

Convegno OMCVI - ASSOCIAZIONE DONNE CAPOVERDIANE IN ITALIA
SU:
ASSOCIAZIONISMO DEGLI IMMIGRATI IN ITALIA
Roma, 30.3.2008

Volontariato, associazionismo immigrati e politiche sociali
intervento di Renato Frisanco¹

Premessa

Grazie alle organizzatrici dell'Associazione capoverdiana, ormai storica nel panorama dell'associazionismo dei migranti, che rivela anche l'importanza della componente femminile dell'immigrazione. Vi porto la mia esperienza di ricercatore presso la Fondazione Europa Occupazione e Volontariato (FEO-FIVOL) che ha un'attenzione a tutto il fenomeno dell'associazionismo dei cittadini.

Quando parliamo di associazionismo parliamo sostanzialmente di organizzazioni di volontariato o di promozione sociale, caratterizzate da una prevalente componente di volontari, perché le persone attive operano nella gratuità e nello spirito di servizio alla comunità con obiettivi di "solidarietà" e di "utilità sociale", paradigmatici del terzo settore a cui tali realtà appartengono.

1. Motivi della rilevazione del tema del convegno

Vorrei anzitutto richiamare l'attenzione su almeno tre motivi per cui è importante questo vostro evento di riflessione sul tema "associazionismo degli immigrati in Italia":

- 1) vi è oggi la convinzione diffusa in Italia (basti citare l'ISMU - Fondazione Iniziative e studi sulla multietnicità - con i suoi periodici rapporti sulle migrazioni) che le associazioni degli immigrati giochino un **ruolo fondamentale nei processi di integrazione** degli immigrati stessi all'interno della società che li ospita; svolgono un ruolo di rappresentanza rispetto alle istituzioni e di intermediazione tra i singoli immigrati e la società di accoglienza con le sue istituzioni nonché di dialogo interculturale. Rispetto a quest'ultimo sapete che il 2008 è l'anno europeo del dialogo interculturale ed è importante che la società di accoglienza e le comunità degli immigrati concordino obiettivi validi per una società interculturale e multietnica;
- 2) è facile constatare il fatto che tale realtà sia stata **molto poco studiata fino ad oggi**, così che le nostre conoscenze in proposito sono ancora tutt'altro che soddisfacenti, anche a fronte di una crescita quantitativamente importante di associazioni di immigrati nate soprattutto a partire dalla fine degli anni '80. Crescita che è proporzionata a quella dell'incremento degli immigrati nel nostro Paese: nel 2006 sono quasi 3,7 milioni di cittadini (tra residenti e soggiornanti) pari al 6% della

¹ Responsabile Settore Studi e Ricerche - FEO-FIVOL, Fondazione Europa Occupazione e Solidarietà

popolazione, così che l'Italia è il paese europeo con la maggiore velocità di incremento del fenomeno (+372% dal 1996 al 2006, +21% tra il 2004 e il 2006). Il fenomeno dell'immigrazione extracomunitaria rivela una costante dinamica incrementale tale da consentire un avanzamento della popolazione complessiva del Paese che, al netto degli immigrati, è già in diminuzione da una decina di anni e subisce un continuo e crescente invecchiamento;

- 3) **è cambiata la qualità del fenomeno immigrazione** (oggi strutturale, diversificato e complesso) che modifica almeno in parte anche la *mission* delle associazioni degli immigrati. Continua ad avanzare il processo di strutturalizzazione del fenomeno che rende l'immigrazione radicata nel paese. Il dato quantitativo non è più sufficiente a inquadrare l'evoluzione del fenomeno migratorio che ha specifiche connotazioni qualitative. Si nota infatti una sua marcata complessificazione. Si tratta sempre di più di spostamento di famiglie (anche a seguito dei ricongiungimenti familiari), di radicamento nelle comunità di inserimento, di presenze multietniche in relazione alla variegata estrazione di provenienza, non solo dai paesi maghrebini (e in minima parte sudamericani) della prima ondata immigratoria degli anni '70 ma anche da quelli dell'Est europeo, dalla Cina fino ai Paesi flagellati da guerre civili e dalle emergenze umanitarie². Gli immigrati che arrivano nel nostro Paese presentano oggi per lo più due caratteristiche: non considerano l'Italia terra di passaggio verso altre destinazioni e manifestano progetti migratori sempre più improntati alla stabilità. Ciò permette l'insediarsi di vere e proprie comunità di stranieri determinando altresì dei **problemi** in termini di inserimento sociale, con il rischio, ad esempio, che il disagio di una componente di immigrati (soprattutto se clandestini o irregolari) si cronicizzi nella devianza con contraccolpi negativi su tutta la comunità di appartenenza. Ma determina anche delle **opportunità** per la società complessiva nel segno dell'interculturalità, oltre che dei vantaggi per il mercato del lavoro. Al progetto di stabilità fanno riscontro la ricerca di una cittadinanza più garantita (secondo lo slogan "non solo stranieri ma anche cittadini") perché a differenza dei tradizionali paesi di immigrazione, l'Italia si caratterizza per avere molti stranieri e pochi cittadini di origine straniera. Tale situazione si va lentamente modificando se si considera che nel 2004 i casi di acquisizione di cittadinanza sono stati 19.266 rispetto agli 11.945 del 2001, a cui consegue la richiesta di spazi adeguati di partecipazione anche sulla base del riconoscimento dei diritti politici.

