (64,7%) e mediazione culturale (61,8%). Seguono le attività socio-assistenziali (53,9%), l'inserimento occupazionale e la tutela e protezione dei diritti (entrambe con il 51%) e quelle scolastiche (50%)
- la formazione e l'inserimento lavorativo, attività oggetto delle presente indagine, sono ritenute "di maggiore prevalenza" dal 47% e dal 34,6% degli organismi sondati



- per le attività formative, sono prevalse metodologie tradizionali (formazione in aula per 97,6%), mentre molto minoritari sono stati esperimenti più innovativi come il training on the job (20,5%), la formazione outdoor (8,4%) e la formazione a distanza (7,2%)
- gran parte delle associazioni interagisce con il Comune di appartenenza (88,5%), a seguire con la Provincia (73,1%), con i Municipi e le Circoscrizioni (56,8%) e infine con la Regione (55%)
- con Regione e Provincia prevale la tipologia di rapporto relativa alla partecipazione a bandi pubblici e implementazione di progetti definiti dall'ente, mentre nel caso del Comune prevalgono le attività svolte congiuntamente. È a questo livello che si realizza una sussidiarietà orizzontale tra istituzione e terzo settore.

Per quanto riguarda l'indagine di approfondimento volta all'individuazione delle buone pratiche nelle realtà regionali di riferimento, si è partiti dalle indicazioni forniteci dai referenti regionali e/o dai rispettivi assessorati regionali alle politiche sociali e per l'immigrazione (spesso anche attingendo ad altri assessorati come formazione, scuola, lavoro o ad altri referenti di enti attivi nel settore). Si è poi passati ad interviste con i testimoni chiave delle realtà territoriali più attive (Province e Comuni) finalizzate all'individuazione di una rosa di progetti che, a loro parere, fossero maggiormente significativi rispetto all'integrazione degli immigrati.

L'insieme dei progetti individuati sono stati poi valutati secondo una griglia basata sulla "metodologia Isfol per l'individuazione e l'analisi delle buone pratiche in ambito FSE" e sono stati così evidenziati alcuni casi di eccellenza (in genere tra tre e cinque) per ogni Regione di riferimento.

Nella selezione delle buone prassi inserite hanno avuto priorità quei progetti che presentavano una valutazione elevata nei confronti delle *policies* e una struttura interna che ben si prestava alla trasferibilità del progetto. Tra progetti simili in contesti diversi si è proceduto ad un'ulteriore selezione per arrivare a costruire un catalogo consultabile, dal quale prendere spunti e suggerimenti per la futura programmazione. L'analisi effettuata definisce alcune differenze di indirizzo nelle politiche delle Regioni in esame, spesso determinate dalle caratteristiche specifiche del fenomeno nel contesto territoriale e dalla lettura delle criticità registrabili e/o prevedibili sulla dinamica sociale.

Volendo riassumere in un unico diagramma SWOT gli elementi di forza e di criticità dell'intero sistema, relativo alle quattro Regioni esaminate si potrebbe ipotizzare un quadro di elementi comuni rappresentato dal seguente schema:

| <b>Punti di forza (Strengths)</b>   | <b>Punti di debolezza (Weaknesses)</b>   |
|---|--|
| <p>Integrazione dei servizi rivolti a migranti e innovatività delle azioni, anche attraverso l'utilizzo delle Nuove Tecnologie all'interno dei progetti.</p> <p>Ruolo forte della fase di analisi e lettura dei fabbisogni, chiarezza dei ruoli (tra pubblico e privato) e alta definizione degli interventi programmati grazie alla conoscenza approfondita del fenomeno in ambito locale derivata da forme di monitoraggio e osservazione permanente.</p> <p>Alta potenzialità delle reti tra gli attori territoriali che lavorano, nel loro quotidiano, sui progetti che pongono al centro degli interventi la persona e la sua reale integrazione nella società. Interessante anche l'utilizzo di reti a livello europeo per lo scambio di buone prassi.</p> <p>Valorizzazione e promozione del ruolo delle imprese, delle cooperative (sociali e non) e delle altre organizzazioni del Terzo settore. Sviluppo dell'imprenditorialità sociale e dell'auto-imprenditorialità.</p> <p>Adozione di metodologie interculturali: dall'educazione, alla comunicazione ed alla mediazione interculturale.</p> <p>Capacità di attivare risorse aggiuntive e incrementare il dialogo tra attori che erogano altri servizi ed hanno mandati istituzionali diversi anche al fine di assicurare la sostenibilità dell'iniziativa oltre il periodo progettuale.</p> | <p>Concentrazione delle iniziative in pochi ambiti tematici d'intervento.</p> <p>Lenta integrazione tra le politiche sociali/educative di base rispetto alle politiche rivolte alla formazione professionale e al lavoro.</p> <p>Debole partecipazione dei soggetti privati – es. datori di lavoro – nei Tavoli di zona, nelle Consulte, ecc.</p> <p>Insufficiente presenza della figura del mediatore e della mediatrice sociali all'interno della PA e delle strutture di base.</p> <p>Basso livello di coinvolgimento delle comunità straniere nella progettazione e nell'attuazione delle iniziative</p> <p>Debolezza dei profili lavorativi ricoperti dalle donne straniere, necessità di percorsi integrati che concilino tempi di vita, di formazione e di lavoro.</p> <p>Ancora scarso interesse da parte delle istituzioni per progetti che colleghino nazioni di invio e contesto d'arrivo (progetti transnazionali)</p> |

