



TRA UNIVERSALISMO E SPECIFICITA'

**MAPPATURA DELL'OFFERTA DI SERVIZI DI ORIENTAMENTO,
INFORMAZIONE E CONSULENZA RIVOLTI A CITTADINI STRANIERI
A BOLOGNA E PROVINCIA**

Rapporto finale

Dicembre 2014

Ringraziamenti

Alla realizzazione di questa indagine hanno dato il proprio contributo molte persone, in qualità sia di collaboratori che di intervistati e rispondenti. Desideriamo sentitamente ringraziarle tutte.

Il rapporto di ricerca è stato redatto da Laura Pozzoli in collaborazione con Marina Pirazzi; fa eccezione la premessa, che è stata scritta da Raffaele Lelleri e Maria Chiara Patuelli, di concerto con Rita Paradisi.

L'Ufficio Politiche dell'Immigrazione della Provincia di Bologna ha coadiuvato l'*équipe* di ricerca per tutta la durata del progetto; ha inoltre supervisionato la stesura del presente rapporto.

La responsabilità per i contenuti del dossier è degli autori sono i responsabili, per quanto di loro competenza.

INDICE

INTRODUZIONE	pag. 5
Premessa	pag. 6
Metodologia e strumenti	pag. 8
SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI DELL'INDAGINE	pag. 12
MAPPATURA DEI SERVIZI E ANALISI DI DETTAGLIO	pag. 17
1) I servizi dedicati e la loro storia	pag. 18
1.1.) L'Imolese: uno speciale Sportello sociale	pag. 19
1.2) Il Servizio di I livello del Distretto di Porretta Terme	pag. 23
1.3) Il Progetto <i>Punto migranti</i> del Distretto di Pianura Est: servizi di I e II livello	pag. 25
1.4) Una forma mista nel Distretto di Casalecchio di Reno	pag. 30
1.5) I Comuni di San Giovanni in Persiceto e Crevalcore: servizi di II livello	pag. 32
1.6) Le attività dei servizi di informazione, orientamento e consulenza. Riepilogando	pag. 34
2) Territori, modelli di <i>governance</i> e programmazione dei servizi	pag. 38
2.1) Pianura Est: la forza della programmazione distrettuale	pag. 38
2.2) Nuovo Circondario Imolese: il ruolo centrale del soggetto gestore dei servizi centrali	pag. 39
2.3) San Giovanni in Persiceto: a partire dall'accesso professionalizzato	pag. 40
2.4) Casalecchio di Reno: una questione di pari opportunità	pag. 42
2.5) Distretto di Porretta Terme: il raccordo tra i servizi	pag. 44
3) Perché questi servizi: funzioni e competenze	pag. 46
3.1) Interpretare la complessità culturale	pag. 46
3.2) Ascolto e accoglienza	pag. 47
3.2.1) Il rapporto coi servizi sociali	pag. 48
3.3) Gli obiettivi dell'integrazione	pag. 51
3.3.1) Integrità	pag. 52
3.3.2) L'interazione positiva e il contenimento dei conflitti	pag. 54
3.3.3) L'impatto positivo sul sistema del <i>welfare</i>	pag. 55
3.4) L'offerta di competenze specialistiche	pag. 56
3.4.1) Sapere d'immigrazione, sapere per tutti	pag. 59
3.5) La figura professionale dell'operatore dei servizi per stranieri	pag. 60
4) Soggetti gestori	pag. 62
5) Guardando al futuro	pag. 66
6) Servizi <i>mainstream</i>	pag. 70

6.1) Il caso del Comune di Pianoro	pag. 70
6.2) Il caso del Comune di Bologna	pag. 74
7) Sostenibilità e opportunità dei diversi modelli: l'ultima parola a chi programma i servizi	pag. 78
7.1) Rispondenza ai bisogni dell'utenza straniera	pag. 79
7.2) La sostenibilità 'sociale'	pag. 80
7.3) La sostenibilità organizzativa	pag. 81
7.4) In conclusione	pag. 83

ALLEGATI

- a) Elenco delle persone intervistate
- b) Indagine sulla soddisfazione dell'utenza
 - Valutazione dei servizi di I livello
 - Valutazione dei servizi di II livello
- c) Raccolta di indicazioni dai testimoni privilegiati: le associazioni di cittadini di origine straniera
- d) Questionario rivolto agli utenti dei servizi informativi, di orientamento e consulenza di I livello
- e) Questionario rivolto agli utenti dei servizi informativi, di orientamento e consulenza di II livello
- f) Questionario rivolto ai referenti di associazioni di/per stranieri di Bologna e provincia

INTRODUZIONE

Premessa

La provincia di Bologna è un territorio dove la presenza di cittadini stranieri è una dimensione altamente consolidata, strutturale e strategica.

Al 1 gennaio 2014 sono 113.453 i cittadini stranieri residenti nei 56 comuni del territorio, pari all'11,3% del totale della popolazione. Composta per il 54,0% di donne, si tratta di una popolazione nettamente più giovane rispetto a quella autoctona: la sua età media è infatti di 32,6 anni vs. i circa 47 registrati tra gli italiani.

Ha una storia non recente anche l'adattamento del sistema di *welfare* locale alle sfide poste dall'immigrazione: da ormai molti anni, infatti, i Comuni si interrogano in merito all'opportunità di offrire servizi dedicati ai cittadini stranieri.

L'offerta è andata evolvendo col tempo: in alcuni casi tali servizi si sono sempre più ampliati, allargando le proprie competenze ed orari di apertura; in altri hanno visto una progressiva riduzione o una ristrutturazione. Anche i modelli di riferimento così sviluppati sono piuttosto diversificati: dalla rete diffusa e capillare di sportelli dedicati promossi dai Comuni a sportelli specialistici, da un maggiore protagonismo del terzo settore a servizi pubblici centralizzati che rispondono a target specifici, al modello di *welfare* interculturale in cui – almeno nelle intenzioni – tutti gli operatori sono adeguatamente formati per saper rispondere a tutte le categorie di utenza.

Questo *trend* tocca, seppur con modalità ed intensità diverse, tutti i sette territori distrettuali in cui è articolata la provincia di Bologna. Il quadro è molto diversificato al proprio interno. Del resto, non vi è un unico riferimento progettuale provinciale.

Il risultato è l'impressione di essere di fronte ad una galassia di certo plurale, a tratti inestricabile – o, per lo meno, di cui è arduo tracciare delle tipologie unificanti e delle linee di tendenza trasversali di livello generale.

Al fine di comprendere meglio la situazione esistente, l'Osservatorio delle Immigrazioni della Provincia di Bologna ha promosso un'indagine mirata.

Lo studio ha avuto come oggetto uno specifico ambito del *welfare* di accesso: i servizi, promossi dai servizi sociali dei Comuni, in forma singola o associata o tramite ASP o ASC, di orientamento, informazione e consulenza rivolti direttamente ai cittadini stranieri e/o agli operatori con utenti immigrati.

La ricerca mira a mappare ed analizzare criticamente i diversi modelli di servizio, al fine di catalogarne le finalità e le modalità operative e tratteggiarne così il ruolo rispetto ai poli della facilitazione per l'accesso e per la corretta fruizione delle risorse del *welfare*, da un lato, e l'erogazione di interventi specialistici e la vera e propria presa in carico, dall'altro lato. Un particolare attenzione è stata inoltre riservata al rapporto tra questo tipo di servizi e lo Sportello sociale.

L'obiettivo non è restituire una lista di buone e cattive prassi, bensì strutturare una riflessione che tratteggi, per ognuno di essi, i punti di forza e di debolezza, le opportunità e le minacce, le pre-condizioni e le conseguenze.

L'indagine nasce da alcuni macro-interrogativi scaturiti dalle esperienze portate avanti in questi anni e che abbiamo scelto di porre in forma di 'sfida':

- Esiste un rischio di delegare a servizi specialistici per cittadini stranieri funzioni che dovrebbero essere proprie di servizi rivolti a tutta l'utenza, e quindi di duplicarli?
- Vi è il rischio di determinare disparità (tra stranieri di diverso tipo e tra italiani e stranieri) e/o di promuovere bisogni/aspettative irrealistiche e insostenibili per l'attuale sistema di *welfare*?
- Come vengono gestiti ed eventualmente risolti tali rischi?

Riteniamo importante presentare i risultati di questo lavoro nell'attuale momento storico che è caratterizzato da scenari in forte cambiamento per quanto riguarda sia il fenomeno migratorio, sia il sistema di *welfare* nazionale e locale, sia l'architettura istituzionale degli Enti locali. Il nostro auspicio è che gli esiti della nostra analisi possano contribuire ad ispirare i criteri di qualità che sarà necessario adottare per la programmazione futura dei servizi alla persona e alla comunità.

Metodologia e strumenti

L'oggetto della ricerca

Questa ricerca ha inteso rispondere alla richiesta del committente, rappresentato dalla Provincia di Bologna, di effettuare una mappatura che ricostruisse ed analizzasse il panorama, nell'intero territorio provinciale bolognese, dei servizi promossi direttamente dai Comuni – singoli o in forma associata o attraverso le Aziende pubbliche di servizi alla persona – che offrono informazione, orientamento e consulenza rivolti a cittadini stranieri:

- sia direttamente, tramite uno sportello dedicato ad accesso diretto (cosiddetti 'servizi di I livello');
- sia indirettamente, attraverso la consulenza specialistica a supporto degli operatori pubblici nella gestione dell'utenza straniera ('servizi di II livello').

Non era interesse di questa indagine, dunque, la sola mediazione linguistico-culturale; l'oggetto, al contrario, sono stati i servizi con un'offerta più ampia e obiettivi più articolati e compositi.

Un breve approfondimento è stato dedicato anche a tracciare alcune ragioni e valutazioni alla base della scelta di alcuni territori di non dotarsi di servizi di questo tipo, optando per il *mainstream*, sebbene questi non rappresentassero l'oggetto centrale del lavoro. Questa indagine non si è prefissata di comprendere in che modo e misura i diversi contesti locali rispondono ai bisogni degli stranieri, ma di approfondire come questi servizi dedicati rispondono ai bisogni dell'utente, come sono strutturati e come sono utilizzati dai territori. Al fine di comprendere e comparare le diverse scelte, è stato tuttavia necessario includere nella rilevazione anche alcune note del modello *mainstream*. Lo studio di caso di due Comuni di tale tipo è stato pertanto realizzato all'interno della sezione di analisi delle scelte attuate dai territori.

Tempi e strumenti di ricerca

La ricerca si è svolta nel periodo compreso tra dicembre 2013 e settembre 2014, attraverso diverse fasi:

- condivisione del piano operativo con la committenza e studio della letteratura (dicembre 2013 - gennaio 2014);
- colloqui telefonici preliminari con i responsabili o altri referenti degli Uffici di Piano di tutti i Distretti del territorio provinciale, per una prima ricostruzione del quadro dei servizi sui singoli territori e del sistema di programmazione in cui, nei vari contesti locali, si colloca il tema immigrazione, in generale, e dei servizi di informazione e consulenza, in particolare (gennaio 2014);
- realizzazione di interviste semi-strutturate a diverse figure coinvolte nella programmazione, coordinamento, gestione, fruizione di servizi oggetto di indagine (febbraio - luglio 2014);
- raccolta di dati relativi agli accessi ai servizi oggetto d'indagine; agli accessi agli Sportelli sociali; alle prese in carico degli assistenti sociali territoriali; all'erogazione di contributi da parte dei servizi sociali territoriali (febbraio - luglio 2014);
- sondaggio attraverso questionario *on-line* ai referenti di associazioni di/per stranieri di Bologna e provincia (maggio - giugno 2014);

- indagine di *customer satisfaction* attraverso questionari somministrati ad utenti dei servizi di I livello (cittadini stranieri) e questionari *on-line* auto compilati rivolti ad utenti dei servizi di II livello , ovvero gli operatori dei servizi comunali (giugno - luglio 2014);
- realizzazione di un *focus group* a operatori con funzioni di programmazione e gestione di questi servizi (26 settembre 2014).

La parte qualitativa dell'indagine: interviste semi-strutturate e focus group

Sono state somministrate complessivamente 25 interviste semi-strutturate, *vis-à-vis*. Su di esse è costruita la parte più considerevole del lavoro di indagine.

Sono state effettuate interviste a diversi interlocutori che a vario titolo intervengono sui servizi oggetto della mappature, e in particolare:

- responsabili o altri referenti di chi ha funzione di programmazione e coordinamento sul tema immigrazione sui diversi territori (Uffici di Piano, singoli Comuni, ASC, ASP);
- amministratori locali;
- responsabili degli enti gestori dei servizi dedicati;
- responsabili del Settore Servizi alla persona, assistenti sociali o altri operatori interessati dai servizi oggetti d'indagine.

In allegato è riportato l'elenco dettagliato delle persone incontrate.