2. Problema di classificazione dell'associazionismo dei migranti

² I dati nazionali sul fenomeno segnalano un cambiamento di presenze negli ultimi anni, soprattutto dopo la guerra dei Balcani, perché se prima era egemone un'immigrazione africana dopo tale guerra la maggior parte delle persone presenti sono arrivate dall'Albania, dalla Macedonia, dalla Moldavia, ma anche da paesi quali l'Ucraina, la Polonia e la Cina. Cfr. di Caritas e Migrantes, *Immigrazione. Dossier Statistico 2005*, Roma, IDOS, 2005.

Le poche ricerche disponibili in Italia hanno affrontato il fenomeno solo marginalmente, trattandone alcuni aspetti, in aree circoscritte, o limitandosi ad un particolare gruppo etnico o a poche unità. Anche il rapporto annuale di Caritas/Migrantes sull'immigrazione non ha finora affrontato il tema dell'associazionismo degli immigrati con dati o con delle valutazioni specifiche. Sappiamo che vi è una **marcata eterogeneità** delle associazioni dei migranti, dell'unità di analisi, direi come ricercatore: sono estremamente diverse tra di loro come storia, grado di formalizzazione, livello di articolazione e consolidamento dell'organizzazione interna, composizione etnica (mononazionali, plurime, miste), qualità dei rapporti con le istituzioni locali e con le altre associazioni, autorevolezza nell'ambito del/i gruppo/i etnico/i di riferimento, caratteristiche della *leadership*, numero e tipo delle attività portate avanti, per citarne alcune. Tale constatazione deve invitare ad una certa prudenza nel momento in cui si cerca di individuare elementi o tendenze unificanti e comuni oppure di esprimere valutazioni complessive su tale realtà.

Un approccio **classificatorio** tradizionale (Douglas 1987), riveduto e adattato alla situazione italiana (Ambrosini 2005), considera quattro tipi di organizzazioni "idealtipiche" nel settore solidaristico:

- a) le *organizzazioni propriamente caritative*, quelle che si prendono "cura" di persone in difficoltà, che forniscono un aiuto diretto su base volontaria e con prestazioni e servizi "leggeri" o a bassa soglia. Rappresentano l'intervento più tradizionale;
- b) le *organizzazioni strutturate*, quelle che sono in grado di gestire interventi "pesanti" e continuativi con personale remunerato e specializzato, nonché su base convenzionale giovandosi pertanto di finanziamenti pubblici come risorsa più importante anche se non esclusiva, in quanto quasi mai adeguata ai bisogni a cui rispondere. Quest'ultimo tipo viene coniato anche come *associazionismo imprenditivo* talvolta organizzato in forma cooperativa per fornire agli immigrati servizi più complessi (come i centri di accoglienza) sempre più realizzati attraverso appositi progetti;
- c) i *gruppi di pressione* dell'associazionismo "rivendicativo" volto alla tutela dei diritti attraverso un'attività di advocacy con impatto sui testi normativi e sull'opinione pubblica. E' un tipo di intervento a forte movente politico e sindacale a tutela dei soggetti socialmente deboli ed esposti a discriminazione, razzismo e a trattamenti ingiusti. Tale associazioni hanno anche più un intento promozionale rispetto alla cultura interetnica;
- d) le *organizzazioni di mutuo aiuto* che rappresentano una modalità autoorganizzata di rispondere ai propri bisogni. Sono tipi di realtà assimilabili alle *reti* e all'*associazionismo etnico* in quanto intervento promosso dagli immigrati.

Una delle ricerche più significative in questo ambito, anche se pecca di scarsa rappresentatività - mitigata comunque da un lodevole approfondimento sulle 48 realtà esaminate - è quella realizzata in provincia di Milano dall'ISMU nel 2005.

Localizzata nel leccese è invece la ricerca recentemente pubblicata dal titolo: “Transiti e approdi. Studi e ricerche sull’universo migratorio nel Salento”³.

Vi è quindi la ricerca della Fondazione Corazzin del 1999-2000 su: “*Le associazioni di cittadini stranieri in Italia*” e i contributi di riflessione sull’“associazionismo immigrato” di Francesco Carchedi, nel rapporto “*Immigrazione, Lavoro, Sindacati, Società del 2000*”, e di Maurizio Ambrosini in “*Sociologia delle migrazioni*”, edito dal Mulino nel 2005.

La Fondazione Italiana per il Volontariato a cavallo negli anni 1999-2000 ha realizzato una indagine su 279 organizzazioni di/per immigrati rappresentative di 1.101 unità censite che fornisce uno spaccato conoscitivo importante del fenomeno considerando come unità di analisi sia le OdV per gli immigrati che le associazioni degli immigrati che quelle “miste” per composizione degli associati o per tipo di utenza (vedi **Allegato**). Il maggior sviluppo di tali associazioni si è avuto dopo la legge Martelli, la n. 39 del 1990 che ne prevedeva la valorizzazione e ne stimolava il ruolo di mediazione tra la collettività di riferimento e le istituzioni locali.