| Opportunità (Opportunities)  | Minacce (Threats)   |
|--|---|
| <p>Incremento dell'autonomia finanziaria e gestionale degli enti locali.</p> <p>Ruolo attivo della Pubblica Amministrazione.</p> <p>Sviluppo di iniziative che partono dalle comunità e/o che coinvolgono direttamente i beneficiari finali.</p> <p>Rafforzamento delle organizzazioni del Terzo settore e delle imprese sociali con stranieri al loro interno.</p> <p>Estensione dell'impiego di nuovi profili professionali nell'ambito della mediazione (mediatore culturale, agente di sviluppo, tutor di percorsi formativi flessibili e personalizzati, ecc.), della comunicazione (es. giornalista esperto in comunicazione interculturale) e dell'educazione interculturale.</p> <p>Rafforzare il ruolo delle nuove tecnologie della Società dell'informazione, soprattutto rispetto all'organizzazione produttiva e del lavoro; nonché nell'area dell'<i>e-commerce</i>, e delle comunicazioni. Inoltre, occorre sfruttare le potenzialità di questi strumenti per abbattere le barriere di accesso ai corsi di formazione in presenza attraverso l'uso di piattaforme on-line.</p> <p>Finanziamenti dedicati ad azioni integrate.</p> <p>Ulteriore rafforzamento delle reti pubblico-private e dei sistemi di <i>governance</i> orizzontale.</p> <p>Maggiore attenzione allo sviluppo di modelli per trasferire e diffondere le esperienze migliori.</p> | <p>Approcci ed interventi calati dall'alto.</p> <p>Deriva funzionalista (immigrato considerato solo come lavoratore).</p> <p>Modello eccessivamente etno-centrico e assimilazionista.</p> <p>Crisi economica che minaccia le posizioni più deboli sul mercato di lavoro anche nei settori tradizionalmente di punta (industria tessile, agroalimentare, turismo, servizi di cura).</p> <p>Economia sommersa e illegalità (traffico delle persone).</p> <p>Stereotipi etnici: equiparazione dello straniero al "clandestino" e associazione ad un profilo potenzialmente "criminale".</p> <p>Contrazione progressiva dei fondi pubblici (soprattutto fondi nazionali).</p> <p>Difficoltà nell'ottenimento della cittadinanza (e dei diritti di rappresentanza politica).</p> <p>Mancato coordinamento delle risorse a livello territoriale.</p> <p>Evoluzione incerta del fenomeno migratorio.</p> |

## **6 - Alcune considerazioni per la nuova programmazione**

Cercando di trarre indicazioni utili alla programmazione 2007-2013 dallo studio presentato nelle precedenti pagine, occorre tenere presente gli elementi che hanno condizionato la passata programmazione dei fondi sociali comunitari (2000-2006). Per cui prima di passare alla presentazione di alcune possibili linee di intervento, è utile riassumere i risultati relativi della ricerca nel suo complesso.

Dalle varie fonti consultate, emerge in modo trasversale la limitata rilevanza di progetti basati sullo sviluppo di percorsi di inserimento lavorativo: di norma le politiche attive mirano a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro, meno di frequente si affronta la questione di coinvolgere il singolo lavoratore in un percorso che contempli formazione, orientamento, consulenza. Va detto che questo è il limite della maggior parte degli interventi di sostegno al lavoro. Nel caso dei lavoratori immigrati lo sviluppo di interventi integrati e centrati sulla persona è ostacolato anche dalla specificità del rapporto tra immigrati e mercato del lavoro: la popolazione immigrata nella fase di ricerca del lavoro raramente si rivolge ai servizi per l'impiego, preferisce piuttosto usare canali informali, il passa parola e l'aiuto dei connazionali. Tali fenomeni producono una forte etnicizzazione professionale che il più delle volte sfocia in fenomeni di segregazione occupazionale; in altre parole una volta trovato lavoro attraverso le reti etniche e parentali risulta difficile cambiare occupazione: se appena giunto in Italia il lavoratore straniero inizia con il fare il muratore è difficile che riesca a spostarsi in un altro settore. Anche se descritti in modo sommario, questi meccanismi spiegano la concentrazione degli immigrati su posizioni professionali basse ("i lavori che gli italiani non vogliono fare") e con poca (per non dire nessuna) prospettiva di crescita professionale.

La ridotta mobilità occupazionale comporta un altro limite. Per gli immigrati, il problema della perdita del lavoro – specialmente se si verifica in età avanzata – risulta di difficile soluzione. Il reinserimento dei lavoratori over 50, nel caso degli immigrati si complica: i lavoratori stranieri sono impiegati in occupazioni (soprattutto manuali) nelle quali c'è una grande disponibilità di manodopera. In questi ambiti, la posizione del lavoratore maturo è particolarmente fragile poiché la migliore prestanza fisica (effettiva o presunta che sia) rende il lavoratore giovane preferibile a quello anziano.

Nella programmazione 2007-2013 occorrerà prestare attenzione anche all'approccio nei confronti dell'occupazione femminile. Il tasso d'occupazione delle donne immigrate è superiore a quello delle donne italiane, tuttavia la presenza delle lavoratrici straniere non è omogenea rispetto ai comparti produttivi: i settori dove trovano più facilmente un'occupazione sono i servizi alla persona, il commercio e la ristorazione; tutti settori ad alta intensità di

lavoro, in cui gli orari sono lunghi e ripetuti nella settimana. Sarebbe quindi opportuno cominciare a sviluppare interventi centrati sulla conciliazione piuttosto che sull'accesso al lavoro: le immigrate di sesso femminile, oltre a quello lavorativo, spesso hanno anche un carico familiare da sostenere. Con orari di lavoro che lasciano poco tempo per la vita personale (si pensi ad una badante impegnata ad assistere un anziano 24 ore su 24), la conciliazione diviene una priorità; soprattutto per i nuclei monogenitoriali, composti da una donna sola con figli.