Le interviste sono state audio-registrate, col consenso degli interlocutori, e trascritte. Le citazioni riportate nel testo sono state sottoposte alla verifica ed autorizzate da parte dei rispettivi autori prima della pubblicazione del presente rapporto. Ruoli e funzioni degli intervistati indicati nel testo, così come le tutte le informazioni riportate e ricavate dalle interviste, fanno riferimento al periodo di realizzazione delle interviste stesse, ovvero febbraio-luglio 2014.

E' stato inoltre realizzato un *focus group* per la discussione e il confronto dei risultati emersi dalle interviste, a cui sono stati invitati i principali protagonisti dei servizi in oggetto – in particolare chi pianifica e governa (responsabili di Uffici di Piano e Comuni) e chi direttamente eroga questi servizi per conto del pubblico o in autonomia (i soggetti gestori). Il *focus group*, della durata di circa 2 ore, cui si aggiunge l'iniziale presentazione dei primi risultati emersi, ha visto la partecipazione di 11 persone, di cui 2 appartenenti a soggetti gestori di alcuni servizi e 9 appartenenti ai soggetti istituzionali coinvolti a vario titolo dai servizi di informazione e consulenza per stranieri (Amministrazioni comunali, Aziende Servizi alla Persona, Comuni, Uffici di Piano, ecc.), in rappresentanza di 5 dei 7 Distretti del territorio provinciale bolognese.

La raccolta dei dati

Lo studio dell'impatto sul *welfare* e sulle comunità territoriali dei diversi modelli di erogazione di servizi dedicati ai cittadini stranieri presenti nei Distretti socio-sanitari della Provincia di Bologna avrebbe dovuto completarsi con un'analisi dei dati relativi al peso dell'utenza straniera sui servizi *mainstream*; come da progetto di ricerca, tali informazioni sarebbero state in grado di raccontare e misurare se, in che modo ed in che misura i servizi dedicati hanno un'influenza sull'utenza del sistema complessivamente inteso.

In particolare, si è tentato di raccogliere, per alcuni Comuni-campione dotati di servizi dedicati, i seguenti dati:

1. incidenza dell'entità dei contributi erogati a nuclei stranieri sul totale della spesa complessiva relativa ai contributi economici;
2. numero di cittadini stranieri e italiani presi in carico da parte degli assistenti sociali;
3. dati sull'accesso agli Sportelli sociali da parte di cittadini italiani e stranieri.

La fonte per il reperimento dei primi due dati sono gli stessi Servizi comunali. Il tentativo di raccolta attraverso la collaborazione dei Comuni è stato avviato, ma si è scontrato:

- a) con la mancata risposta di alcuni Comuni;
- b) con modalità di raccolta dei dati diverse e non comparabili tra loro, se non a fronte di un lavoro di pulitura dei dati e perfezionamento degli stessi attraverso un'opera di ricerca *in loco* negli archivi dei servizi, che sarebbe però andata molto oltre i tempi e le risorse a nostra disposizione. Inoltre, non sempre il dato della cittadinanza è risultato immediatamente disponibile.

Gli accessi agli Sportelli sociali, di cui al punto 3 della lista sopra-riportata, possono oggi essere monitorati attraverso l'Osservatorio provinciale degli Sportelli sociali, che prevede il collegamento in tempo reale con i dati inseriti da tutti gli Sportelli sociali a livello locale. Lo strumento ha elevate potenzialità per l'analisi della domanda espressa da parte dei cittadini stranieri e il loro rapporto con i servizi territoriali. Si è cercata ed ottenuta la disponibilità e collaborazione dell'Osservatorio, che ha fornito i dati richiesti. Alcune difficoltà tuttora esistenti, dovute alla novità dello strumento e alla ancora insufficiente omogeneità da parte dei territori del suo utilizzo, ci hanno però indotto a non utilizzarli. In particolare, queste le ragioni:

- è rilevante la quota di utenti di cui non è disponibile l'informazione relativa alla cittadinanza (circa il 40% degli utenti);
- non tutti i Comuni dei Distretti compilano il sistema informativo, e tra diversi Comuni l'uso del sistema può ancora presentare profonde differenze che non permettono confronti corretti;
- al momento della rilevazione, i dati relativi al Distretto di Bologna per l'anno 2013 erano disponibili esclusivamente sino al mese di aprile per motivi legati all'aggiornamento della nuova versione del sistema in uso, denominato "Garsia", configurata con un nuovo nomenclatore degli interventi e servizi.

Si ritiene tuttavia che, una volta a pieno regime da parte dei servizi territoriali l'uso di tale strumento, esso rappresenterà una fonte utile e rilevante per approfondite analisi dei servizi offerti e, soprattutto, dei bisogni della popolazione straniera.

La customer satisfaction

Una parte dell'indagine ha inteso acquisire alcuni elementi utili a rilevare le aspettative di tutti i beneficiari (intermedi e finali) dei servizi all'oggetto dell'indagine, nonché la lontananza da queste nei servizi considerati, allo scopo di evidenziare gli ambiti di miglioramento organizzativo.

Ciò è stato fatto attraverso un questionario di soddisfazione rivolti agli utenti stranieri degli sportelli dedicati, per un totale di 44 questionari compilati, somministrati da un intervistatore presso 5 sportelli (San Pietro in Casale, Vergato, Castel Maggiore, Casalecchio di Reno, Imola). È stato poi diffuso un questionario *on-line* indirizzato a tutti gli operatori comunali interessati dai servizi di II livello, ovvero servizi di consulenza e supporto per la gestione degli utenti stranieri; va detto che sono però stati raccolti soltanto 18 questionari attraverso questo canale.

Il numero di questionari complessivamente raccolti è pertanto piccolo. Pur consapevoli delle modeste probabilità di successo di questo tipo di rilevazione, in considerazione delle molte difficoltà prevedibili, si è voluto avviarla ugualmente, in particolare per introdurre una modalità puntuale di valutazione che considerasse le aspettative degli utenti ed offrire un primo, seppur limitato, sguardo alla soddisfazione degli utenti dei servizi gestiti direttamente dai Comuni che hanno scelto questa modalità di erogazione del servizio.

Per arricchire questa parte del lavoro e raccogliere alcune indicazioni, in particolare, sulle funzioni che dovrebbero avere questi servizi, sono stati consultati, attraverso questionario *on-line*, i referenti delle associazioni di e per cittadini stranieri di Bologna provincia. Il questionario è stato inviato alle

associazioni presenti nei diversi registri provinciali disponibili; si è avuto un ritorno di 31 questionari compilati.

Tutti i risultati relativi a questa parte dell'indagine, curata dal collaboratore Prospero Torsello, sono riportati in allegato.

Il rapporto

Una prima parte rapporto riporta una sintesi per punti dei principali risultati emersi.

La seconda parte riporta la mappatura puntuale delle esperienze e l'analisi delle interviste raccolte, con un'esposizione improntata al racconto etnografico, dando valore ai diversi punti di vista degli interlocutori riportati attraverso le loro testimonianze che svelano la realtà professionale come da loro vissuta, e riportando le specificità dei singoli territori, per dar così conto della complessità della realtà.

A conclusione del rapporto, sono riportate le riflessioni raccolte attraverso il *focus group*. Si è così deciso di affidare le riflessioni conclusive, in particolare in relazione alla sostenibilità dei servizi che si occupano di informazione, orientamento e consulenza per cittadini stranieri, ad alcuni tra i diretti protagonisti degli stessi, che ne hanno discusso in ottica comparativa.

Tra gli allegati, infine, l'elenco delle persone intervistate, i risultati della *customer satisfaction* e del sondaggio alle associazioni di/per stranieri, gli strumenti di rilevazione utilizzati.

Per l'interpretazione di alcune informazioni, è utile precisare che ci siamo avvalsi della consulenza del Centro Studi e Ricerche IDOS/Dossier statistico immigrazione.

SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI DELL'INDAGINE

Quali servizi: una varietà difficilmente sintetizzabile

La ricerca si è focalizzata sui servizi di orientamento, informazione e consulenza rivolti a cittadini stranieri, a Bologna e provincia, che fanno riferimento diretto a servizi degli enti locali, singoli o in forma associata, dotati di uno sportello dedicato per l'accesso degli utenti oppure fondati sulla consulenza agli operatori comunali per la gestione dell'utenza migrante.

Il panorama di questi servizi si presenta estremamente variegato, tale da rendere difficili vere e proprie modellizzazioni sovra-locali. Sono, infatti, molti gli elementi che intervengono nel determinare tipologie, modalità organizzative, funzioni attribuite ai servizi nonché la loro collocazione rispetto al sistema d'accesso al *welfare*. Le specifiche storie – anche politiche – dei Distretti e Comuni, la variegata presenza sui territori di soggetti del terzo settore impegnati sul tema e le relazioni di questi con le amministrazioni, le diverse forme assunte dal sistema di gestione dei servizi sociali rappresentano, ciascuno, elementi determinanti nel conferire alla struttura dei servizi oggetto della ricerca identità peculiari e profondamente radicate nei contesti di origine.

Perché questi servizi: funzioni e competenze

Con questa indagine si è inteso ricostruire le principali ragioni che hanno indotto ad attivare e conservare nel tempo questi servizi, evidenziando quelle funzioni essenziali che li rendono, secondo gli interlocutori coinvolti, indispensabili e ne giustificano l'esistenza, ovvero:

- La funzione di **traduzione-interpretazione di sensi e significati**. È ovviamente fondamentale la funzione di traduzione-interpretazione di sensi e significati, connaturata al concetto stesso di mediazione e comunicazione interculturale, per superare tutte le più classiche e note criticità che l'utenza multiculturale introduce in un servizio (la lingua, le specificità culturali, la domanda inespressa, la natura interrelata del bisogno, ecc.). Si tratta di una funzione essenziale per comprendere a fondo i bisogni e le specificità dei nuclei stranieri, nonché per aiutare il nuovo cittadino ad orientarsi su un territorio ed un sistema di servizi differente da quello di provenienza.
- La capacità **relazionale, di ascolto e accoglimento della persona**. Nel caso, in particolare, dei servizi di I livello, tale capacità è evidenziata, da tutti gli interlocutori intervistati, quale valore aggiunto indispensabile.
- La **promozione dell'emancipazione**. Non sorprende l'enfasi ovunque calcata alla funzione di *empowerment*, in un territorio come quello emiliano-romagnolo le cui politiche per l'immigrazione hanno da tempo puntato al superamento dell'approccio di tipo socio-assistenziale a favore di interventi di tipo promozionale.
- Il **contenimento dei conflitti**. La considerazione degli effetti di questi servizi sulla promozione d'interazione positiva tra autoctoni e migranti è preoccupazione precipua degli amministratori, sebbene la gestione di tensioni sia quotidianamente affrontata anche dagli operatori sociali comunali. Si riconosce in tali servizi la capacità di gestire l'utenza maggiormente colpita dalla crisi.
- L'offerta di **competenze specialistiche in campo giuridico** – necessaria risposta alla complessa normativa cui è soggetto il cittadino straniero.
- L'offerta di **competenze specialistiche prettamente legate all'intervento sociale**. Di fronte alle crescenti complessità sociali, ciò che viene valorizzato in questi servizi è l'elevata professionalizzazione e la presenza di competenze che diversamente non si trovano all'interno dei servizi sociali ma che rappresentano un fondamentale 'paracadute' anche per superare la solitudine degli operatori sociali sotto tensione in questo frangente storico. I servizi dedicati possono così offrire figure di supporto (educatori, psicologi, ecc.) così come la stessa capacità dell'operatore interculturale di affrontare situazioni particolari, non solo in relazione agli aspetti più legati ad un'utenza multiculturale, ma anche e, a volte, soprattutto

a quelli connessi alla vulnerabilità sociale in generale. Non è casuale il fatto che sempre più gli operatori di questi servizi (e i loro soggetti gestori) siano chiamati a realizzare progetti o servizi non specifici per immigrati: in loro si riconosce una maggiore capacità di lettura dei bisogni e di risposta, in virtù delle competenze interpretative e di ascolto comprensivo che dimostrano, non più (non solo) utili a mediare tra mondi culturali differenti, ma ad accompagnare fuori dal bisogno persone in difficoltà.

Il rapporto con i servizi sociali

La forte valenza attribuita alla capacità d'ascolto di questi servizi riporta alla centralità della componente fiduciaria nella relazione tra utenza multiculturale e servizi, e fa da sfondo ad una contrapposizione, ben nota alla letteratura in materia, tra le aspettative, da un lato, della burocrazia dell'agenzia pubblica e, dall'altro, dell'utenza – contrapposizione che pare più netta nel caso dell'utenza straniera: se, da una parte, l'agenzia pubblica si riferisce alla norma, impersonale, garanzia di equità, supporto nella valutazione e antidoto alla discrezionalità, l'utente, dall'altra parte, si attende che la sua specificità e unicità sia appieno riconosciuta e considerata.