Nella recente rilevazione FIVOL 2006 per l’aggiornamento della banca dati nazionale si stima siano almeno 3.000 i gruppi, le organizzazioni di volontariato pro-immigrati e le associazioni degli stessi operative nel nostro Paese con oltre 50 mila attivisti.

³ A Cura di L. Perrone, editore Franco Angeli 2007, p. 272.

3. Tratti identitari e caratteristici dell'associazionismo dei migranti

Dai contributi della letteratura sull'argomento si ricavano alcuni elementi identitari dell'associazionismo degli immigrati sulla base delle funzioni da esse svolte nonché i tratti caratteristici e gli elementi di valore e di criticità che cercherò di sintetizzare in questo intervento.

L'associazionismo degli immigrati risponde alle seguenti funzioni:

- 1) **favorire l'integrazione della propria comunità di appartenenza all'interno della società ospitante.** In altri termini esse si pongono come soggetto fondamentale - perlomeno a livello di potenzialità - nei processi di integrazione e tale ruolo viene loro ampiamente riconosciuto dalle istituzioni locali e dagli altri attori, in primo luogo il terzo settore, che entrano in gioco in tali processi;
- 2) **salvaguardare l'identità culturale di provenienza** della propria comunità, mantenendo i rapporti con il proprio paese e vivificandone la cultura e la lingua perché divenga patrimonio trasmissibile alle seconde generazioni. L'obiettivo dell'integrazione non è riducibile al desiderio di essere assimilati all'interno della società italiana. La maggior parte delle associazioni si impegna a fondo per il mantenimento - e talvolta la riscoperta - dell'identità e della cultura della propria comunità di riferimento (anche quando non vi è un progetto di ritorno nella madrepatria), con particolare attenzione alle giovani generazioni, spesso costituite da persone nate in Italia. Integrarsi non significa scomparire all'interno della società italiana;
- 3) **forza di pressione politica** e attore capace di entrare in relazione con le istituzioni locali e gli altri soggetti a vario titolo coinvolti, per far sentire la propria voce in tutti quei processi decisionali le cui ricadute appaiono rilevanti per le comunità immigrate. Le associazioni dei migranti (AdM) sono un nodo fondamentale di una rete di relazioni che coinvolge numerosi attori di natura diversa. In particolare, in questa rete il ruolo fondamentale che esse sembrano consapevolmente assumere - sempre in prospettiva di integrazione - è quello di mediare fra le popolazioni immigrate e le istituzioni della società di accoglienza, rendendo possibile la relazione fra immigrati e istituzioni locali. In tal modo diviene anche vettore di partecipazione dei cittadini immigrati alla vita sociale della società di accoglienza.

Volendo sintetizzare negli studi e nelle ricerche sul fenomeno dell'Associazionismo degli immigrati si evidenziano tre elementi ricorrenti.

- la **fragilità e la scarsa strutturazione delle AdM** per cui svolgono un ruolo assai limitato nella vita politica e sociale del Paese malgrado una presenza più che ventennale sul territorio oltre che diffusa in termini numerici. Il loro contributo appare più importante per la costruzione di beni relazionali, di capitale sociale e di creazione di rapporti fiduciosi che per svolgere una

funzione di soggetto politico e di mediazione. Anche quando è visibile e riconosciuto, esso appare povero di risorse, di partecipazione e soggetto ad un intenso turn over. Un osservatore (Zanfrini dell'ISMU) rileva che in altre nazioni - a differenza di quanto avviene in Italia - alle associazioni di migranti viene demandata, da parte delle istituzioni pubbliche locali, l'implementazione di alcune politiche sociali. Nel nostro paese invece l'associazionismo promosso dagli immigrati appare ancora debole e scarsamente attrezzato per fornire servizi che sono prodotti da associazioni che nascono "per" gli immigrati salvo i casi di associazioni o di cooperative composte da mediatori culturali o che attivano progetti orientati alla interculturalità. Tale debolezza di gran parte delle associazioni dei migranti fa sì che si determini quel circolo vizioso per cui le istituzioni locali non affidano ad esse compiti di responsabilità impedendo così loro di maturare tutte quelle esperienze che potrebbero portare ad un rafforzamento e ad una maggiore affidabilità; per crescere nel sociale occorre infatti assumere una funzione pubblica responsabile, occorre essere attori consapevoli di processi se non di servizi di utilità sociale. Alla fragilità dell'associazionismo - non sufficientemente sostenuto in funzione sussidiaria dalle istituzioni pubbliche - fa tuttavia riscontro una notevole vitalità dell'auto mutuo aiuto delle reti informali a base etnico-nazionale, pur se "alquanto differenziate a seconda dei gruppi nazionali, intrise di particolarismo e di familismo, non sempre disinteressate ma spesso capaci di sostenere in vari modi l'inserimento sociale e lavorativo dei loro membri"⁴.