Dall'analisi svolta emergono anche elementi che attengono alla componente istituzionale delle *policies*. Le politiche territoriali dell'immigrazione sono fondamentali per l'accelerazione del processo di integrazione. Su questo tema l'indagine fa emergere due tendenze:

1. Gli interventi mirati alla popolazione immigrata rimangono prevalentemente di competenza degli assessorati alle politiche sociali, sarebbe auspicabile una maggiore integrazione interistituzionale al fine di evitare azioni parziali, duplicazione di servizi e progetti nonché uno spreco di risorse.
2. La funzione di promozione e gestione degli interventi resta prevalentemente agita dagli enti del Terzo settore. Occorre incentivare il protagonismo dei soggetti misti (pubblico-privato) così da abbinare al dinamismo della società civile organizzata la capacità gestionale della pubblica amministrazione.

Si possono fare varie considerazioni rispetto ai due elementi evidenziati. Innanzitutto, si delinea con sufficiente chiarezza che sinora l'approccio alla questione migratoria si è incentrato su uno schema che può essere definito di "accompagnamento all'insediamento": le misure previste mirano a facilitare la fase di primo soggiorno. È questo un risultato che dipende dalla posizione dell'Italia nel sistema della mobilità internazionale: accanto a flussi migratori ormai consolidati l'Italia continua ad essere un crocevia di nuovi arrivi. Di qui la centralità dei servizi di prima accoglienza. Tale tendenza è chiaramente legata anche alle caratteristiche dei soggetti che sinora sono stati maggiormente coinvolti nell'attuazione delle iniziative sul territorio: gli assessorati alle politiche sociali e il mondo del Terzo settore hanno una maggiore predisposizione all'intervento di natura assistenziale.

È auspicabile che accanto al mantenimento di una sensibilità nei confronti delle esigenze dei migranti ad inizio soggiorno, si sviluppi anche un approccio "adulto" nel quale, dati per risolti i problemi legati alla stabilizzazione sul territorio italiano, si punti sulla responsabilizzazione dell'individuo e della sua famiglia, favorendo strumenti e dispositivi che diano agli immigrati la possibilità di misurarsi con il sistema italiano e con le sue articolazioni amministrative.

Si tratta di una sfida importante, rispetto alla quale sono già presenti elementi che fanno ben sperare.

Dalla nostra analisi si è rilevata una notevole coincidenza tra gli obiettivi della passata programmazione e quelli perseguiti attraverso politiche locali: in entrambi i casi, emerge l'esigenza di un passaggio a politiche e interventi di seconda generazione, maggiormente centrati sul rafforzamento della posizione lavorativa piuttosto che sul sostegno in ingresso o sulla qualificazione iniziale. Più nello specifico, è possibile individuare almeno tre aree di interesse per la nuova programmazione:

1. Incentivazione della mobilità professionale
2. Miglioramento dei percorsi di reingresso nel mercato del lavoro
3. Diffusione dei meccanismi di conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro.

A ben vedere, si tratta di obiettivi che coincidono con quanto già sviluppato nelle iniziative a favore della popolazione italiana: mobilità, flessibilità in entrata e conciliazione sono tre pilastri della modernizzazione del mercato del lavoro sui quali si lavora ormai da anni. Il fatto che anche i lavoratori stranieri comincino a manifestare questo genere di esigenze è un segnale di maturazione del fenomeno migratorio. Chiaramente accanto al consolidamento della presenza straniera in Italia, occorre mantenere alta l'attenzione rispetto ai fenomeni di esclusione e marginalità che continuano ad interessare gli immigrati, soprattutto se giunti in Italia da poco tempo. Nel delineare gli assetti della programmazione 2007-2013, bisogna quindi tenere assieme nuovi e vecchi bisogni. Sulla base di questo presupposto di seguito si propongono alcuni suggerimenti per la definizione del piano d'intervento pluriennale.

### **1. Azioni rivolte alle persone**

- a. *Azioni orientative e formative per lavoratori/trici che perdono il lavoro, anche per la prevenzione di situazioni di illegalità.*

La perdita del lavoro è di per sé un evento problematico, a maggior ragione l'inoccupazione per gli immigrati che centrano il personale progetto di vita sul lavoro questo può rappresentare uno choc tale da condurre gli individui al lavoro nero, o peggio, nei ranghi dell'economia illegale. Nell'attuale scenario di crisi economica la perdita del lavoro è un'esperienza che tende ad accomunare i destini degli italiani come degli stranieri. È fondamentale in questi casi incentivare progetti che mettano al centro l'accompagnamento verso un nuovo lavoro. Si tratta di una linea d'intervento che nel caso degli immigrati presenta notevoli difficoltà.

La sottoccupazione e l'impovertimento del capitale intellettuale dei lavoratori immigrati è il principale ostacolo da superare. Ciò nonostante occorre concentrare gli sforzi per migliorare le tradizionali azioni di orientamento e formazione alla luce della specificità dell'utenza immigrata.

*b. Attività formative per i lavori di cura e servizi di mediazione tra famiglia e lavoratrice/ore.*

Il lavoro domestico è un segmento dei servizi alla persona che negli ultimi anni ha subito una decisa espansione soprattutto grazie all'offerta di manodopera delle lavoratrici straniere. Complice un sistema pubblico di assistenza non completamente efficace, le famiglie italiane hanno fatto ampio ricorso al lavoro domestico salariato. Dal momento che le forme di regolazione pubblica del mercato del lavoro domestico sono spesso inapplicate ne risulta che l'informalità (contrattuale e delle mansioni) è la norma piuttosto che l'eccezione. È urgente un'azione di mediazione tra datore di lavoro e assistente familiare; come d'altronde non può essere più rimandata la soluzione del problema della qualificazione delle lavoratrici, che troppo spesso sono costrette a svolgere mansioni a contenuto infermieristico senza averne le competenze. La programmazione 2007-2013 potrebbe essere l'occasione per intervenire su questo campo, incentivando e favorendo iniziative capaci di intervenire sia sul versante della domanda (albi, centri servizio per l'incontro tra domanda-offerta) sia su quello dell'offerta (corsi di formazione e specializzazione, riconoscimento delle competenze acquisite all'estero).