Da questa differenza discende, nella percezione degli utenti, un'ulteriore contrapposizione tra il servizio sociale indistinto e il servizio dedicato: il primo è riconosciuto quale contesto istituzionale, che decide ed eroga la prestazione (il contributo economico, il servizio, ecc.); il secondo viene rappresentato come un contesto di aiuto, dando vita, nelle parole di alcuni intervistati, ad un **'gioco dei ruoli' tra servizi sociali e dedicati**, in cui questi ultimi fanno la parte dei 'buoni'. I servizi offerti, in tale sistema, diventano un diritto, una prestazione dovuta nel caso dei servizi pubblici; nel caso dei servizi dedicati gestiti dal terzo settore, un **'dono'** (di tempo, risorse, informazioni) da ricambiare: c'è riconoscenza nei confronti degli operatori, che si dimostra anche attraverso piccoli omaggi da parte degli utenti a chi li ha ascoltati. A questo insieme potrebbe essere collegata la capacità di questi servizi di farsi **'cuscinetto'** rispetto ai servizi comunali, attenuando le rimostranze dei cittadini delusi nelle aspettative: resta il 'no' alla richiesta d'erogazione di una prestazione, ma c'è l'ascolto e l'accoglimento della persona.

In tale contesto, emergono alcuni elementi di ambiguità, alcuni dei quali possono complicare la relazione tra servizi dedicati e servizi sociali *mainstream*. In particolare, la criticità maggiore **riguarda l'equilibrio delicato su cui l'operatore del servizio dedicato si trova ad operare**: da una parte, l'utente, che trova in lui ascolto ed accoglienza e, in virtù della fiducia in lui riposta, rivela informazioni che talvolta sono celate all'assistente sociale ed ai servizi che l'hanno in carico; dall'altra parte il servizio sociale *mainstream*, che ha la responsabilità del caso. In altre parole, per un verso l'operatore interculturale si trova a non dover tradire la fiducia dell'utente; per l'altro verso, questi deve comunque restare incastonato nel servizio sociale, cui deve rendere conto. Costruire con l'utente una relazione profonda e, allo stesso tempo, non sconfinare nella presa in carico – che rimane competenza del servizio sociale professionale. Gli interrogativi sulla gestione di questi complessi confini, tuttavia, si connettono ai diversi significati che le diverse modalità d'operare di ciascun professionista attribuiscono di fatto al ruolo dell'assistente sociale.

La figura professionale dell'operatore dei servizi per stranieri

La figura professionale dell'operatore di servizi per stranieri non ha ancora, nonostante l'ampio dibattito attuale, un profilo nettamente definito. Diffuso ovunque è, in ogni caso, l'attestato di mediatore culturale ed un elevato livello di istruzione.

La caratteristica ritenuta da tutti maggiormente qualificante l'operatore interculturale è **l'esperienza ed il radicamento** nei territori, che sono ritenuti le vie principali per l'acquisizione delle competenze attese da questi servizi (relazionali, interculturali, ecc.) e necessarie alla tessitura di relazioni con la popolazione migrante ed all'orientamento degli utenti.

Caratterizzante è, inoltre, la **forte motivazione personale** e la spinta ideale di questi operatori, riconosciuti spesso come gli elementi che tengono salda la struttura e la funzionalità di questi servizi di fronte ai tagli di spesa che potrebbero metterne a repentaglio qualità e tenuta: non è affatto infrequente, infatti, che gli operatori e le operatrici compensino con l'impegno volontaristico le ore di lavoro talvolta insufficienti a svolgere appieno le attività cui sono chiamate, al fine di aggiornarsi, formarsi e approfondire casi.

I soggetti gestori

Risulta centrale il ruolo dei soggetti gestori nel determinare il modello di servizio: cooperative e associazioni radicate sui territori, con consolidati **rapporti di fiducia con gli enti committenti**, per i quali rappresentano talvolta veri e propri **esperti del settore**, anche in grado di sostenere e orientare l'azione politica.

Offrono una rete di contatti e progettualità: sono in grado di mettere in campo una rete con altri soggetti del territorio (ad esempio: la Questura) ma anche con altre progettualità da loro stessi sviluppate, svolgendo così pure una funzione di connessione tra gli interventi utile ed efficace.

Certamente il ricorso a soggetti terzi per la gestione dei servizi è spesso una scelta obbligata di fronte ai vincoli degli enti locali, ma al contempo garantisce la flessibilità necessaria alla variabilità delle disponibilità economiche ed alla mutevolezza del fenomeno immigrazione e del contesto sociale.

Flessibilità significa, tuttavia, anche debolezza del rapporto con un soggetto esterno, che rende più fragile la sua continuità. A fronte di ciò, c'è chi s'interroga sull'opportunità di una futura internalizzazione di tali servizi, in considerazione della natura ormai strutturale degli interventi – idea che rappresenterebbe una possibile via per dare equilibrio ad un rapporto che si vede oggi in un delicato equilibrio di forze: se, da un lato, la precarietà di appalti (e operatori) pone i soggetti gestori in posizione di evidente debolezza nei confronti della committenza, dall'altro lato fa da contraltare il forte potere contrattuale guadagnato dagli stessi gestori attraverso la centralità del loro ruolo all'interno di un'area importante delle politiche di *welfare*.

L'importanza del sistema dei servizi e di governance territoriale

La cornice organizzativa e istituzionale in cui si inseriscono questi servizi è un altro elemento che incide profondamente su forma, funzioni e significato attribuiti ad essi.

Nello specifico, tra i possibili elementi che paiono correlarsi con le scelte di programmazione e le funzioni attribuite ai servizi di informazione, orientamento e consulenza per cittadini stranieri vi sono il livello di condivisione e di confronto politico tra i diversi comuni di ciascun territorio sul tema immigrazione, nonché il peso della sua presenza all'interno dei Piani di Zona; il pensiero sulle funzioni e ruoli del sistema di accesso al *welfare* (lo Sportello sociale); le riflessioni sul sistema complessivo dei servizi mosse dal momento di profonda trasformazione in atto della *governance* dei servizi, determinato dalla Città metropolitana. Si fa infatti riferimento agli scenari futuri, ancora da definire nel dettaglio, aperti dalla Città metropolitana, e dalla legge regionale sul riordino delle forme pubbliche di gestione nel sistema dei servizi sociali e socio-sanitari (L.R.12/2013), che ridisegneranno la *governance* territoriale ed il sistema in cui andranno ricollocati e ripensati anche questi servizi oggetto di questa ricerca.

La scelta del modello indistinto

Sono stati considerati, quali casi esemplari di chi ha optato per il modello indistinto, i Comuni di Bologna e di Pianoro. Le motivazioni della scelta compiuta, in entrambi i casi, partono dal superamento del concetto dell'utente straniero come specifico e straordinario, bensì avente gli stessi

bisogni degli altri, nonché dall'approccio universalistico dei servizi, che si intendono identici per tutti i cittadini. Ciò si può per altro accompagnare ad una riorganizzazione dei servizi d'accesso.

Interessante la riflessione emersa, in particolare dalla parte politica, a valutazione di questa scelta: si avverte la perdita, in un generale sbilanciamento dei servizi alla persona verso la standardizzazione, di quegli "spazi intermedi", com'erano gli sportelli immigrati di Pianoro, che avevano la funzione e, soprattutto, la capacità di accogliere le persone nella loro specificità e accompagnarle in percorsi di supporto anche al di fuori di un vero e proprio bisogno assistenziale.

Prospettive future

Nell'indagare le prospettive future in relazione ai servizi di primo livello, è opinione diffusa che si debba andare verso un loro superamento, sebbene tale scenario sia collocato in un tempo futuro non ravvicinato. Mancano difatti le condizioni necessarie. Sono ancora assenti nei servizi comunali le competenze specialistiche necessarie a sostituirli. La recrudescenza delle situazioni di difficoltà determinate dalla crisi affanna gli operatori sociali, sui quali graverebbe in maniera insostenibile l'ulteriore impegno che potrebbe derivare dal venire meno dei servizi dedicati. Infine, i comuni continuano a sentire l'esigenza di un supporto per affrontare i temi sempre nuovi posti da un fenomeno in continua evoluzione quale è l'immigrazione. Laddove esiste solo il servizio di consulenza di II livello, la prospettiva è di potenziamento dello stesso, anche a fronte delle difficoltà di bilancio, a conferma della 'inderogabilità' del servizio.

Come anticipato, questa fase storica offre le condizioni per un ripensamento profondo dei servizi. Infatti, il momento di profonda trasformazione in atto della *governance* dei servizi territoriali apre, da un lato, possibilità concrete di riorganizzazione dei servizi, e dall'altro lato, indispensabili spazi di riflessione sul sistema dei servizi nel suo complesso e, dunque, anche su quelli specialistici.

MAPPATURA DEI SERVIZI E ANALISI DI DETTAGLIO

1)

I servizi dedicati e la loro storia

Nel territorio provinciale bolognese, sono 5 i Distretti socio-sanitari in cui sono presenti servizi di informazione, orientamento e consulenza per cittadini stranieri.

La ricerca ha mappato ed analizzato tutte queste esperienze, nel dettaglio:

- gli Sportelli Immigrati presenti nel Nuovo Circondario Imolese
- il progetto Punto Migranti nel Distretto Pianura Est
- il progetto Punto Migranti nel Comune di San Giovanni in Persiceto (presente, in forma analoga, anche nel Comune di Crevalcore)
- gli Sportelli informativi e di mediazione culturale del Distretto di Porretta Terme
- il Servizio di Mediazione interculturale del Distretto di Casalecchio di Reno

Si tratta nella quasi totalità dei casi di servizi gestiti attraverso appalto da soggetti del terzo settore.

La raccolta delle informazioni sulle diverse organizzazioni dei servizi dedicati sull'intero territorio provinciale restituisce un quadro composito di tipologie che coprono l'intero spettro delle possibili configurazioni: dal solo servizio di I livello (sportello dedicato), al solo servizio di consulenza a supporto degli uffici comunali (II livello), a situazioni miste (I e II livello), disposte su un *continuum* che vede sovrapporsi e sfumare le tipologie elencate. Vi sono territori in cui la coesistenza di servizi di I e II livello è formalizzata e prevista dall'appalto; altrove, sebbene sulla carta esista soltanto il servizio dedicato, la realtà del rapporto tra lo sportello e gli operatori comunali si può tradurre, in alcuni casi, in vera e propria consulenza.

Alla luce della varietà delle esperienze mappate e nella consapevolezza che i confini tra le diverse tipologie non sono sempre così netti, abbiamo tentato di ricostruire quali sono le funzioni e le prestazioni principali dei servizi che si rivolgono direttamente alla cittadinanza straniera attraverso uno sportello dedicato (I livello), ovvero:

- la funzione di punto informativo, che comprende l'ascolto e l'accoglienza dell'utenza straniera, l'informazione e l'orientamento ai servizi (sociali, sanitari, educativi, scolastici, formativi, per il lavoro, ecc.) e alle opportunità del territorio (corsi di italiano, associazionismo, tempo libero, socializzazione, ecc.);
- l'erogazione di servizi specialistici dedicati, in particolare in campo giuridico normativo. In quest'ambito rientra anche il supporto alla compilazione dei *kit* per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno, che solo in alcuni casi è formalizzato attraverso un'apposita convenzione con ANCI; i servizi previsti dalla Rete regionale per il contrasto alle discriminazioni nei casi, che rappresentano la maggioranza, in cui gli sportelli di I livello fungano da nodo della stessa Rete per la rilevazione di situazioni discriminatorie; le traduzioni; la vera e propria mediazione interculturale;
- l'erogazione di altri servizi di supporto, in particolare in relazione alla ricerca del lavoro (ad esempio attraverso la compilazione di un *curriculum vitae*, il sostegno nella consultazione di banche dati di offerte lavorative, ecc.) e alla soluzione del problema abitativo (attraverso informazioni sulla contrattualistica, orientamento nella ricerca della casa, informazioni sull'edilizia sociale, ecc.);

- in alcuni casi, questi sportelli giungono ad avere funzioni quasi parallele a quelle dello Sportello sociale, con funzione di filtro per l'accesso ai servizi sociali con prima valutazione del caso.

Gli Sportelli sono, nella maggior parte dei casi, collocati in locali contigui ai servizi sociali: questo contribuisce a connotarne la natura di tipo più 'sociale' e garantisce un più stretto raccordo e integrazione con questi servizi. Le modalità di accesso sono in tutti i casi dirette, ma si differenziano per dislocazione territoriale ed orario di apertura (solo in un Distretto socio-sanitario ci sono aperture settimanali in tutti i Comuni).