- **l'intreccio tra la nascita e le trasformazioni** nel tempo delle organizzazioni degli immigrati con le esperienze e i percorsi migratori personali di coloro che hanno dato vita e che maggiormente animano l'attività. Tale intreccio può essere letto secondo due differenti prospettive: la prima, mette in risalto come la creazione di un'associazione costituisca una tappa nel percorso di costruzione e di messa a punto di un progetto migratorio e di integrazione; il dare vita a forme di propria mobilitazione dipende dal raggiungimento di una condizione accettabile di stabilità; l'associazione rappresenta così l'occasione di investire lo status sociale raggiunto a fini solidaristici, per sostenere i processi di inserimento e di integrazione dei propri connazionali e per contrastarne l'isolamento e i fenomeni negativi. La seconda evidenzia invece come i rapporti esistenti tra la nascita dell'associazione e l'evoluzione nel tempo del flusso migratorio determini qualche cambiamento nella struttura delle associazioni, nella forma e nell'intensità della partecipazione degli associati, negli obiettivi perseguiti e nelle attività messe in atto al fine di conseguirli. Il rapporto tra migrante ed evoluzione del flusso migratorio in cui è inserito non è sempre lineare, costringendo migranti di lungo periodo a confrontarsi con connazionali di diversa estrazione sociale, provenienza regionale o livello culturale. Una costante degli studi fatti segnala l'orientamento di queste formazioni a rivolgersi sia alla società di origine che a quella di accoglienza: molte associazioni si spendono per poter contribuire con le loro azioni ad un progresso nelle condizioni di vita economiche, sociali e politiche della madrepatria ("doppio sguardo"). Guardando al futuro le associazioni dei migranti auspicano un

⁴ Cfr., Ambrosini M., *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 226.

miglioramento qualitativo e un'intensificazione dei rapporti con le istituzioni locali, dalle quali ambiscono essere riconosciute sempre più come interlocutori autorevoli e imprescindibili nell'ambito dei processi di integrazione sociale. Oltre a ciò le associazioni dei migranti auspicano, con la propria azione, di poter contribuire ad una migliore conoscenza delle rispettive comunità da parte della società di accoglienza più in generale; conoscenza che sappia superare pregiudizi e stereotipi oggi assai diffusi.

In definitiva le **attività** svolte dalle associazioni di migranti sono soprattutto di tre tipi:

- a) risposta ai bisogni di integrazione sociale degli immigrati con supporti di natura legale ma anche di tipo materiale, sociale e culturale;
- b) partecipazione alla vita sociale e politica della società di accoglienza, per suscitare attenzione rispetto alle problematiche vissute dalle popolazioni immigrate, ponendosi come portavoce o rappresentanti a livello politico ma anche culturale delle rispettive comunità di appartenenza;
- c) il desiderio di mantenere in vita anche all'interno della società di accoglienza, identità, tradizioni e pratiche culturali tipiche della realtà di provenienza;

- la funzione reticolare delle AdN: le ricerche evidenziano chiaramente come esse costituiscano sempre più un nodo fondamentale nella rete di relazioni che coinvolge e avvolge le loro comunità, le rappresentanze ufficiali di queste (consolati e ambasciate), le istituzioni locali, i soggetti del terzo settore e, più in generale, tutti gli operatori del sociale. In particolare le AdM hanno la possibilità di porsi come intermediario fondamentale nonché come facilitatore delle relazioni fra i migranti e i loro diversi interlocutori sociali. Nei loro rapporti, formali e informali, le AdM costituiscono sempre più un punto di riferimento per gli enti pubblici e per le realtà del terzo settore. L'importanza di tali relazioni è evidente sotto almeno tre punti di vista:

- a) per il suo valore di *moltiplicatore degli interventi*: la conoscenza dei bisogni e dei possibili interventi delle AdM promosse da immigrati ed attive in un determinato settore del sociale rappresenta un valore aggiunto ed una risorsa per lo sviluppo di un'azione integrata (sistema di welfare di tipo integrato) soprattutto come tramite privilegiato con i diversi gruppi etnici;
- b) in secondo luogo l'importanza risiede anche nella possibilità di *evitare la duplicazione delle iniziative*, favorendo un processo di valorizzazione delle competenze;
- c) in terzo luogo, degno di nota è la possibilità di *valorizzare e diversificare le risorse* con l'attribuzione di ruoli specifici. Le AdM in particolare, costituiscono un soggetto politico e sociale con peculiarità e competenze originali da coltivare nell'ottica di una evoluzione nella partecipazione democratica e sociale. E' scontata anche l'importanza della collaborazione fra le diverse organizzazioni di immigrati (non devono essere né "monadi", né autoreferenziali, né isolate), ovvero il lavoro di rete. Al riguardo l'intervento delle istituzioni e degli enti di terzo settore può rappresentare un contributo fondamentale per facilitare la creazione di spazi condivisi che favoriscono la collaborazione tra le diverse AdM. Analizzando la loro partecipazione civile e il loro rapporto con i diversi

attori del sociale risulta evidente come esse costituiscano sempre più un tramite efficace per il contatto con il fenomeno migratorio. Questo spiega l'interesse da parte delle Amministrazioni pubbliche locali che alle Consulte apposite partecipino organizzazioni promosse da immigrati. E ancora spiega la collaborazione sempre più frequente con realtà del terzo settore, che spesso sono presenti già nella fase costitutiva, con forme di ausilio, collaborazione o propulsione.