*c. Attività educative per l'acquisizione di competenze linguistiche certificabili e sicurezza nei luoghi di lavoro compreso il lavoro domestico.*

Il possesso di una competenza linguistica avanzata rappresenta spesso per l'immigrato lo spartiacque tra una prima fase caratterizzata da un inserimento instabile nei meccanismi di inclusione sociale (lavoro, abitazione servizi) e una seconda fase improntata ad una maggiore capacità di movimento nella società italiana. Per accompagnare e sostenere una transizione, che spesso avviene in modo naturale ma lento, potrebbe essere opportuno prevedere dei percorsi formativi che culminino nella certificazione della competenza acquisita. Non è sufficiente finanziare semplici corsi di italiano di base, sembra invece necessario incentivare la partecipazione e la frequenza ai corsi di italiano attraverso appositi meccanismi di certificazione così da rendere la lingua italiana la pietra angolare del percorso di integrazione.

Favorendo questo genere di iniziative si otterrebbe anche un marcato miglioramento della consapevolezza dei lavoratori immigrati rispetto ai loro diritti-doveri, tra i quali occorre citare il rispetto delle norme di sicurezza sul luogo di lavoro.

- d. *Attività di sostegno all'imprenditoria degli immigrati, anche realizzando servizi di collegamento tra immigrati e le istituzioni di credito pubblico e privato.*

Il passaggio al lavoro autonomo rappresenta la naturale evoluzione del lavoro immigrato. Dal momento che la mobilità professionale è spesso limitata da meccanismi di discriminazione, per il lavoratore straniero la costituzione di un'impresa è una delle poche vie di uscita. Una delle principali caratteristiche dell'imprenditoria immigrata è l'essere *labour intensive*. Al di là del settore d'attività, il successo delle imprese con titolare straniero si basa sulla capacità di lavorare di più ad un prezzo minore: il ricorso al lavoro familiare spesso non retribuito o poco pagato rappresenta un vantaggio competitivo di non poco conto cosicché non sono infrequenti fenomeni di sfruttamento. La programmazione 2007-2013 potrebbe essere un'occasione per sviluppare un primo intervento in questo settore: in particolare, il miglioramento dei rapporti tra istituti di credito e imprese straniere potrebbe rappresentare una leva mediante la quale favorire l'ammodernamento delle imprese straniere e l'abbandono di modelli produttivi centrati sul costo del lavoro.

- e. *Interventi di recupero della dispersione scolastica e formativa.*

L'evoluzione in senso intergenerazionale dell'immigrazione pone serie sfide al sistema scolastico e formativo. Come evidenziato in altri luoghi del rapporto, la dispersione scolastica rappresenta il rischio principale: l'inserimento precoce nel mercato del lavoro è una prospettiva molto attraente per i giovani immigrati. La ricerca di un reddito con cui magari contribuire al bilancio familiare è un comportamento che peraltro può essere incentivato dalla stessa famiglia d'origine. Occorre ricondurre all'interno del sistema formativo i giovani fuoriusciti, facendo loro comprendere la necessità della formazione. Anche nel caso in cui le prospettive di vita dei ragazzi stranieri non contemplino un proseguimento degli studi è necessario evitare l'interruzione del diritto-dovere di formazione. A tale scopo si può suggerire di prevedere percorsi che coinvolgano anche la famiglia di appartenenza così da sviluppare percorsi di orientamento e consulenza condivisi anche dai genitori. In termini di linee guida per la programmazione occorre incentivare azioni di orientamento e consulenza sin dai gradi inferiori di istruzione, cercando di prevenire l'abbandono e la dispersione.



## **2. Azioni di sistema**

### *a. Integrazione e convergenza tra i soggetti operanti nel settore dell'immigrazione.*

La frammentazione dell'offerta comporta spesso il rischio della duplicazione degli interventi. A tale problema si aggiunge la presenza di culture organizzative e di logiche d'azione spesso distanti fra loro (si pensi alla differenza tra l'approccio sviluppato in ambito associativo e le procedure adottate da un ente pubblico). Stanti le differenti competenze è auspicabile una migliore integrazione delle iniziative così da massimizzarne l'efficacia. Una soluzione potrebbe essere trovata nello sviluppo di Agenzie per l'integrazione, gestite su base locale (provinciale), nelle quali convergano sia le funzioni di programmazione e progettazione sia le funzioni di gestione e organizzazione degli interventi. Nello specifico si tratterebbe di unificare le attività di organi già presenti sul territorio, coinvolgendo attori pubblici e privati nella gestione dei servizi come nella definizione delle linee di intervento. È fondamentale che le Agenzie per l'integrazione possano agire in autonomia, demandando le funzioni di governance ai livelli superiori di governo (le Regioni); le Agenzie dovrebbero quindi avere un ruolo eminentemente operativo.

### *b. Rafforzamento del sistema di comunicazione con i lavoratori/trici immigrati.*

Con l'utenza straniera non è possibile comunicare usando i sistemi tradizionali – non si tratta di un problema di media, la pubblicità cartacea se tradotta in varie lingue rimane una modalità efficace – quanto piuttosto di canali di diffusione. È auspicabile che nella prossima programmazione si presti attenzione allo sviluppo di piani di comunicazione (sia istituzionali sia su singolo progetto) attenti alla diffusione delle attività mediante i canali maggiormente usati dagli stranieri. La scelta di luoghi frequentati da immigrati è spesso una strategia vincente: *money transfer*, bar, parrocchie, capolinea dei mezzi pubblici, parchi e piazze sono luoghi nei quali è più agevole venire in contatto con la popolazione immigrata. Ottimi progetti possono incontrare ostacoli se pubblicizzati usando strategie sbagliate. In generale occorrerebbe prediligere campagne mirate piuttosto che affissioni “a pioggia”.