Alcuni Comuni scelgono invece di affiancare agli operatori di *front-office* dei servizi *mainstream* un servizio di supporto e consulenza (generalmente a disposizione di tutti i settori, dall'anagrafe al sociale) che li aiuti nella gestione delle situazioni più complesse relative ai cittadini stranieri. La natura di questi servizi, che abbiamo definito 'di II livello', è meno standardizzata di quelli di I livello, che hanno una identità e riconoscibilità più forte e radicata. In questo caso le principali funzioni rilevate si differenziano per l'intensità dell'intervento ed il livello di coinvolgimento col servizio pubblico, e sono:

- la consulenza specialistica sulla normativa, le dinamiche migratorie, la cultura e la storia dei Paesi di provenienza, la promozione del lavoro di comunità e delle relazioni interculturali (ad esempio, attraverso il supporto nella tessitura di relazioni con le associazioni locali, la co-progettazione di eventi interculturali, ecc.);
- la collaborazione col servizio sociale nella definizione e condivisione del piano assistenziale individualizzato, in particolare per i nuclei familiari multi-problematici, per i quali risulta importante una competenza in grado di considerare aspetti più culturali del caso;
- la collaborazione col servizio sociale nella presa in carico congiunta dei casi, in cui si prevede la compresenza dell'operatore interculturale ai colloqui, l'eventuale accompagnamento degli stessi, la vera e propria suddivisione di pezzi di lavoro tra operatori sociali e operatori del servizio dedicato.

Storia e tradizione di ciascun territorio determinano situazioni estremamente variegata e singolari nella loro specificità. Non è possibile, in definitiva, identificare veri e propri modelli esemplari di servizio, avulsi dai propri contesti territoriali. È pertanto opportuno e necessario, nelle pagine che seguono, descrivere, uno ad uno, i singoli servizi studiati. Si rimanda al capitolo 6, invece, per la rappresentazione dei due territori (Distretti di Bologna e San Lazzaro di Savena) che hanno scelto di non differenziare i servizi per cittadini stranieri, laddove ci si soffermerà sulle ragioni storiche, tecniche e politiche che hanno portato a tale scelta.

1.1

L'Imolese: uno speciale Sportello sociale

Gli Sportelli Immigrati dell'imolese sono erogati dalla Cooperativa Solco per conto dell'ASP Nuovo Circondario Imolese, che è ente di gestione di tutti i servizi sociali e socio-sanitari dei Comuni dell'area.

Il servizio ha aperture a rotazione in 4 dei 10 comuni del Circondario: Imola, Medicina, Castel San Pietro e Borgo Tossignano. Le ore di apertura settimanali al pubblico sono distribuite nei 4 uffici sulla base del monitoraggio dell'afflusso dell'utenza¹. Gli sportelli sono collocati negli spazi dei servizi sociali, accanto agli Sportelli sociali.

¹ Nel dettaglio, il martedì e il giovedì a Imola; il mercoledì mattina a Medicina; il venerdì mattina a Castel San Pietro; il lunedì mattina, una volta al mese, a Borgo Tossignano.

Le quattro aperture sono intese al servizio dell'intero territorio: possono infatti accedervi tutti i cittadini, indipendentemente dalla residenza. Vi si accede negli orari di apertura senza appuntamento, salvo in situazioni che risultino particolarmente complesse e per le quali le operatrici ravvisino la necessità di un colloquio più approfondito: in tal caso l'utente è ricevuto su appuntamento per avere la possibilità di dedicargli il tempo necessario. Saltuariamente è data qualche consulenza via telefono, esclusivamente nelle ore di apertura dell'ufficio (non è disponibile un telefono di servizio per le operatrici). Ancor più rare le richieste di informazione e supporto raccolte attraverso e-mail.

La promozione del servizio avviene soprattutto attraverso la distribuzione di volantini; il canale più efficace, per un servizio oramai storico e noto, è tuttavia il passaparola.

Il servizio conta su due operatori di *front-office*, di cui una anche coordinatrice². Entrambe sono laureate, una in giurisprudenza e l'altra con una laurea non attinente a questa professione (matematica). Il servizio conta poi su alcuni operatori a disposizione per eventuali sostituzioni: una persona di origine ucraina e una di origine araba, entrambe senza titolo di studio. Tutte hanno acquisito la qualifica di mediatore interculturale.

L'aggiornamento formativo si fonda sulla partecipazione a corsi realizzati dall'ente di formazione collegato all'associazione di rappresentanza della cooperativa o da enti pubblici (ad esempio: corsi regionali), anche non strettamente rivolti ad operatori per immigrati ma ritenuti utili allo svolgimento del lavoro di supporto a cittadini in condizioni di disagio (ad esempio: corsi sulle conseguenze psicologiche della perdita del lavoro). Inoltre c'è una formazione-supervisione interna della cooperativa attraverso riunioni mensili di *équipe* per l'analisi dei casi più complessi.

Il servizio si configura come uno Sportello sociale a tutti gli effetti, specificatamente dedicato ai cittadini stranieri. Viene effettuata una prima valutazione della richiesta (esempio: una richiesta di contributo economico), con la stessa funzione di filtro degli Sportelli sociali indistinti, sebbene poi vi sia il rimando ad essi per l'erogazione; può seguire, se necessario, il rimando diretto all'assistente sociale. Le funzioni del servizio sono ben illustrate nelle parole della coordinatrice:

- Il cittadino viene da noi con una richiesta (che può essere anche un contributo per pagare la bolletta) e siamo noi che facciamo una prima valutazione del caso, in modo tale che, se vediamo che non ci sono i requisiti, non li mandiamo neanche allo Sportello sociale. Facciamo un'opera di scrematura. [...] Siamo diventati un prolungamento dello Sportello sociale, con delle competenze un po' diverse [...]. C'è un rapporto consolidato con l'assistente sociale, perché facciamo filtro nei suoi confronti proprio come lo Sportello sociale.

(Carloni, Coop. Solco, Coordinatrice Sportello Immigrati ASP Nuovo Circondario Imolese)

In passato, secondo quanto definito dall'appalto, il servizio produceva anche documentazione e approfondimenti sul fenomeno migratorio, selezionando di anno in anno tematiche particolarmente significative per il periodo (la scuola, il lavoro, ecc.). I tagli che hanno segnato nel tempo il servizio hanno comportato l'abbandono di questa attività. La riduzione del *budget* a disposizione ha infatti

² Una simile modalità organizzativa corrisponde a quella in assoluto prevalente secondo la mappatura realizzata nel 2008 dalla Regione Emilia-Romagna sulle identità professionali degli operatori di sportelli per immigrati, che rilevava, infatti, come la mansione di operatore di *front-office* apparisse a tal punto pregnante da venire "anteposta a quella di referente coordinatore o responsabile del servizio. Ciò fa pensare immediatamente che gli sportelli adottino modalità organizzative di tipo orizzontale, scarsamente gerarchizzate, con operatori che, sia pure con ambiti più o meno ampi di specializzazione, operano a tutto campo per fornire le migliori informazioni possibili (Barbieri M. (a cura di). *Gli operatori degli sportelli immigrazione: identità professionali e bisogni formativi*. Servizio Politiche per l'Accoglienza e l'Integrazione sociale della Regione Emilia-Romagna; marzo 2008, pag. 15).

rideterminato l'organizzazione del servizio, lasciando invariata l'attività di *front-office* ma riducendo drasticamente il lavoro di *back-office*, apportando qualche tensione comunque ben arginata dalla storicità di un servizio ormai strutturato e consolidato:

- Il servizio è talmente tanto strutturato che riusciamo a stare dentro sia nei costi, che nell'organizzazione. Però se ci fosse un ulteriore taglio avremmo grosse difficoltà. Siamo sempre 'di corsa' e, se ci sono richieste da approfondire, si fa fatica.

(Carloni, Coop. Solco, Coordinatrice Sportello Immigrati ASP Nuovo Circondario Imolese)

Recentemente si è attivata una nuova modalità di lavoro che prevede la partecipazione delle operatrici al primo colloquio con l'assistente sociale e la creazione condivisa dei progetti sui casi, in particolare nelle situazioni multi-problematiche, dove c'è una presa in carico condivisa: il servizio sociale per la parte sociale, Solco per quella educativa e integrativa. In caso di presa in carico di utenti, il servizio può svolgere anche accompagnamenti (diversamente lo si fa solo in casi eccezionali); nel progetto individuale che viene costruito, il servizio mantiene un ruolo di consulenza e anche, in alcuni casi, di intervento diretto con l'utente. Questo potenziamento del lavoro di progettazione congiunta con gli assistenti sociali non è formalizzato all'interno dell'appalto, ma è stato condiviso col soggetto attuatore e messo in pratica. Si tratta di un'evoluzione, afferma la responsabile dell'Area minori e Sportello sociale di ASP Nuovo Circondario Imolese Ciarlatani, favorita dalla "scelta strategico-politica" di collocare il servizio di Solco all'interno del servizio sociale:

- E' venuta nelle cose, nei margini delle ore che si sono costruite perché è calato un po' l'afflusso. Non c'è in appalto [...]. [Il lavoro con gli utenti] non è un lavoro che si tronca, ma è un lavoro che, se continua dentro il servizio, continua anche con loro. C'è un lavoro di squadra. È chiaro che la logistica facilita. È stata una scelta politico-strategica: se lo Sportello Immigrati fosse stato all'URP sarebbero stati potenziati altri aspetti.

(Ciarlatani, Responsabile dell'Area minori e Sportello sociale di ASP Nuovo Circondario Imolese)

Le attività nel dettaglio svolte dal servizio sono le seguenti:

- Informazione e orientamento sul soggiorno, visti e permanenza in Italia: la consulenza sulla normativa e sulle pratiche è uno degli elementi centrali del servizio. Importanti i rapporti, esclusivamente informali, con la Questura di Imola, dove il contatto diretto con l'Ispettore-capo facilita il confronto quando necessario. Assenti rapporti con la Questura di Bologna. Lo sportello compila anche i *kit* per il rinnovo e rilascio dei permessi di soggiorno (senza abilitazione), fatta eccezione per quelli finalizzati al ricongiungimento familiare, per i quali si rimanda ai patronati
- Informazioni e orientamento ai servizi
- Informazioni e orientamento ai corsi di italiano e raccolta delle iscrizioni per i corsi promossi direttamente da Solco
- Informazioni e orientamento ai corsi di formazione
- Informazioni sulle opportunità del tempo libero
- Promozione e coinvolgimento in attività di socializzazione, *empowerment*, promosse direttamente da Solco (esempio: laboratori di economia domestica)
- Informazioni e orientamento per la ricerca del lavoro, inclusa la compilazione di *curriculum vitae*, che occupa buona parte dell'attività, la raccolta di avvisi e di offerte di lavoro ed il sostegno nella consultazione di banche-dati per offerte di lavoro

- Mediazione culturale
- Traduzioni saltuarie per gli utenti
- Antenna per la Rete regionale contro le discriminazioni

Le operatrici di sportello si occupano anche dello smistamento ai soggetti del territorio pertinenti (all'Ufficio scuola, alla Direzione didattica della scuola, ai responsabili degli assistenti sociali del territorio, ecc.) dei dati sugli alunni neo arrivati provenienti dal progetto legato ai ricongiungimenti familiari gestito da OPIMM (Opera dell'Immacolata ONLUS)³, ma al di fuori dell'appalto con ASP. Si tratta infatti di un accordo autonomo tra la Coop Solco e OPIMM.

Da rilevare, inoltre, una particolare attività, in sperimentazione, relativa al controllo di proprietà nei Paesi d'origine, di cui parla la coordinatrice:

- Facciamo il controllo di proprietà nei Paesi di origine. Con la Tunisia stiamo tentando un accordo per cui l'ambasciata deve rilasciare un certificato che dimostri che sono nullatenenti in Paese d'origine... messa in rete con le ambasciate... Si tratta ancora di tentativi sperimentali.

(Carlioni, Coop. Solco, Coordinatrice Sportello Immigrati ASP Nuovo Circondario imolese)

La mediazione linguistica, invece, non è un servizio previsto, salvo se la necessità di interpretariato coincida con la lingua parlata dall'operatrice in servizio. La mediazione linguistica, infatti, è stata oggetto di una gara distinta d'appalto (unico per ASP e Azienda USL), aggiudicata da un altro soggetto (AMISS in ATI con l'associazione imolese Trama di Terre). Di fatto non viene mai attivata dallo Sportello Immigrati di Solco. Opera al fianco delle assistenti sociali per le prese in carico di casi più complessi o per situazioni specifiche (ad esempio: i minori non accompagnati), come spiega Ciarlatani:

- Il nostro metodo di lavoro, costruito nel tempo, prevede che le mediatrici non vengano usati come prestazione occasionale: la mediatrice fa parte del progetto. Le mediatrici sono mediatrici storiche [...]. Si tratta di persone che stanno qui fisicamente, hanno la scrivania qui, con le altre assistenti sociali. Anche se non c'è il colloquio, hanno delle presenze fisse strutturate durante la settimana, alle quali diamo flessibilità. Cerchiamo di concentrare i colloqui in quei momenti in cui ci sono, ma non è sempre possibile. Abbiamo fatto un appalto unico Azienda USL e ASP per la mediazione interculturale. È lo stesso soggetto che gestisce la mediazione interculturale, sanitaria e sociale. C'è perciò continuità degli interventi che le mediatrici fanno sul sociale e sul sanitario. Soprattutto per la parte delle famiglie con minori, che sono i casi più complessi. Ciò dà grande garanzia di unitarietà del progetto. [...] Le mediatrici fanno parte dell'equipe del caso. Così come l'operatore dello sportello immigrati può continuare a fare parte dell'equipe sul caso.