4. Immigrazione e politiche sociali: punti di forza e aspetti di criticità

Poiché l'immigrazione è fenomeno ormai strutturato e radicato, di famiglie più che di singoli, richiede un'attenzione sistematica e pianificata da parte di chi si occupa delle politiche sociali e dell'integrazione, a cominciare da quella scolastica. La capacità di comprendere e monitorare il fenomeno della presenza immigrata permette di definire politiche sociali evolutive e di favorire processi di coesione sociale attraverso la multiculturalità.

Le istituzioni e i servizi si sono trovati nel nostro Paese di fronte ad una dinamica di crescita del problema che ha posto in poco tempo problemi nuovi e talmente complessi da non consentire di affrontarli in tutte le loro sfaccettature. Non a caso nei Piani di Zona di molte realtà del Paese è stata finora riservata scarsa attenzione complessiva al fenomeno e quindi agli interventi a beneficio degli immigrati. Si tratta ora di orientare i nuovi Piani verso una visione più ampia e coerente con i bisogni di queste popolazioni. Il Piano di zona è altresì lo strumento idoneo a connettere tutti i soggetti responsabili delle politiche sociali e della cittadinanza attiva organizzata - e quindi anche espressione degli stessi immigrati - al fine di concertare politiche rigorosamente basate sui bisogni, definite nelle priorità e guidate da obiettivi chiari e incisivi sulla realtà complessiva del fenomeno immigrazione che cambia costantemente.

4.1. I punti di forza dell'immigrazione nell'impatto sulle politiche sociali

La presenza degli immigrati pur se comporta dei problemi, costituisce anche un'**opportunità di crescita per tutta la società**, dal punto di vista economico, sociale e culturale.

Il fenomeno costituisce un punto di forza nella misura in cui dà impulso **all'innovazione nel sistema complessivo dei servizi e del Welfare**, operando per un suo svecchiamento e sburocratizzazione, recuperando una capacità dinamica di rapportarsi ai bisogni e di operare per una riorganizzazione dei servizi e degli interventi e rendendo più facile accesso ad essi. **Operando con l'attenzione agli immigrati si produce un sistema di risposte migliore per tutti.**

Inoltre a fronte dell'aumento della richiesta di servizi è importante per l'Amministrazione Pubblica dotarsi della capacità di rilevazione e di definizione dei fabbisogni, sia della popolazione in generale che di quella immigrata in particolare. Ciò determina la necessità di un istituire un punto di riferimento che può essere un Tavolo tecnico, un gruppo di lavoro, una consulta in grado di monitorare e valutare l'evoluzione del fenomeno, i bisogni degli immigrati e le risposte fornite ad essi.

Ciò richiama la necessità di un coordinamento tra l'istituzione e le associazioni dei cittadini, superando una posizione sovrana da parte della prima per una condivisione effettiva con gli altri partner necessaria per ottimizzare le risposte, evitare sprechi, sovrapposizioni e perdita di continuità.

Un rapporto fiduciario tra le Amministrazioni Pubbliche e il terzo settore sortisce una serie di vantaggi: la possibilità di avviare interventi e servizi con progetti sperimentali affidati alle organizzazioni nonprofit, l'attivazione di convenzioni per la gestione di servizi di carattere integrativo a quelli esistenti (ad esempio, di prima soglia, di gestione di sportello o di unità di strada), maggiormente confacenti con l'organizzazione flessibile e la modalità relazionale e di aderenza al bisogno che caratterizza i soggetti del Terzo settore, pur con le differenziazioni interne di ruoli e funzioni. Tra queste una particolare attenzione viene oggi sempre più dedicata alle organizzazioni che sono espressione delle comunità degli stessi immigrati affinché esprimano le loro considerazioni e i loro punti di vista nel momento delle decisioni.

Una sperimentazione virtuosa della *partnership* pubblico-Terzo settore riguarda soprattutto l'elaborazione e l'esecuzione del Piano di zona. Dalle esperienze note si evince che laddove l'Ente locale è riuscito a coinvolgere tutti i soggetti pubblici e privati è perché ha messo in atto, coerentemente, azioni che hanno favorito la partecipazione delle diverse espressioni della comunità locale. Il Piano di Zona viene poi sottoposto alla Conferenza dei sindaci, al gruppo di indirizzo quindi all'esecutivo e alla direzione strategica dell'Azienda Unità Sanitaria Locale.