### *c. Certificazione delle competenze degli operatori della mediazione culturale.*

Con il consolidamento dell'immigrazione sul territorio italiano si è fatta più chiara la consapevolezza che la mediazione culturale riveste un ruolo fondamentale anche in ambiti dove la figura del mediatore non è formalmente prevista. Le esperienze sviluppate nella scuola e nella sanità sono preziose per comprendere quali siano gli standard minimi di servizio. Probabilmente i tempi sono maturi per una iniziativa di

sistema che riorganizzi e strutturi il profilo professionale di questa figura. È auspicabile che qualora si intervenga su questo terreno si faccia attenzione a non intervenire in modo settoriale, creando tanti “tipi” di mediatore quanti sono gli ambiti sui quali si ritiene di intervenire. È preferibile riconoscere la trasversalità di questa figura professionale, fornendola di una dotazione di base di competenze da poter applicare a seconda delle peculiarità del contesto di esercizio.

*d. Rafforzamento della rete delle strutture educative per l'erogazione di corsi sulle competenze di base.*

Le scelte formative degli individui non sempre maturano consapevolmente. L'incontro con la formazione può avvenire anche in modo casuale, magari recandosi in una scuola per un incontro con i professori del figlio. Con questo esempio banale si cerca di evidenziare come un tema cui da rilievo nella programmazione del Fse 2007-2013 sia l'allargamento della rete di strutture che erogano formazione. L'inserimento nelle scuole potrebbe avvicinare la formazione all'utenza straniera: trasformando gli istituti scolastici in punti di contatto con gli immigrati si avrebbe la possibilità di allargare la base di soggetti interessati alle attività formative. Quello della scuola è solo un esempio al quale ne potrebbero seguire degli altri. Tuttavia preme rimarcare che una delle priorità della prossima programmazione dovrebbe essere quella di rendere più eterogenea la platea degli enti erogatori dei servizi evitando i fenomeni di concentrazione dell'offerta registrati, ad esempio, in Lombardia.

Le proposte qui presentate cercano di superare i problemi riscontrati all'interno della precedente programmazione. Al di là delle soluzioni che verranno intraprese, preme rimarcare che, nel periodo 2007-2013, l'immigrazione andrebbe considerata come una linea di programmazione a sé stante, un ambito di intervento al quale destinare un'attenzione specifica: l'Italia è da tempo una nazione multi-culturale ed è quindi necessario che le politiche assecondino questa dinamica, favorendo lo sviluppo di migliori condizioni di vita per i concittadini stranieri.

## Bibliografia

- A.A.V.V., *Pratiche di Accoglienza, Progetto Equal Palms (Percorsi di accompagnamento al lavoro di minori non accompagnati)*, 2007
- A.A.V.V., *Vie d'uscita: la prostituzione e la tratta a scopo di grave sfruttamento*, Progetto Interregionale Vie d'uscita, Regione Lazio, 2007
- Abbatecola E., *L'alterità molteplice. Percorsi di inserimento lavorativo delle migranti vittime di tratta*, in *Polis : ricerche e studi su società e politica in Italia* n.1, p. 31-57, 2005
- Ambrosini M., *Utili invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Milano, Franco Angeli, 2007
- Ambrosini M., *La fatica di integrarsi – Immigrazione e lavoro in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2001
- Ambrosini M., *Sociologia delle Migrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2005
- Ambrosini M. - Molina S., *Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 2004
- Ambrosini M., *Tra altruismo e professionalità. Terzo settore e cooperazione in Lombardia*, Milano, Franco Angeli, 1999
- Anastasia B.- Gambizza M., Rasera M., *Le sorti dei flussi: dimensioni della domanda di lavoro, modalità di ingresso e rischio disoccupazione dei lavoratori extracomunitari in Veneto*, Veneto Lavoro, [Working Paper n. 30], 2001
- Arifl, *Dialoghi, azioni, innovazioni: fatti per le persone. Buone prassi 2000-2006 Fse nell'istruzione, formazione e lavoro*, 2008
- Ascoli U., Ranci C., *The context of new social policies in Europe* in Ascoli U., Ranci C. (eds.) *Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, New York, Kluwer Academic Publishers & Plenum, 2002
- Badaracco B., Gullà R., Ionta O. e Sacco V., *Migrimpresa Start-up - La mediazione nell'imprenditoria dei cittadini e delle cittadine migranti, Analisi delle misure agevolative attualmente in uso per il sostegno alla creazione di impresa*, Rapporto di ricerca, IOM Dida-network, giugno 2008.
- Ballarino G., *Una società poco post-industriale: La terziarizzazione in Lombardia negli anni novanta*, in Checchi D., Perulli P., Regalia I., Regini M., Reyneri E. (a cura di), *Lavoro e sindacato in Lombardia. Contributi per interpretare il cambiamento*, Milano, Franco Angeli, 2002
- Bauman Z., *Vite di scarto*, Bari, Laterza, 2005
- Besozzi E. (a cura di) *Tra formazione e lavoro. Giovani stranieri e buone pratiche nel sistema della formazione professionale regionale*, Milano, ORIM (Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità) - Fondazione ISMU, 2009
- Bitjoka O. , Pittau F. (a cura di), *Immigrati imprenditori in Italia*, Roma, Edizioni Idos, 2009