(Ciarlatani, Responsabile dell'Area minori e Sportello sociale di ASP Circondario Imolese)

³ Si tratta di un progetto FEI finalizzato a realizzare e sperimentare modalità di accoglienza e accompagnamento per i minori ricongiunti neo-arrivati nell'intera provincia di Bologna al fine di facilitarne l'inserimento scolastico e socio-sanitario attraverso l'attivazione di un sistema informativo sugli arrivi che consente di preparare all'accoglienza i vari enti (scuola e servizi).

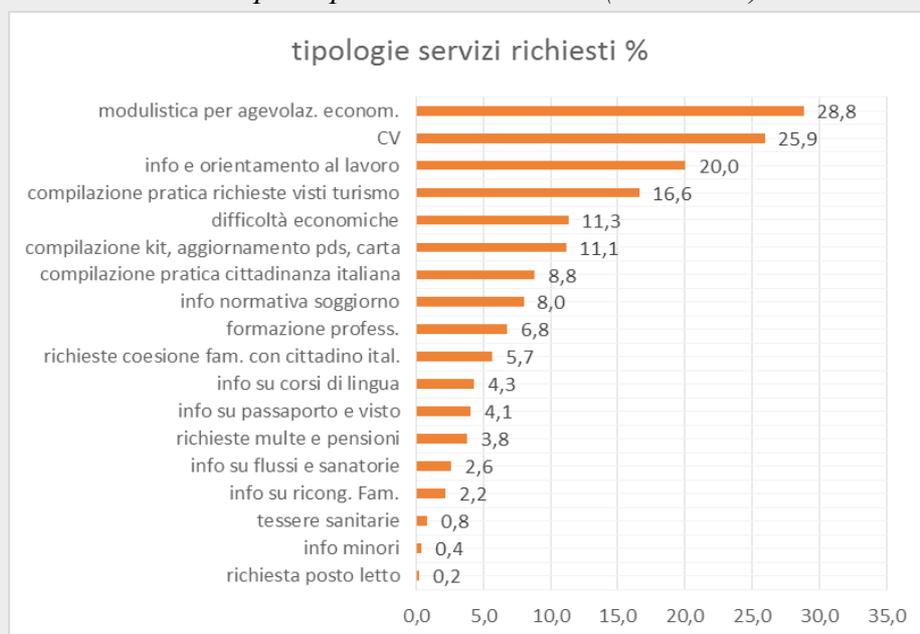
I numeri del servizio

Accessi: 1.467 nel 2011; 1.473 nel 2012; 1.651 nel 2013

Costo annuo del servizio: 47.320,53 euro

Numero ore di apertura dello sportello annue: oltre 700

Principali tipi di servizi richiesti (anno 2013)



1.2

Il Servizio di I livello del Distretto di Porretta Terme

Gli sportelli informativi e di mediazione culturale del Distretto di Porretta rientrano nel progetto “Programma immigrati” del Piano per la salute e il benessere sociale, e sono gestiti attraverso convenzione annuale da AIAB (Associazione degli immigrati non comunitari dell’Appennino Bolognese). AIAB è l’associazione storica che realizza quest’attività sin dai primi anni del 2000. Fino al 2011 la convenzione era sottoscritta dal Comune di Monzuno quale capofila per gli altri Comuni del territorio, poi l’Ufficio di Piano ha assunto la diretta titolarità del progetto.

Gli sportelli ruotano nei diversi Comuni del Distretto⁴ e sono collocati nelle sedi dei servizi sociali. Vi si accede senza appuntamento. E’ possibile chiedere consulenze telefoniche, soltanto negli orari di apertura, sebbene non sia infrequente che gli operatori utilizzino il proprio recapito telefonico personale per restare in contatto con gli utenti, in situazioni particolari, anche oltre l’orario di lavoro; il contatto e-mail invece è scarsamente utilizzato.

Gli strumenti di pubblicizzazione utilizzati sono i volantini e il calendario delle aperture pubblicati sui siti istituzionali e affissi nelle bacheche degli URP e degli Sportelli sociali.

La figura centrale del servizio è una mediatrice interculturale con attestato, di lingua araba e francese – figura storica in questo campo nel territorio all’oggetto. E’ l’unica operatrice del servizio a dare disponibilità di chiamata alle assistenti sociali in caso di necessità. Vi sono poi altri 7

⁴ In dettaglio: 6 ore mensili a Castel d’Aiano, 6 ore a Castiglione dei Pepoli, 15 ore a Monzuno, 23 ore a Porretta, 12 a San Benedetto Val di Sambro, 9 ore a Marzabotto, 20 ore a Vergato.

operatori (3 donne e 4 uomini, di cui uno di origine italiana), senza attestato, che ruotano negli sportelli, alternandosi, per i quali quest'attività non è esclusiva ma si affianca ad altre professioni. La convenzione non prevede ore per l'aggiornamento formativo, che dunque viene fatto oltre il contratto, attraverso incontri trimestrali; precedentemente invece il contratto disponeva di ore dedicate ad un incontro mensile.

Il servizio affianca l'operatività degli Sportelli sociali ma senza alcun parallelismo. La responsabile dell'Ufficio di Piano Fanini così ne illustra l'attività, sottolineandone la funzione di ponte tra cittadino straniero e servizi:

- Non è un servizio parallelo allo Sportello sociale, ma integrato. La mediatrice non entra nel merito delle tariffe del trasporto scolastico, ad esempio. Si 'incastra' esattamente dove opportuno, per dialogare tra cittadino straniero e servizio richiesto specifico, affinché poi lo Sportello sociale o l'ufficio competente possano fare la loro parte. Il cittadino viene poi rimandato allo Sportello sociale o all'ufficio necessario.

(Fanini, Responsabile Ufficio di Piano Distretto di Porretta Terme)

Anche in questo caso, come già nell'imolese, alla logistica viene data grande importanza strategica per l'efficacia delle funzioni attribuite al servizio. Così infatti si esprime l'Assessore alle politiche sociali del Comune di Vergato:

- Anche fisicamente l'ufficio è insieme allo Sportello sociale, nello stesso spazio, allora diventa facile il rimando di utenti e il lavoro insieme [...]. Quello che da un valore aggiunto è il fatto che l'ufficio è proprio insieme, perciò c'è interazione col sociale.

(Capri, Assessore alla Pubblica Istruzione e Welfare)

Secondo la convenzione, le attività svolte dal servizio analizzato sono:

- Servizi di orientamento e facilitazione all'accesso ai vari servizi presenti sul territorio
- Informazioni sulla permanenza dei cittadini stranieri in Italia (permesso di soggiorno, diritto allo studio, diritto alla cittadinanza, ecc.)
- Assistenza e sostegno alla compilazione di varia modulistica
- Mediazione interculturale e interpretariato (con un pacchetto di ore specificamente dedicato per le chiamate fuori sportello)

La mediazione interculturale, nello specifico, è di supporto, oltre che degli Sportelli sociali comunali, anche dei servizi delegati all'AUSL (con il servizio sociale professionale per l'area anziani, disabili e minori). Sebbene l'AUSL abbia la possibilità di fare riferimento alla mediazione in appalto dell'Azienda unificata, secondo quanto riporta Fanini, viene privilegiata AIAB in virtù del rapporto consolidato col territorio. Riguardo all'interpretariato, in realtà risulta nei fatti un'attività del tutto secondaria:

- Rispetto allo Sportello sociale, è un supporto in cui non è prevalente la parte di intermediazione linguistica: l'utilità che ne traiamo è di 'instradarci' per avere un approccio appropriato nei confronti delle persone e delle loro richieste, per non banalizzarle.

(Fanini, Responsabile Ufficio di Piano Porretta Terme)

Sul tema delle informazioni relative alla permanenza in Italia, è da precisare che nel tempo gli aspetti di consulenza giuridica sono stati sfumati. In passato esisteva una collaborazione con un consulente giuridico, presente secondo uno specifico calendario. Oggi il consulente è attivato esclusivamente in situazioni speciali e complesse. Diversamente, si orienta l'utente alla consulenza gratuita offerta dai patronati bolognesi.

L'assistenza alla modulistica comprende anche la compilazione del *kit* (senza abilitazione, dunque, con eccezione del ricongiungimento, per il quale si rimanda al patronato CGIL).

L'orientamento ai servizi del territorio comprende anche informazioni alle opportunità del territorio, in particolare con la raccolta delle iscrizioni ai corsi d'italiano promossi da vari enti e l'informazione sulle opportunità formative e informazioni legate al tema abitativo, con contatti diretti con l'Ufficio casa comunale e il sindacato degli inquilini.

In alcune occasioni viene svolta anche attività di accompagnamento utenti (ad esempio in Tribunale, alla Casa delle donne, al patronato, ecc.), esclusivamente su precisa indicazione dello Sportello sociale.

In passato la convenzione prevedeva anche una quota di *budget* dedicata al supporto all'associazionismo locale e alla realizzazione di eventi di socializzazione e promozione culturale. Oggi, invece, questa parte è affidata ad un altro soggetto (Felsimedia⁵), restando per AIAB una parte del tutto marginale, spesso affidata all'impegno volontaristico degli operatori.

I numeri del servizio

Costo annuo del servizio: 27.915,95 euro

Numero ore di apertura dello sportello annue: 900

1.3

Il Progetto Punto Migranti del Distretto Pianura Est: servizi di I e II livello

Il progetto Punto Migranti del Distretto Pianura Est trova le sue origini nel progetto denominato “*Donne al Centro – Odos*”, nato nel 2003 dalla fusione di due progettualità sviluppate da due gruppi di Comuni e confluite, con l'avvio della programmazione distrettuale, nel Piano di Zona. La titolarità del progetto “*Donne al Centro – Odos*”, allora gestito da Cefal e Cooperativa Sociale Il Mappamondo, era in capo al Comune di Malalbergo per conto di tutto il Distretto. Nel 2007 essa passa all'Ufficio di Piano: questo passaggio coincide con la modifica del gestore, che diventa la Coop Lai Momo, e del nome del progetto, trasformato in quello attuale. Nel 2014, al momento dell'indagine, il servizio è gestito dalla Coop Abantu in ATI con la Coop Lai Momo.

Il servizio prevede sia un'attività informativa e di orientamento di *front-office* rivolto ai cittadini, sia un'attività di secondo livello che comprende la consulenza e il supporto specialistico agli operatori degli altri servizi comunali nella gestione dell'utenza migrante e, in particolare, riguardo i complessi aspetti normativi.

L'obiettivo è quello di favorire la relazione tra servizi e risorse del territorio e i cittadini migranti.

Il progetto complessivamente conta su un nucleo operativo di 10 persone. Oltre alle operatrici di *front-office*, con formazione universitaria e diversi corsi di specializzazione sulla mediazione interculturale, vi sono una consulente giuridica e un consulente per gli aspetti legati al disagio e supporto psicologico. Il gruppo di mediatrici linguistiche, da attivare a chiamata secondo il bisogno, è ampio: oltre 30 persone, collaboratrici esterne della cooperativa, che coprono le lingue base più una serie di lingue rare. La formazione interna è continua, attraverso incontri di aggiornamento a cui possono essere chiamati anche esperti esterni. Inoltre, le operatrici partecipano a corsi di formazione. Il coordinamento è affidato a due figure, con funzioni dunque nettamente distinte dalle operatrici sul campo.

⁵ Felsimedia segue la *web radio*, progettualità legate alle seconde generazioni, laboratori e iniziative in collaborazione col CTP/CPIA ed è legata al Centro interculturale delle Valli del Reno e del Setta.

L'attività di *front-office* si basa su un'apertura settimanale di almeno 4 ore in ciascun Comune del Distretto, più una doppia apertura settimanale in tre Comuni ad alto afflusso di utenza (Castel Maggiore, Molinella, San Pietro in Casale). La turnazione degli sportelli nei diversi Comuni copre tutti i giorni della settimana, dal lunedì al sabato. Quasi ovunque lo sportello trova spazio presso i servizi sociali comunali (salvo in condizioni eccezionali, come nella fase successiva al sisma del 2012, che aveva reso inagibili alcuni municipi, costringendo alcuni servizi a collocazioni di fortuna). Solo a Castel Maggiore lo sportello è collocato presso l'URP.