Se il Piano di zona è lo strumento elettivo con cui si realizzano le concertazioni diffuse sul territorio è importante che a fronte di una non ancora piena considerazione dei bisogni degli immigrati nelle politiche sociali venga precisata almeno temporaneamente l'**area immigrazione** con specifici interventi e relativo *budget*. Un errore invece da evitare consiste nella scelta di mettere l'immigrazione insieme alla questione della marginalità grave. Tale scelta se rafforza l'attenzione e l'intervento pubblico fa però passare un'immagine necessariamente pauperistica degli stranieri che non sono nella loro generalità appartenenti alle fasce marginali, ovvero caratterizzati da gravi difficoltà come donne sole, minori stranieri non accompagnati o persone senza tetto.

Il processo di elaborazione delle politiche sociali, con il dibattito tra chi privilegia interventi specifici per gli immigrati e chi punta su quelli universalistici, non può quindi oggi trascurare forme e modalità di valorizzazione delle stesse associazioni degli immigrati. Finora molte organizzazioni di volontariato o di espressione ecclesiale come le Caritas sono state parte attiva delle proposte e dell'attuazione di specifici servizi per gli immigrati, ma lo strutturarsi del fenomeno consente oggi di considerare come punto di forza la tendenza da parte delle comunità straniere ad organizzarsi in associazioni per interagire meglio con le istituzioni, e così essere inserite in organismi di consultazione o in momenti di partecipazione.

Le istituzioni pubbliche locali hanno oggi tutto l'interesse a favorire la costituzione di associazioni di immigrati e loro coordinamenti in quanto dall'interazione con esse ricevono una serie di indicazioni, sulla domanda reale di beni e servizi da corrispondere e sulle risposte da dare ai problemi di queste

popolazioni, primo atto per considerarli poi soggetti-partner per la realizzazione delle politiche sociali oltre che di specifici progetti.

In quanto strumento di mediazione fra le istituzioni e le comunità di immigrati è opportuno che esplicino in modo riconosciuto un effettivo ruolo di soggetti rappresentativi di tali comunità. Le istituzioni oggi sono disposte a riconoscere alle associazioni tale ruolo, che peraltro semplifica non poco la propria azione negli ambiti coinvolti. In alcune realtà vediamo come le istituzioni arrivano a cooptare le associazioni dei migranti nell'ambito di alcuni processi decisionali. Tuttavia non sempre esse prendono la parola a nome dell'intera comunità di appartenenza. Vi sono al riguardo tre situazioni - ben messe in evidenza da Carchedi e Ambrosiani nella loro osservazione del fenomeno: a) associazioni che vengono riconosciute come interlocutori dalle istituzioni locali ma che non godono del reale riconoscimento da parte della o delle comunità di riferimento; b) associazioni in cui gli appartenenti alla comunità si riconoscono ma che non vengono prese in considerazione dalle istituzioni locali; c) associazioni che al tempo stesso sono accettate come rappresentanti legittimi da parte della comunità immigrata e riconosciute come interlocutori da parte delle istituzioni.

E' evidente come la situazione ottimale sia rappresentata dall'ultima ipotesi che si determina quando vi è una buona partecipazione democratica all'interno dell'associazione e quando questa riesce ad acquisire autorevolezza all'esterno attraverso una buona capacità comunicativa e affidabilità operativa, per le attività che svolge. Tuttavia non sempre trova riscontro nella realtà; si pensi al caso di più associazioni, espressione di una particolare nazionalità, in lotta tra di loro per contendersi l'investitura di rappresentanti ufficiali da parte della propria comunità di appartenenza e al tempo stesso di interlocutori di riferimento da parte delle istituzioni locali.

4.2. I punti di criticità della partecipazione organizzata delle formazioni degli immigrati

La debolezza delle associazioni si rivela soprattutto nel ruolo di interlocutori delle pubbliche amministrazioni nelle Consulte e ai Tavoli di elaborazione e progettazione degli interventi che cominciano a diffondersi con la programmazione partecipata introdotta dalle leggi di riforma dei sistemi di politica sanitaria e sociale.

Il contributo delle associazioni non è né facile né scontato. Non pochi problemi si riscontrano al riguardo:

- la scarsa presenza, in generale, di organizzazioni di comunità etniche. Non tutte le comunità sono in grado di organizzarsi e di rappresentarsi adeguatamente superando l'atteggiamento individualistico o chiusura dei propri componenti;
- la scarsa autorevolezza "politica" dei rappresentanti di tali associazioni laddove è scarsa l'adesione e la partecipazione fornita dai loro connazionali;
- la scarsa autorevolezza nei loro portavoce non sempre in grado di avanzare proposte oltre che a fare richieste (necessità di una maggiore formazione);
- la frammentazione delle associazioni con la tendenza dei loro rappresentanti a tutelare l'etnia di appartenenza a scapito di una visione di insieme dei problemi

e dei bisogni dell'inserimento degli immigrati e con la relativa difficoltà da parte delle comunità di più remoto insediamento e più forti numericamente, o "politicamente", a rinunciare a "rendite di posizione";

- la difficoltà quindi ad esprimere una rappresentanza univoca o trasversale delle diverse associazioni o la disponibilità a coordinarsi con il rischio di perdita di forza rappresentativa nei confronti delle istituzioni;

- la difficoltà, infine, a concepire alleanze e sinergie con le altre organizzazioni di volontariato e nonprofit. Non sempre esse sono pronte a rafforzare la capacità di fare sistema con le organizzazioni solidaristiche e le altre forze del terzo settore e ad esprimere rappresentanze in grado di partecipare alla definizione delle politiche sociali del territorio;

- infine, la scarsa condivisione circa i criteri di scelta dei rappresentanti nelle consultazioni o ai Tavoli della programmazione e progettazione con il rischio di subire quelli discrezionali delle amministrazioni pubbliche e di non saper proporre a queste una regolamentazione della partecipazione che garantisca un'effettiva pari dignità.