- Blangiardo G.C., Zanfrini L., Caria M.P., Mirabelli S.M., *La presenza straniera in Lombardia in ORIM (Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiethnicità) Rapporto 2008. Gli immigrati in Lombardia*, Milano, Fondazione ISMU, 2009
- Bolaffi G., *I confini del patto. Il governo dell'immigrazione in Italia*, Torino, Einaudi, 2001
- Caltabiano C., *Lombardia Solidale. Terzo settore e civismo in una regione in transizione*, Milano, Franco Angeli, 2002
- Campomori F., *Immigrazione e cittadinanza locale. La governance dell'integrazione in Italia*, Roma, Carocci, 2008
- Caponio T., Colombo A. (a cura di), *Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, Il Mulino, 2005
- Caponio T., *Il quadro normativo e le politiche locali in Ministero dell'interno, 1° Rapporto sugli immigrati in Italia*, Roma, 2007
- Caritas di Roma, *Osservatorio Romano sulle migrazioni – Terzo Rapporto*, Roma, Edizioni Idos, 2007
- Caritas di Roma, *Forum per l'intercultura, 18 anni di esperienze*, Roma, Edizioni Idos, 2008
- Caritas di Roma, *Osservatorio Romano sulle migrazioni – Quinto Rapporto*, Roma, Edizioni Idos, 2009
- Caritas/Migrantes, *Immigrazione – Dossier statistico 2008, XVIII Rapporto*, Roma, Edizioni Idos, 2008
- Castles S., Miller M.J., *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, New York, Guilford Press, 1993
- Centro Studi e Ricerche IDOS, *Le condizioni di vita e di lavoro degli immigrati nell'area romana*, Roma, Edizioni Idos, 2008
- Ciampi S., *Le donne nel Fse: i risultati della valutazione intermedia del QCS Obiettivo 3*, paper presentato al Seminario Internazionale "Valutazione di genere della Programmazione dei Fondi Strutturali", Palermo 13-14 novembre Palazzo dei Normanni, 2003
- CNEL-Caritas, *Indici di integrazione degli immigrati in Italia*, Roma, Caritas, 2009
- Cologna D., Gulli G. (a cura di) *Gli interventi di accoglienza per gli immigrati nelle province di Brescia e Cremona. Rapporto 2002*, Milano, Fondazione Ismu, Regione Lombardia, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiethnicità, 2003
- Cologna D., Mauri L. (a cura di), *Gli interventi di accoglienza per gli immigrati. L'indagine nelle province di Bergamo, Lecco e Como. Rapporto 2003*, Milano, Fondazione Ismu, Regione Lombardia, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiethnicità, 2004
- Cologna D., Zanuso R. (a cura di) *Gli interventi di accoglienza per gli immigrati nelle province di Milano e Varese. Rapporto 2001*, Milano, Fondazione Ismu - Regione Lombardia, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiethnicità, 2002
- Colombo A., G. Sciortino, *Stranieri in Italia trent'anni dopo*, Bologna, Il Mulino, 2008
- Commissione Europea, *Manuale sull'integrazione per i responsabili delle politiche di integrazione e gli operatori del settore*, 2a ed., Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2007
- CRAS Spa, *L'azione 2 in Emilia-Romagna*

- CRAS Spa, *Buone pratiche per le pari opportunità ed il mainstreaming di genere nelle azioni FSE della Regione Emilia-Romagna*, 2005
- Dal Lago A., *Non-persone. L'esclusione del migrante in una società globale*, Milano, Feltrinelli, 1999
- Dal Lago A., *Lo straniero e il nemico. Materiali per l'etnografia contemporanea*, Genova: Costa & Nolan, 1997
- Decimo F., *Quando emigrano le donne. Percorsi e reti femminili della mobilità transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2005
- Demarchi C., Papa N., *Certifica il tuo italiano. La lingua per conoscere e farsi conoscere*, Milano, Fondazione ISMU/Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità, 2008
- Di Felice V., Menghi V., a cura di, *Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali 1998-2004*, Roma, Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, 2005
- Ecosfera, *Rapporto di Valutazione relativo all'annualità 2004*, 2005
- Ehrenreich B., Russell Hochschild A. (a cura di), *Donne globali. Tate, colf e badanti*, Milano, Feltrinelli, 2004
- Fondazione Corazzin, *Rapporto esplorativo sulla immigrazione nel Veneto*, Venezia, Collana Analisi, 1989
- Fondazione Corazzin, *Secondo rapporto sulla immigrazione extracomunitaria nel Veneto*, Venezia, Collana Analisi, 1990
- Fondazione Corazzin, *Gli immigrati immaginati. Una esplorazione delle opinioni sugli immigrati in un'area veneta*, Collana Analisi, Venezia, 1992
- Fondazione Corazzin, *Nella terra del lavoro. L'inserimento sociale e lavorativo degli immigrati nel nord est*, Consiglio Nazionale dell'economia e del Lavoro, 2002
- Fondo Sociale Europeo/Obiettivo 3 periodo 2000 – 2006, *Programma Operativo Emilia-Romagna, Regione Emilia-Romagna – Assessorato Scuola, Formazione, Università, Lavoro e Pari Opportunità*
- Fondo Sociale Europeo/Obiettivo 3, periodo 2000 – 2006, *Complemento di Programmazione 2004*
- Gheno S., *L'uso della forza. Il self empowerment nel lavoro psicosociale e comunitario*, Milano, McGraw-Hill, 2005
- Habermas J., Taylor C., *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, Feltrinelli, 2001
- Igrue, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato-Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea, *Le politiche strutturali dell'unione europea. L'attuazione in Italia*, 2007
- Irer, *Analisi dell'esito della formazione FSE per l'entrata nella vita attiva e proposta di monitoraggio, rapporto di ricerca*, Milano, 2004
- Irer, *Il ruolo del FSE nelle politiche formative regionali, rapporto di ricerca*, Milano, 2006
- Irer, *Valutazione del programma di iniziativa comunitaria Equal e del suo impatto sullo sviluppo locale, rapporto di ricerca*, Milano, 2007
- Irer, *Sulla strada della Seniority. I lavoratori over40 tra fuoriuscita forzata e ri-collocazione qualificata*, Milano, rapporto di ricerca riservato alla committenza, 2007