L'accesso è libero, senza appuntamento. Le operatrici sono raggiungibili anche telefonicamente solo durante gli orari apertura. Accade che qualche utente cerchi l'operatrice, al di fuori dell'orario di sportello, presso la sede della cooperativa gestore; in questi casi l'utente viene informato di dove e quando trovare l'operatrice in servizio. Il contatto tramite posta elettronica è del tutto residuale, anche perché non pubblicizzato.

La cittadinanza è informata del servizio attraverso distribuzione nei punti più strategici (URP, Sportello sociale, sedi delle associazioni, ecc.) di *dépliant* informativi, che vengono aggiornati e ristampati ad ogni nuova assegnazione di appalto (che ha durata variabile e può essere oggetto di proroghe).

Il rapporto con assistenti sociali e responsabili d'area dei servizi sociali comunali da parte delle operatrici del servizio è costante, con restituzione di informazioni sull'andamento dello sportello e su singoli casi. Il confronto segue organizzazioni e periodicità differenti a seconda dei singoli Comuni: prassi diverse, ma anche la collocazione dello sportello (più o meno distante dagli altri uffici degli operatori sociali) determinano una maggiore o minore abitudine allo scambio, che può avvenire ad ogni apertura di sportello, mensilmente o ad altra cadenza, nonostante l'impegno da parte dell'ente gestore a rendere il più possibile regolari tali momenti:

- L'integrazione con l'assistente sociale non riguarda solo la normativa: le operatrici sono specializzate su quello, per cui il loro apporto è prioritariamente normativo. Poi, ci possono essere piccole variazioni, nel caso in cui la persona racconta dettagli ad esempio sulla situazione scolastica dei figli o altri ambiti; in quel caso l'assistente sociale ha informazioni importanti e le riporta nel suo ambito di lavoro [...]. Per il confronto, in ogni Comune c'è un'organizzazione diversa. [...] Sono modalità varie: o si fa di volta in volta; o su un periodo più lungo [...]. Si è lavorato molto per ottenere regolarità nei confronti, uno dei punti su cui siamo stati più attenti.

(Di Federico, Coop Lai Momo, Coordinatrice Progetto Punto Migranti per il Distretto Pianura Est)

L'attività di II livello rivolta agli operatori dei servizi si sostanzia in diverse tipologie e livelli di consulenza:

- la consulenza sull'aspetto normativo, che può essere richiesta da tutti i servizi comunali, sia all'operatrice di sportello, sia alla consulente giuridica, in casi più complessi, che può essere raggiunta via telefono e via posta elettronica tutti i giorni;
- la consulenza sul disagio sociale e psicologico, attraverso uno psicologo esperto in migrazione, attivate attraverso l'operatrice di sportello Punto Migranti oppure la coordinatrice del progetto;
- la mediazione linguistica e culturale, che si configura come un servizio centralizzato di richiesta e risposta: la coordinatrice raccoglie la richiesta e attiva le mediatrici, solo previa attenta valutazione della pertinenza della richiesta per verificare se non siano altre le competenze più opportune da mettere in campo.

Oltre ai Comuni del Distretto, possono utilizzare queste consulenze anche i servizi dell'Azienda USL (in particolare gli assistenti sociali minori e gli educatori, che prevalentemente fanno ricorso alla mediazione linguistica ma non mancano accessi alla consulenza dello psicologo).

Infine, esiste un'ulteriore tipologia di consulenza definita da progetto "altre consulenze e consulenze su eventi interculturali", che può essere erogata sia dalle coordinatrici di progetto, sia dalle operatrici e riguarda casi particolari che richiedono appuntamenti o un lavoro che va oltre il normale *back-office* oppure riguardano l'organizzazione di eventi interculturali sui vari territori.

A questa configurazione del servizio di II livello si è giunti gradualmente, attraverso una trasformazione importante e meditata.

In primo luogo, la mediazione linguistico-culturale, precedentemente organizzata attraverso presenza fissa al *front-office* in determinate ore, è stata trasformata in servizio a chiamata. Ciò dà maggiore opportunità di ottenere la lingua effettivamente necessaria (la presenza fissa allo sportello naturalmente era circoscritta solo ad alcune lingue tra le maggiormente diffuse sui territori). Garantisce un risparmio di risorse (viene attivata solo al bisogno). Soprattutto, consente una lettura intermedia della richiesta da parte della coordinatrice che smista le domande: attività considerata molto importante dalla referente dell'Ufficio di Piano Patuelli, che sottolinea la netta distinzione di compiti e competenze tra mediatori e operatori interculturali e l'importanza di diffonderne consapevolezza tra gli operatori dei servizi pubblici:

- La mediazione a chiamata è importante perché la chiamata viene fatta non direttamente alla mediatrice ma alla coordinatrice operativa del progetto. È importante perché viene fatta una lettura della richiesta di mediazione: è giusta la tua richiesta o ti serve altro? Quindi, può accadere che anche se l'assistente sociale non richiede l'intervento dell'operatrice, questa l'accompagna lo stesso. Questo perché c'è un'idea ben precisa di mediazione: un mediatore culturale non è detto che abbia le stesse competenze di un operatore interculturale, che ha forte specializzazione nel lavoro col servizio sociale. Un mediatore culturale può lavorare in diversi contesti (edilizia, tribunale, ecc.): non è detto che sia specializzato sul sociale.

(Patuelli, Referente Ufficio di Piano Distretto Pianura Est)

Anche le consulenze hanno subito una forte evoluzione negli ultimi anni. In precedenza tutto il lavoro che andava oltre lo sportello era indistintamente inteso come *back-office*. Si è poi deciso di dargli maggiore struttura, attraverso la costruzione di pacchetti di ore che i singoli Comuni devono rispettare, per dare maggiore enfasi e rilievo all'intervento di secondo livello, evidenziandolo quale possibile importante risorsa al servizio degli operatori.

Di seguito le attività svolte complessivamente da Punto Migranti, oltre a quanto sopra dettagliato:

- Informazione e consulenza sulla materia legata al soggiorno, incluse le consulenze approfondite e il supporto nel disbrigo delle pratiche; importante il rapporto diretto con la Questura di Bologna, costruito nel tempo e risolto, attraverso un incontro *ad hoc*, con l'identificazione di una persona di riferimento
- Informazioni e orientamento al funzionamento dei servizi territoriali, servizi comunali, scuola, servizi sanitari
- Informazioni e orientamento alle opportunità formative. In particolare, Punto Migranti pubblicizza e raccoglie le iscrizioni per tutti i corsi del Piano distrettuale della lingua italiana, un progetto del Programma attuativo del Distretto che raccoglie l'intera programmazione dei corsi di lingua italiana rivolti a cittadini stranieri, sia direttamente promossi dai Comuni (sempre nell'ambito della programmazione distrettuale), sia realizzati da soggetti del terzo settore

- Informazioni alle opportunità ricreative per il tempo libero e promozione delle attività di socializzazione del territorio
- Informazione e orientamento alla ricerca del lavoro (compilazione dei CV e sostegno nella consultazione di banche-dati per offerte lavoro)
- Antenne (in ogni Comune) e nodo (con lo Sportello di Castel Maggiore) per la Rete regionale antidiscriminazione
- Compilazione dei *kit*. Da precisare che la Pianura Est rappresenta l'unico territorio della provincia intera ad avere aderito alla Rete di assistenza promossa da ANCI per la compilazione della modulistica sul soggiorno attraverso l'abilitazione degli Sportelli dedicati di Punto Migranti
- Gestione dei dati del progetto FEI di OPIMM. Il progetto Punto Migranti prevede 4 ore specificamente dedicate a seguire i casi segnalati, attraverso: a) lo smistamento a Servizi sociali territoriali e scuola (in particolare alla figura strumentale per l'Intercultura, alla Dirigente e alla segreteria) delle informazioni su previsioni di ingresso e, successivamente, informazioni più approfondite sul minore entrato in Italia; b) l'accompagnamento ai servizi del territorio, in particolare per offrire supporto all'iscrizione scolastica
- Mediazione linguistico-culturale, traduzioni
- Affiancamento ai servizi nella gestione di casi complessi

Quest'ultimo è tra i punti più delicati del servizio, per il rischio di evasione dalle proprie competenze. La coordinatrice sottolinea come l'affiancamento non sia da intendersi mai come una presa in carico congiunta dei casi, bensì

- un integrare le risorse dei servizi rispetto ad una conoscenza e un approfondimento su alcune tematiche, soprattutto legata alla normativa, che è ciò che contraddistingue gli operatori. Poter dare un supporto di livello specialistico e approfondito sulla normativa.

(Di Federico, Coop Lai Momo, Coordinatrice Progetto Punto Migranti per il Distretto Pianura Est)

Allo stesso modo, sono eccezionali, secondo quanto riporta ancora la coordinatrice, gli accompagnamenti degli utenti:

- La nostra presenza è nel front-office; se serve un accompagnamento ad un servizio esterno va concordato con il singolo Comune: è un'eccezione.

(Di Federico, Coop Lai Momo, Coordinatrice Progetto Punto Migranti per il Distretto Pianura Est)

La distinzione tra la funzione di informazione-orientamento-consulenza di Punto Migranti e quella di accesso alla rete dei servizi-presa in carico, che invece compete allo Sportello sociale e al servizio sociale professionale, secondo la committenza deve essere netta e senza ambiguità, come si evince chiaramente da Patuelli, attenta a monitorare eventuali sconfinamenti:

- Se io penso ad una visione strategica e al senso di questi sportelli, mi chiedo: io, col servizio di ora, rischio di avere un servizio di piccola presa in carico (non solo segretariato sociale) parallelo? Le operatrici sono spesso diventate, proprio perché brave, una spalla, un aiuto al servizio sociale nella gestione dell'utenza straniera.

(Patuelli, Referente Ufficio di Piano Distretto Pianura Est)

Si rimanda oltre per un approfondimento sui rapporti tra servizi dedicati e servizi sociali territoriali. Qui preme soltanto sottolineare la forte consapevolezza ed attenzione da parte della committenza rispetto alle funzioni che Punto Migranti deve assolvere sul territorio ed ai confini che devono essere rispettati.

I numeri del servizio

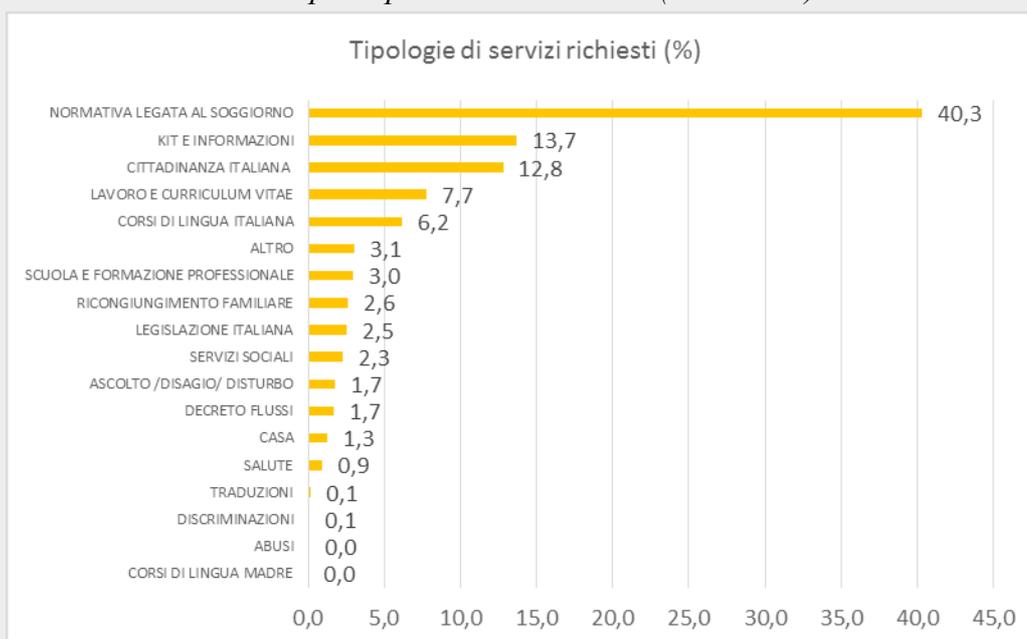
Utenti e accessi allo sportello di I livello: nel 2013 il servizio ha contato 6.796 utenti e 14.342 accessi

Costo annuo del servizio (come da Programma Attuativo 2013): 181.477,33 euro

Numero ore di apertura dello sportello annue: circa 3.300

Consulenze di II livello: nel 2013, 645 consulenze, di cui, tra le principali, il 62% ai servizi sociali e il 23% ai servizi demografici

Principali tipi di servizi richiesti (anno 2013)



1.4

Una forma mista nel Distretto di Casalecchio di Reno

La storia del servizio di Mediazione culturale di Casalecchio di Reno risale ai primi anni '90, quando 8 dei 9 Comuni del territorio decidono di gestire concordemente anche le politiche migratorie attraverso la Commissione Mosaico, un'organizzazione sovra comunale nata nel 1993 e finalizzata alla gestione comune delle Politiche di Pari Opportunità per conto di alcuni Comuni dell'area Valle del Samoggia.