Occorre informare anche di più la comunità, la cittadinanza nel suo complesso puntando sul coinvolgimento diretto perché si affermi una concezione dell'immigrazione come risorsa e non come rischio per la sicurezza. Si tratta di far maturare una strategia per l'accoglienza e per l'inserimento che si alimentino con la realizzazione positiva di politiche e interventi che non siano pensati in un'ottica prettamente emergenziale ma connotate dalla previsione e programmazione stabile.

Per fare questo passaggio è molto importante che i Comuni si colleghino e facciano sistema con la ASL, la Provincia, la Regione e la Prefettura. Anche per questo il Piano di zona sembra essere lo strumento idoneo a connettere tutti i soggetti responsabili delle politiche sociali e della cittadinanza attiva organizzata, per concertare politiche rigorosamente basate sui bisogni, definite nelle priorità e guidate da obiettivi chiari e trasformativi della realtà complessiva e del fenomeno immigrazione che cambiano costantemente.

ALLEGATO: I RISULTATI SALIENTI DELL'INDAGINE FIVOL 1999-2000

Nella maggior parte di esse (66 su 100) interviene su fasce di **utenza mista**, per più tipi di bisogni e disagi, mobilitandosi a favore degli immigrati in relazione all'insediarsi di queste popolazioni sul loro territorio di operatività.

Nei due terzi dei casi le unità esaminate sono state promosse o fondate direttamente da centrali organizzative autoctone, laiche e religiose, oppure da gruppi di cittadini italiani, mentre **una su quattro è sorta per iniziativa di cittadini di origine straniera**. Solo una parte minoritaria delle associazioni promosse da gruppi di cittadini stranieri (**2 su 10**) sono **plurinazionali**, in quanto coinvolgono nel progetto aggregativo persone di più nazionalità, mentre sono soprattutto gli italiani a promuovere associazioni multietniche.

Sono realtà dotate di una **strutturazione formale e organizzativa essenziale** (per le AdM questo dato acquista un significato particolare perché è indice

dell'assunzione di un ruolo pubblico) **con una intensa attività partecipativa dei volontari o associati.**

All'interno degli organi direttivi ed esecutivi si nota una significativa **concomitanza di dirigenti italiani e stranieri - in media in 3 casi su 10** - a indicare uno sforzo a realizzare processi di integrazione e di inserimento socio-culturale - nonché economico e finanche politico - attraverso lo scambio ravvicinato e il lavoro comune tra gli appartenenti alla popolazione italiana e a quelle di origine straniera. Ciò rappresenta il consolidamento di esperienze concrete di carattere interculturale e non a caso le realtà in cui queste si esplicano rappresentano un modello gestionale di buone prassi.

Le organizzazioni perseguono variegata finalità che spaziano su differenti dimensioni di intervento, dimostrando così di poter mettere in atto sistemi di risposte che tengono conto di una visione olistica, complessiva dei bisogni e dei problemi connessi al fenomeno immigratorio. Quelle maggiormente perseguite sono di carattere **socio-assistenziale**, in quanto coinvolgono, in diversa maniera, l'82% del campione. E' il campo di intervento che configura specificatamente l'azione volontaria in senso stretto e in cui l'attenzione sociale verso i cittadini più deboli associa forme di solidarietà assistenziale diretta, sovente personalizzata e processi virtuosi di auto-aiuto tra gli immigrati. E' pertanto largamente condivisa la filosofia del self-help, dello stimolo alla partecipazione aiutando gli immigrati ad essere protagonisti reali del proprio destino e fornendo loro, a partire dall'ascolto, informazioni, orientamenti, strumenti formativi, opportunità, possibilità di accesso a risorse, progetti.

Altrettanto significative - sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo - appaiono altri due tipi di finalità: quella **culturale** (73 OdV su 100) e quella della **difesa e promozione dei diritti di cittadinanza** (71 su 100). La prima si esprime nella duplice prospettiva di salvaguardare le rispettive culture di origine e di attivare, localmente, scambi culturali tra la popolazione italiana e quella straniera, mentre la seconda è finalizzata a prevenire/contrastare forme variegata di discriminazione che possono investire cittadini stranieri.