- Irer, *Valutazione del programma di iniziativa comunitaria Equal e del suo impatto sullo sviluppo locale, Fase II - Sperimentazione del set di indicatori di impatto sullo sviluppo locale individuato sulla base dei PIC Equal*, rapporto di ricerca, 2008
- IRESS (a cura di), *Pratiche di integrazione socio-lavorativa e Linee Guida per l'inserimento in impresa di minori non accompagnati, Progetto Equal Palms* (Percorsi di accompagnamento al lavoro di minori non accompagnati), 2007
- Isofol, *Le strategie di sviluppo delle risorse umane nel centro-nord. Un'analisi dei bandi di gara ed avvisi pubblici in Obiettivo 3 2000-2003*, Roma, 2005 (I Libri del Fondo sociale europeo)
- Isofol, *Formazione, istruzione e lavoro. Valutazione delle politiche sostenute dal fondo sociale europeo 2000-2006 nell'Italia del Centro Nord*, Roma, 2007 (Temi & Strumenti)
- Ismersi Europa, *L'immigrazione all'interno del programma Equal, Approfondimento tematico*, Servizio di valutazione indipendente del PIC Equal, Roma, 2006
- ISTAT, *Rapporto annuale. La situazione del Paese*, annualità dal 2003 al 2007, Roma, Istat
- La Rosa M., Zanfrini L., *Percorsi migratori tra reti etniche, istituzioni e mercato del lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2003
- Lagrange H., Oberti, M. (a cura di), *La rivolta delle periferie. Precarietà urbana e protesta giovanile: il caso francese*, Milano, Mondadori, 2006
- Magnani N., *Immigrati e formazione professionale: il caso del Veneto*, in M. Lombardi (a cura di), *Percorsi di integrazione degli immigrati e politiche attive del lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2006
- March J.G., Olsen, J.P., *Riscoprire le Istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Bologna, Il Mulino, 1992
- Martinello M., *Le società multietniche*, Bologna, Il Mulino, 2000
- Matucci M. (a cura di), *L'eredità di Equal. La nuova Progettazione Europea: Partenariato, Beneficiari finali e Impatto sullo sviluppo locale*, Milano, Franco Angeli, 2009
- Mauri L., Breveglieri L., *Da lontano per lavoro*, Milano, Franco Angeli, 1993
- Ministero del lavoro e della Previdenza sociale, *Il catalogo nazionale delle buone pratiche Fse: apprendere dal passato per governare il futuro*, Roma, 2008
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, 2009
- Ministero dell'Economia e delle Finanze/Dipartimento della Ragioneria Centrale dello Stato, *Le politiche strutturali dell'unione europea. L'attuazione in Italia*, Roma, 2007
- Ministero dell'interno, *1° Rapporto sugli immigrati in Italia*, Roma, 2007
- Orim, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, *Rapporto 2008. Gli immigrati in Lombardia*, Milano, Fondazione ISMU, 2009
- Osservatorio Regionale Immigrazione, *Immigrazione straniera in Veneto. Rapporto 2008*, Milano, Franco Angeli, 2008
- P.O.R. Emilia-Romagna Obiettivo 3, 2000-2006, F.S.E., *Rapporto di Valutazione Intermedia*, CRAS Spa, 2003
- P.O.R. Emilia-Romagna Obiettivo 3, 2000-2006, F.S.E., *Rapporto di Valutazione finale*, CRAS Spa, 2005

- Perocco F., *Immigrazione e trasformazione della società*, Milano, Franco Angeli, 2002
- Pirrone, S., Sestito P., *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Bologna, Il Mulino, 2006
- Poleis, *Rapporto di valutazione di efficacia delle azioni di formazione del P.O.R./F.S.E. 2000-2006 – ANNO 2001, 2003*
- Programma 2006-2008 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, *Delibera di Approvazione*, 7 febbraio 2006
- Programma 2009-2011 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, *Delibera di Approvazione*, 16 dicembre 2008
- Quadrio A., Fasulo A., Magrin M.E. (a cura di), *Identità e cambiamento. L'esperienza lavorativa come processo di mediazione culturale*, Milano, Franco Angeli, 2005
- POLEIS (a cura di), *La valutazione d'impatto dei progetti EQUAL I fase sulle politiche sociali in Emilia-Romagna. Sistematizzazione delle Buone prassi*, Regione Emilia-Romagna, Servizio Programmazione e Valutazione Progetti, 2005
- Rapporto annuale di esecuzione 2007 del Programma Operativo Regione Emilia-Romagna - FSE Regione Emilia-Romagna, *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna – Dati al 2006*, Bologna, CLUEB, 2007
- Regione Lazio, *Programma operativo regionale. Obiettivo 3 (2000-2006)*, Roma, 2000
- Regione Lazio, *Complemento di Programmazione. Fondo Sociale Europeo Obiettivo 3 (2000-2006)*, Roma, 2000
- Regione Lazio, *Programma operativo regionale. Obiettivo 3 (2007-2013)*, Roma, 2006
- Regione Lazio, *Complemento di Programmazione. Fondo Sociale Europeo Obiettivo 3 (2007-2013)*, Roma, 2006
- Regione Lazio, *La sperimentazione IC Equal FASE II nella Regione Lazio: esperienze e prospettive*, Rapporto finale di valutazione, 2008
- Regione Lombardia, *Programma operativo regionale. Obiettivo 3 (2000-2006), revisione di metà periodo*, Milano, 2004
- Regione Lombardia, *Complemento di programmazione. Fondo Sociale Europeo Obiettivo 3 (2000-2006)*, Milano, 2004
- Regione Lombardia, *Valutazione indipendente del Por Ob. 3 della Regione Lombardia per il periodo 2000-2006. Rapporto di aggiornamento della valutazione finale*, Milano, Maggio, 2007
- Regione Lombardia, DG Famiglia e Solidarietà sociale, *Bilancio sociale 2007*, Milano, 2008
- Regione Lombardia, Iniziativa Comunitaria EQUAL. *La conclusione di Equal: l'inizio di un sentiero verso l'inclusione sociale*, Milano, 2008
- Regione Veneto, *Programma Operativo Regionale. Fondo Sociale Europeo Ob. 3 2000-2006*
- Regione Veneto, *Programma Operativo Regionale, Competitività regionale e occupazione, FSE 2007-2013*, 2006
- Regione Veneto, *Rapporto Annuale di Esecuzione Anno 2007*, Programma Operativo Regionale Obiettivo 3, 2007