A quell'epoca, i Comuni di Zola Predosa, Monte San Pietro, Sasso Marconi, Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno, attivarono un servizio di mediazione a richiesta, in affiancamento ai servizi comunali. Potevano utilizzarlo sia operatori che cittadini (sebbene questi ultimi vi si rivolgessero solo raramente) e non aveva accesso diretto al pubblico.

Il Comune di Casalecchio di Reno, nello specifico, segue una strada differente, avviando l'esperienza di uno sportello dedicato ad accesso diretto di informazioni e orientamento ai servizi e

ascolto, affidato ad una Cooperativa. Le ragioni di questo indirizzo sono diverse: secondo Gandolfi, in particolare, le caratteristiche diverse di un Comune come Casalecchio di Reno, di ampie dimensioni e adiacente alla città capoluogo, chiedevano un intervento di questo tipo, che consentisse anche una sorta di monitoraggio del fenomeno nascente:

- Si attivò uno sportello ad accesso diretto che forniva un orientamento ai servizi e un ascolto privilegiato, perché gli stranieri sapevano di trovare qualcuno disposto ad ascoltarli sui loro bisogni e non solo a compilargli i vari moduli, andando a rilevare anche i bisogni che c'erano dietro la richiesta specifica. Quindi lo sportello aveva anche l'obiettivo di fornire una prima lettura del processo migratorio del territorio.

(Gandolfi, Coordinatrice area adulti ASC InSieme)

Non irrilevante, per l'allora coordinatrice di Commissione Mosaico, la diversa distribuzione delle deleghe amministrative:

- Mentre tutte le iniziative di pari opportunità vengono gestite concordemente dai nove Comuni del Distretto attraverso la Commissione Mosaico, per ciò che riguarda le politiche migratorie il Comune di Casalecchio di Reno ha conservato la propria autonomia, poiché Casalecchio le aveva attribuite ad una figura di Assessore diversa da quella delegata alle pari opportunità. Da qui lo sviluppo di due modelli diversi.

(Lambertini, Coordinatrice Ufficio Pari opportunità ASC InSieme)

Con la costituzione, nel 2010, di ASC InSieme, l'Azienda Speciale Consortile Interventi Sociali Valli del Reno Lavino e Samoggia, per la gestione associata dei Servizi alla persona (inclusi i servizi per l'immigrazione), si va alla ricerca di un unico modello. Commissione Mosaico diventa parte integrante di ASC InSieme, attraverso un lungo lavoro di integrazione sia sul piano politico che tecnico.

La riflessione su come articolare un nuovo, unico, servizio si conclude con la conservazione dello stesso modello misto presente sul territorio, rafforzandolo attraverso una maggiore messa in rete proprio attraverso l'unica gestione.

A tutt'oggi, dunque, Il sistema resta doppio: a Casalecchio di Reno è mantenuto lo sportello di *front-office*, aperto un giorno alla settimana, che tuttavia assume valenza distrettuale, diventando il punto di accesso diretto per i residenti di tutti i Comuni, con una chiara e precisa funzione di orientamento:

- Quando lo sportello comunale di accesso a tutti i servizi rileva che nella persona immigrata non c'è una consapevolezza del bisogno, oppure necessita di un consulto specialistico relativo ai temi dell'immigrazione o di mediazione interculturale, allora il cittadino viene mandato allo sportello di mediazione; altrimenti viene inviato allo sportello comunale competente. Lo sportello, oltre alla funzione informativa, ha anche quella di ascolto e di orientamento.

(Gandolfi, Coordinatrice area adulti ASC InSieme)

Negli altri Comuni, invece, si conserva il servizio di II livello, con la mediazione su richiesta. Le operatrici sono presenti alcuni giorni fissi nei restanti 4 Comuni del Distretto (che nel frattempo ha ridotto il numero dei Comuni da 9 a 5 in seguito alla fusione di alcuni di essi), durante i quali vengono presi gli appuntamenti. Lambertini illustra dettagliatamente compiti e significato attribuiti al servizio, richiamando l'approccio che connota e orienta il lavoro di Commissione Mosaico dello "sguardo strabico", ovvero la costante attenzione contemporaneamente al doppio livello, del nativo e del migrante:

- Il modello dell'affiancamento consiste, nel momento del bisogno, nella presenza della mediatrice al fianco di operatrici e operatori dei vari servizi, sempre in una funzione di costruzione di reciprocità tra pubblica amministrazione e migranti, con tre principali funzioni: traduzione scritta, interpretariato (traduzione orale), consulenza. Ci teniamo a distinguere tra interpretariato e consulenza. In genere facciamo interpretariato.

La responsabilità dei casi resta in capo ai singoli servizi, alle singole operatrici, per evitare confusioni da parte degli utenti e della cittadinanza in generale [...]. La mediatrice ha funzione di 'ponte': opera solo in presenza di entrambe le parti (servizio e popolazione migrante) e, poi, può anche operare come consulente, ma fuori dalla scena e solo se il servizio chiede un approfondimento o la mediatrice lo ritiene necessario. Cos'è una consulenza? E' quel di più che è la messa a disposizione di una serie di informazioni su tradizione, cultura, usi, ordine simbolico del luogo di provenienza.

(Lambertini, Coordinatrice Ufficio Pari opportunità ASC InSieme)

Il personale del Servizio di mediazione e dello sportello migranti di Casalecchio è formato da due figure, una di lingua e cultura araba e una di origine est-europea, entrambe con la qualifica di mediatore interculturale.

Le attività svolte, oltre a quelle già citate sopra, sono:

- Informazioni in materia di soggiorno. Tuttavia, la consulenza sulla normativa non è un'attività prevalente, secondo quanto riporta Gandolfi, che ritiene già molto adeguata la preparazione degli uffici comunali in materia, e riporta a comprova di ciò il fatto che questo tipo di consulenza sia effettivamente poco richiesta alle mediatrici. Si è deciso che di non effettuare la compilazione del *kit* per il rilascio o rinnovo del permesso
- Orientamento ai servizi, è la funzione principale. Tra i servizi a cui si rimanda, anche Centri per l'Impiego e agenzie interinali, che è quanto esaurisce il sostegno del servizio alla ricerca del lavoro (non si compilano CV, salvo in casi eccezionali, né si consultano per conto degli utenti anche dati di offerte lavoro)
- Orientamento alle risorse del territorio come corsi di italiano e di formazione, ma senza raccolta di iscrizione

Sono escluse dal servizio tutte quelle attività di propria competenza dei servizi sociali (accompagnamento degli utenti, se non saltuariamente e su richiesta degli operatori sociali, presa in carico congiunta).

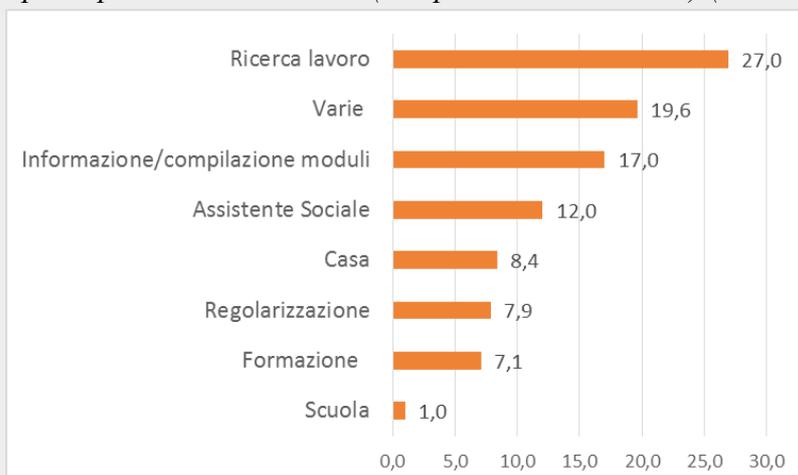
Invece, grande importanza è data all'attività di promozione e indirizzo e accompagnamento ad alcuni progetti specifici del territorio di incontro e socializzazione (i c.d. "*Semenzai*", citati in seguito).

I numeri del servizio

Utenti dello sportello di I livello: 105

Numero ore di consulenze di II livello: 343

Principali tipi di servizi richiesti (complessivi I e II livello) (anno 2013)



1.5

I Comuni di San Giovanni in Persiceto e Crevalcore: servizio di II livello

A differenza delle situazioni precedentemente descritte, il Distretto di Pianura Ovest non ha compiuto scelte congiunte e omogenee, ma ogni iniziativa è rimasta in capo ai singoli Comuni.

Si riporta in questa sede l'esperienza dei due Comuni del territorio che hanno deciso di dotarsi di un servizio specifico di consulenza di II livello per la gestione dell'utenza di origine straniera: San Giovanni in Persiceto e Crevalcore⁶.

In entrambi i territori, il servizio, che ha identica impostazione, è gestito dalla Cooperativa Lai Momo. Nel Comune di San Giovanni in Persiceto il servizio è stato attivato nel 2010, a Crevalcore nel luglio del 2012. In questo secondo caso, una forte spinta all'attivazione, seppure già fosse *in nuce* l'idea, fu data dal sisma del maggio di quell'anno, che aveva determinato una situazione di tensione tra i nuclei, molti migranti, colpiti dalle conseguenze del terremoto.

Precedentemente non esistevano servizi simili sui territori. La Coop Lai Momo era già soggetto conosciuto per il lavoro svolto a livello distrettuale per altre attività interculturali (ad esempio il coordinamento del Tavolo intercultura distrettuale, attività di integrazione delle donne straniere, ecc.), attività che hanno rappresentato la premessa per la costruzione di questi servizi, oltre che la garanzia, per i committenti, della serietà e affidabilità della scelta del soggetto attuatore.

⁶ Non è stato considerato in questa sede lo Sportello Punto Migranti del Comune di Calderara di Reno, in quanto collegato ad un preciso Piano di Riqualificazione Urbanistica di un complesso residenziale denominato "Garibaldi 2", accompagnato da un simultaneo Piano di Accompagnamento Sociale rivolto in particolare ai residenti e realizzato tramite una serie di attività di informazione e orientamento al sistema dei servizi territoriali, segretariato sociale, attività di preparazione e sostegno ai trasferimenti negli alloggi temporanei dei nuclei familiari residenti, mediazione di comunità e mediazione linguistica.

Come riferisce Sarti, Responsabile Area Servizi alla Persona del Comune di San Giovanni in Persiceto, l'esigenza di un servizio di secondo livello nasce espressamente dalle assistenti sociali, che avevano manifestato

- la necessità di un supporto nelle situazioni in cui serve una lettura da parte di soggetti che possono contare su un'esperienza maggiore.

(Sarti, Responsabile Area Servizi alla Persona del Comune di San Giovanni in Persiceto)

È chiara, dunque, la funzione attribuita al servizio, ancor meglio precisata dalla Coordinatrice del progetto:

- Si può definire un servizio specialistico all'interno del servizio sociale che svolge tutte le attività sempre condivise col servizio sociale. Questo è un grande punto di forza del progetto perché c'è grande armonia nella scelta dei percorsi da fare con gli utenti con il sociale. È armonia portata avanti fino al monitoraggio finale del percorso scelto.

(Di Federico, Coop Lai Momo, Coordinatrice di progetto)

La connessione continua, necessaria a garantire armonia col servizio comunale e a non creare sovrapposizioni ed invasioni di ruolo, è assicurata attraverso i costanti incontri di supervisione che coinvolgono lo *staff* sociale del Comune e l'operatrice di sportello di II livello ed i periodici momenti di confronto tra il supervisore del progetto e i responsabili d'area comunali, modalità di lavoro che, secondo tutti gli interlocutori, facilita un percorso realmente condiviso sui nuclei presi in carico.

Concretamente, il servizio si svolge con la presenza fissa dell'operatrice un giorno a settimana, in cui si concentrano gli appuntamenti con gli utenti per i quali gli assistenti sociali valutano la necessità di condividere con Lai Momo il progetto. Si possono rivolgere al servizio di II livello tutti gli uffici comunali.

Ente gestore e nome del progetto (Punto Migranti) sono gli stessi presenti nel Distretto di Pianura Est, ma funzione e ruolo del servizio sono molto diversi. Lo precisano bene le parole della coordinatrice:

- Rispetto al Punto Migranti della Pianura Est, è diverso il tipo di lavoro che l'operatrice fa coi nuclei a Pianura Ov4est. Su Est non si può parlare di presa in carico ma di affiancamento dei servizi in alcune attività, invece qui il lavoro scende in profondità e si parla proprio di presa in carico condivisa.

(Di Federico, Coop Lai Momo, Coordinatrice di progetto)

I professionisti a disposizione del servizio sono le stesse figure presenti in Pianura Est: oltre all'operatrice di sportello di II livello, i consulenti esperti sulla normativa e sul disagio e le mediatrici.