Uno dei criteri di valutazione della qualità degli interventi, ma anche del bisogno è la tendenza accrescitiva dell'utenza. Negli ultimi due anni 8 organizzazioni su 10 hanno verificato un **saldo positivo nella variazione annuale dell'utenza**. I nuovi utenti stranieri sono aumentati mediamente del 25% nell'ultimo anno, mettendo in difficoltà non poche organizzazioni. Ciò testimonia sia il grado di apprezzamento per le modalità o la filosofia di intervento e, ancora, per la qualità delle iniziative proposte; ma segnala anche lo sforzo fatto dalle organizzazioni stesse di ampliare e differenziare i propri servizi incrementandone il numero o le risorse umane e materiali a disposizione degli utenti.

Il **rapporto di collaborazione in partnership** - con organizzazioni similari, associazioni, fondazioni, istituzioni pubbliche, imprese - è praticato da 8 OdV su 10. Lo svolgimento in comune di attività tra associazioni diverse, ma legate da relazioni di partenariato rivela anche un forte senso di solidarietà tra le altre organizzazioni del settore. Esse manifestano inoltre una specifica propensione a partecipare a coordinamenti, consulte o a far parte di federazioni. La capacità

di collaborare con il pubblico (dal disbrigo di pratiche burocratiche, alla mediazione culturale fino alla gestione di servizi in convenzione) determina altresì la loro presenza ai tavoli di consultazione come soggetti politici in rappresentanza di bisogni e di istanze delle popolazioni immigrate portando un contributo di proposta in funzione della programmazione locale degli interventi. Otto organizzazioni su dieci, proprio per rendere più efficace l'intervento di aiuto e di supporto all'integrazione sociale, mobilitano come pratica corrente le reti locali e quelle di prossimità dell'utenza. In particolare il reticolo in grado di concorrere adeguatamente alla produzione di forme di aiuto erogabili ad una utenza di origine straniera si compone di servizi socio-assistenziali a carattere pubblico (esigibilità dei diritti di cittadinanza), di gruppi parrocchiali e di familiari dei diretti interessati.

Le attività svolte dalle associazioni sono sostenute attraverso **diverse modalità di reperimento dei fondi**, perlopiù in maniera combinata tra loro e indicative di diversificate strategie e competenze messe in campo. **Rispetto alla possibilità di veder riconosciuta la propria attività con l'assegnazione di finanziamenti pubblici, la collaborazione tra componenti italiane e componenti immigrate rappresenta una formula vincente.** Si può ipotizzare in effetti che questa alleanza svolga una funzione di "ponte" tra due realtà che permette alle organizzazioni di destreggiarsi bene, da un lato, nel contesto sociale, culturale e politico di riferimento e, dall'altro, nella relazione con le comunità straniere di riferimento.

L'aspetto di maggior valore di queste esperienze consiste nell'essere un **laboratorio sociale aperto**, ovvero la capacità di intervenire in modo anticipatorio rispetto a problemi e bisogni nuovi o scoperti - grazie al buon radicamento territoriale - l'innovazione nella proposta e nella realizzazione dei servizi (ad es. i corsi sperimentati a scuola nelle lingue madri degli immigrati per far loro mantenere la cultura di origine e per farli crescere bilingui) e l'attenzione alla qualità (come il poliambulatorio che si basa su una buona organizzazione professionale di operatori qualificati e ottiene l'apporto scientifico e la supervisione dell'Istituto di medicina interna dell'Azienda Sanitaria Locale, lo stesso dicasi per il Naga di Milano).

Nello svolgimento delle attività non mancano discussioni, prese di posizione e a volte anche conflitti nella scelta delle migliori strategie da impiegare o quantomeno tentare di attivare per far fronte alla complessità organizzativa e gestionale delle organizzazioni. Le tematiche che vengono maggiormente dibattute in queste organizzazioni riguardano:

- a) la **programmazione della ricerca di fondi economico-finanziari**, sia con progetti mirati alle attività che caratterizzano la *mission* dell'organizzazione che con la ricerca di sponsor privati, nonché attivando rapporti più collaborativi con gli Enti locali. La crescente capacità operativa delle organizzazioni non è commisurata alla capacità di reperire sufficienti risorse economiche in grado di sostenere le richieste di aiuto sociale, in particolare quello alloggiativo e lavorativo. Questo è anche il punto di maggior debolezza delle organizzazioni;
- b) il **radicamento sul territorio e la funzione di sensibilizzazione** in favore di processi di inserimento socio-lavorativo e di integrazione culturale degli

immigrati attraverso maggiori pressioni politico-sociali, ossia proponendosi come “minoranza attiva” in favore dell’allargamento dei diritti di cittadinanza che significa concretamente garantire i processi di inclusione. Non a caso nelle esperienze migliori l’attività operativa è spesso congiunta ad uno specifico impegno culturale e politico di divulgazione di conoscenze sul fenomeno, di sensibilizzazione e informazione dell’opinione pubblica e di studio, attività convegnistica, ricerca e documentazione. Ma anche feste, meeting interetnici o antirazziali. In tal modo contribuiscono a produrre i presupposti basilari della convivenza civile e del riconoscimento del pluralismo culturale come configurazione ordinaria della società.