- Report finale di monitoraggio qualitativo sulla ricostruzione dei modelli organizzativi di attuazione dei progetti Equal, Poleis, 2006*
- Reyneri E., *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 1996
- Reyneri E., Minardi E., Scidà G., *Immigrati e lavoro in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1997
- Rinaldi E., *La presenza straniera nel sistema di istruzione e formazione professionale (Ifp) regionale*, 2009
- Sacco V., *Significati e prospettive dell'imprenditoria degli immigrati in Osservatorio Romano sulle Migrazioni, Quinto rapporto*, Edizioni IDOS, 2009
- Sandri S., *Le politiche del lavoro per immigrati, intervento seminariale*, Bologna, Servizio Programmazione e Valutazione dei progetti, Regione Emilia-Romagna, 2005
- Sandri S., *Università e Lavoro, Servizio Programmazione e Valutazione dei progetti*, Assessorato Scuola, Formazione professionale, 2009
- Sen A., *Globalizzazione e libertà*, Milano, Mondadori, 2002
- Sen A., *La libertà individuale come impegno sociale*, Bari, Laterza, 1998
- Sidoli R., *L'integrazione dei bambini stranieri: problemi educativi*, in *La Famiglia*, n. 225, 2004
- Silva C., Campani G. (a cura di), *Crescere errando. Minori immigrati non accompagnati*, Milano, Franco Angeli, 2004
- Stiglitz J. E., *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, Einaudi, 2002
- Teselli A., *I sistemi di informazione sociale. Conoscenza-decisione-azione dalla linearità alla reciprocità in Mirabile, M. L., (a cura di), Italie sociali. Il welfare locale tra Europa, riforme e federalismo*, Roma, Donzelli, 2005
- Tosi A. (a cura di), *Le politiche locali per l'accoglienza e l'integrazione nel quadro dei programmi regionali per l'immigrazione. Rapporto 2003*, Milano, Fondazione Ismu, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiethnicità
- Touraine A., *Libertà, uguaglianza, diversità. Si può vivere insieme?*, Milano, Il Saggiatore, 1998
- Veneto Lavoro, *Il mercato del lavoro nel Veneto, tendenze e politiche. Rapporto 2001*, Milano, Franco Angeli, 2001
- Veneto Lavoro, *Il mercato del lavoro nel Veneto, tendenze e politiche. Rapporto 2002*, Milano, Franco Angeli, 2002
- Vergani E., (a cura di) *L'inserimento lavorativo e i bisogni formativi dei lavoratori extracomunitari nella provincia di Padova: una ricerca esplorativa*, Provincia di Padova
- Vergani E., *Immigrazione e impresa nella provincia di Padova. Una indagine qualitativa*, Provincia di Padova
- Yunus Muhammad, *Il banchiere dei poveri*, Milano, Feltrinelli, 1998
- Yunus Muhammad, *Un mondo senza povertà*, Milano, Feltrinelli, 2008
- Zanfrini L., *Il capitale sociale nello studio delle migrazioni. Appunti per una prima riflessione in Rizza R., Scidà G. (cura di) Capitale sociale, lavoro e sviluppo, "Sociologia del lavoro", n. 91, 2003*



Zincone G., *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2001

Zincone G., T. Caponio, *The multilevel governance of migration* in R. Penninx, M. Berger, K. Kraal (eds.), *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art*, Amsterdam, 2005

### **Pubblicazioni Isfol in materia**

Isfol, *Popolazione immigrata e mercato del lavoro: analisi di alcuni temi emergenti*, Roma, 2008 (I dossier del mercato del lavoro)

Isfol, *La questione dei Rom*, Roma, 2008 (Focus, n.3)

Isfol, *Contributi per l'analisi delle politiche pubbliche in materia di immigrazione*, Roma, 2008 (I Libri del Fondo sociale europeo)

Isfol, *Formazione, istruzione e lavoro. Valutazione delle politiche sostenute dal fondo sociale europeo 2000-2006 nell'Italia del Centro Nord*, Roma, 2007 (Temi & Strumenti)

Isfol, *Accogliere e integrare: esperienze Equal in tema di immigrazione*, Roma, 2006 (Temi & Strumenti)

Isfol, *Imprenditori e immigrati: il dibattito scientifico e le evidenze empiriche dell'indagine Isfol*, Roma, 2006 (Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego)

Isfol, *Le strategie di sviluppo delle risorse umane nel centro-nord. Un'analisi dei bandi di gara ed avvisi pubblici in Obiettivo 3 2000-2003*, Roma, 2005 (I Libri del Fondo sociale europeo)

Isfol, *Il lavoro degli immigrati: programmazione dei flussi e politiche di inserimento*, Roma, 2002 (Strumenti e ricerche)