1.6

Le attività dei servizi di informazione, orientamento e consulenza. Riepilogando

Un nodo centrale rispetto alle considerazioni e valutazioni possibili su questa tipologia di servizi riguarda quali attività esattamente vi sono attribuibili e, soprattutto, quali risultano effettivamente specifiche, a tal punto da richiedere un servizio dedicato.

Per favorire una riflessione a proposito si riporta qui di seguito uno quadro sinottico riepilogativo delle attività svolte dalle cinque esperienze analizzate.

SERVIZI OFFERTI		Distr. Imola	S. Giov. in P.	Distr. Porretta T.	Distr. Casalec. di R.	Distr. Pianura Est	TOT
PUNTO INFO	Informazione e orientamento sul soggiorno, visti e permanenza in Italia	X	X	X	X	X	5
	Orientamento ai servizi	X	X	X	X	X	5
	Corsi di italiano	X	X	X	X	X	5
	Opportunità per il tempo libero	X	X	X	X	X	5
SERVIZI SPECIALISTICI	Consulenze approfondite su normativa e pratiche	X	X		X	X	4
	Rapporti diretti con Questura	X	X			X	3
	Supporto alla compilazione del <i>kit</i> permesso di soggiorno	X		X		X	3
	Mediazione culturale	X	X	X	X	X	5
	Mediazione linguistica		X		X	X	3
	Traduzioni	X			X	X	3
	Raccolta di segnalazioni per discriminazione	X	X		X	X	4
LAVORO DI COMUNITA'	Promozione e coinvolgimento in attività di socializzazione, <i>empowering</i> , ecc.	X			X	X	3
	Collaborazioni con associazioni locali				X	X	2
	Collaborazione nella realizzazione di eventi				X	X	2
SERVIZI DI SUPPORTO	Aiuto nella compilazione CV	X		X		X	3
	Raccolta avvisi e offerte di lavoro; sostegno nella consultazione di offerte lavoro	X				X	2
	Corsi di formazione	X		X	X	X	4
	Informazioni e orientamento alla ricerca della casa			X	X	X	3
COLLAB. COL SERV. SOC.	Ascolto nei casi di disagio e disturbo		X		X	X	3
	Dati progetto FEI	X			X	X	3
	Presenza in carico congiunta dell'utente con il servizio sociale	X	X				2
	Accompagnamento utenti	X	X				2

Come anticipato nel capitolo sul metodo usato in questa ricerca, attraverso un breve questionario *on-line* abbiamo interrogato i rappresentanti delle associazioni di migranti, o che si occupano di immigrazione, riguardo all'opportunità di questi servizi e a quali attività dovrebbero da essi essere erogate.

Si rimanda agli allegati per i risultati complessivi di questa rilevazione.

È tuttavia interessante anticipare il raffronto tra le prime attività indicate dai testimoni privilegiati consultati col questionario e le attività erogate dai servizi esposti, per abbozzare un raffronto tra la realtà fotografata e i servizi più auspicati e ritenuti più importanti dall'utenza cui si rivolgono.

C'è perfetta corrispondenza rispetto ai servizi di informazione e orientamento sul soggiorno e ai servizi del territorio, presenti in tutti i casi analizzati, che risultano tra i primi indicati dalle associazioni (rispettivamente dall'81% e 61% dei rispondenti). La ricerca del lavoro (dalla compilazione del CV al sostegno nella consultazione di banche dati) è un'altra attività per la quale emerge forte necessità di supporto; nelle esperienze riportate essa si trova frastagliata tra orientamento alla formazione, piuttosto diffusa, costruzione del *curriculum*, fatto da tre servizi, e ricerca delle offerte di lavoro, che riguarda solo due servizi. Oltre un quarto dei rispondenti al questionario *on-line*, infine, ha indicato importante l'accompagnamento nella compilazione dei *kit* per il soggiorno, attività svolta da tre servizi, ma soltanto da uno (Punto Migranti del Distretto di Pianura Est) con abilitazione.

Le attività di tipo informativo, di orientamento e di consulenza sono dunque sia le più diffuse sia le maggiormente auspiccate. Rivestono, del resto, un ruolo di rilievo nel raccordo tra servizi e strutture, una sorta di mappa stradale per l'utente immigrato, che dunque deve avere un elevato grado di dettaglio: in altre parole, diventa fondamentale la conoscenza e la rete con le risorse e i soggetti sul territorio, oltre ai diversi uffici comunali, a cui poter rimandare gli utenti sulla base delle necessità.

I patronati sono il riferimento costante per tutti i servizi mappati, naturalmente in particolare per chi non svolge attività di compilazione dei *kit* o non ha come peculiare la consulenza normativa.

Anche con gli enti di formazione c'è spesso uno scambio di informazioni, anche se non sempre bilaterale; a tal proposito afferma la coordinatrice dello Sportello immigrati del Nuovo Circondario Imolese:

*- È faticoso anche individuarli. Mandiamo spesso mail agli enti di formazione, ma non ci avvisano subito se esce il corso. Siamo noi che raccogliamo i volantini in giro e andiamo a guardare le bacheche.
(Carloni, Coop. Solco, Coordinatrice Sportello immigrati ASP Nuovo Circondario imolese)*

Diffusi e ritenuti molto importanti da tutti sono i rapporti con l'associazionismo locale.

In qualche caso si attivano relazioni *ad hoc*, utili in particolari circostanze. Ad esempio, la Responsabile dell'Ufficio di Piano di Porretta racconta di come fosse stata attivato un contatto particolare con un soggetto in occasione di sanatoria:

*- Lo IAL CISL si era occupato di dare informazioni rispetto a circostanze temporanee che richiedevano di rispondere in un preciso periodo ad un bisogno. Era lo sportello che si occupava di assistenza familiare, per l'emersione del lavoro nero, la regolarizzazione delle assistenti familiari. In un paio di circostanze abbiamo chiesto quello sportello di farsi interlocutore per i cittadini, i quali si rivolgevano a quello sportello 'tematico' soprattutto per le sanatorie.
(Fanini, Responsabile Ufficio di Piano Distretto di Porretta Terme)*

I rapporti con tutti i soggetti sono frequentemente limitati al rinvio degli utenti e allo scambio informale di informazioni e aggiornamenti sulle reciproche attività. Non ci sono rapporti strutturati e formalizzati (ad esempio: protocolli) con altri soggetti del territorio a definire le modalità e i contenuti dello scambio. A tal proposito, da più parti è stato indicato come altamente auspicabile un rapporto più strutturato con la Questura, necessario per garantire vera e propria assistenza riguardo agli aspetti legati al soggiorno, che vada oltre la prima informazione. Carloni dello Sportello Immigrati imolese, ad esempio, che pure riesce ad avere contatti telefonici ed epistolari efficaci con

la Questura di Imola, evidenzia difficoltà di rapporti, attribuendole al contesto molto spostato sul “sociale” in cui si iscrive il suo servizio:

- Se fossimo nel Comune (e non fossimo, cioè, un soggetto esterno) avremmo forse più potere. Se, ad esempio, fossimo dentro un'Anagrafe avremmo più potere 'istituzionale'. Qui siamo uno Sportello sociale. L'anagrafe ha una collaborazione diversa con la Questura, c'è anche l'incrocio di dati, cosa che non avviene con noi. Qui, invece, ci vedono come soggetto più politico e assistenzialistico: non ci vedono a livello burocratico. Quindi, anche la Questura ci dà un peso diverso: ci vedono come quelli che 'gli portano il barbone', non come un ufficio che dà risposte in larga parte legate allo status giuridico della persona.

(Carloni, Coop. Solco, Coordinatrice Sportello immigrati ASP Nuovo Circondario Imolese)

Anche a Casalecchio di Reno si ravvisa quale bisogno poco soddisfatto dal servizio proprio il collegamento con la Questura e, come l'intervistata precedente, l'operatrice ritiene questa carenza conseguenza della natura sociale del servizio:

- Quello che ci chiedono i cittadini è una presa in carico maggiore rispetto ai temi collegati ai permessi di soggiorno. Richiedono un canale privilegiato, per loro, con la Questura. Il tipo di supporto solo orientativo, che noi offriamo, non risponde sempre al bisogno più ampio, che potremmo dare solo se avessimo un canale privilegiato. Alcuni territori sono riusciti a crearlo, ma noi non l'abbiamo. Ci vuole un maggior collegamento tra questo servizio e la prefettura, non solo nella compilazione nei moduli, ma anche nel seguirli maggiormente in tutto il loro percorso. Noi facciamo la verifica relativa a che punto sia la pratica, se la persona non riesce a farlo, però manca il contatto diretto privilegiato con la questura. Ci abbiamo provato ma senza trovare il canale giusto: dovrebbe essere individuato un canale di contatto strutturato non in capo al solo servizio sociale.

(Gandolfi, Coordinatrice area adulti ASC InSieme)

In questo senso l'esperienza del Punto Migranti di Pianura Est emerge come un buon esempio. In questo caso, sebbene ancora una volta non esista alcun protocollo formale (tentativo compiuto in passato ma senza esito), attraverso un incontro specifico, è stato possibile identificare alcuni referenti interni alla Questura con i quali conservare i contatti. Ciò ha semplificato e favorito moltissimo la reciproca relazione:

- Abbiamo referenti specifici: lo scambio è molto più fluido; prima invece dovevi qualificarti, introdurre il contesto lavorativo; invece ora sanno chi siamo.

(Di Federico, Coop Lai Momo, Coordinatrice Progetto Punto Migranti per il Distretto Pianura Est)

- Un cittadino straniero, per sapere a che punto è la sua pratica, va dall'operatrice Punto Migranti, la quale ha un contatto diretto (telefono, mail) con il personale della questura, che aggiorna e eventualmente sblocca l'iter in caso di problemi. Anche per la Questura è utile: se loro hanno problemi a rintracciare una persona, se manca una carta, fanno riferimento alle operatrici stesse di Punto Migranti per i nostri comuni. C'è uno scambio abbastanza consolidato.

(Patuelli, Referente Ufficio di Piano Distretto Pianura Est)

2)

Territori, modelli di *governance* e programmazione dei servizi

Si può ravvisare una connessione tra la programmazione dei servizi oggetto della mappatura ed il sistema dei servizi e di *governance* del *welfare* nei diversi modelli territoriali.

In primo luogo, tra i possibili elementi che si correlano con le scelte di programmazione e le funzioni attribuite ai servizi di informazione, orientamento e consulenza per cittadini stranieri vi è il livello di condivisione e di confronto politico in ogni territorio distrettuale sul tema immigrazione, nonché il peso della sua presenza all'interno dei Piani di Zona; quando questo è rilevante, si rileva un forte coordinamento centrale ed una forte spinta all'omogeneizzazione degli interventi sull'intero territorio.

Inoltre, non è possibile scindere la riflessione su questi servizi da quella più ampia e complessiva sul sistema dei servizi e di *governance* territoriale introdotta dalle prossime trasformazioni cui sarà soggetto il territorio provinciale bolognese. Si allude in particolare al dibattito alimentato dagli impegni richiesti dalla legge regionale 12/2013, cui si collega la riflessione sull'accesso ai servizi sociali, aprendo nuove domande le cui risposte potrebbero incidere nella concezione dei servizi dedicati, in particolare: qual è la distanza tra chi gestisce l'accesso al servizio sociale dell'utente – dove si legge il bisogno, si governa l'accesso ai servizi – e chi programma? In altre parole, quanto chi programma è consapevole dei bisogni?

Vediamo il dettaglio delle diverse situazioni, avendo sempre presente l'estrema varietà esistente tra i vari distretti della provincia.

2.1

Pianura Est: la forza della programmazione distrettuale

Nel distretto della Pianura Est, il progetto Punto Migranti, parte importante del bilancio del Programma attuativo dedicato all'immigrazione, con la sua storicità ed i suoi 15 sportelli, dimostra la sua forte valenza distrettuale. La logistica e operatività del servizio, con la sua forma reticolare e la presenza di uno sportello in ciascun Comune, ricalca fedelmente l'organizzazione istituzionale distrettuale.

In tale contesto, l'Ufficio di Piano, nella sua funzione di coordinamento del progetto per conto dei Comuni, ha un ruolo centrale, anche nel controllo delle attività svolte, delle funzioni assunte dal servizio dedicato e dei delicati rapporti con i servizi comunali. Ciò è evidente anche dalla forte attenzione posta dalla referente dell'Ufficio di Piano al significato (sul piano tecnico e politico) che questi sportelli assumono, come emerge nell'espressione di alcune preoccupazioni rispetto al ruolo degli stessi in quanto porta d'accesso differenziata e alternativa ai servizi d'accesso *mainstream*:

- Le riflessioni che facciamo sono a più livelli. Un primo livello è quello del front-office. Il rischio è di creare percorsi di accesso differenziati per cittadini stranieri e di non investire, quindi, su una reale formazione, consapevolezza e competenza dei servizi di accesso generalistici (URP e Sportello sociale) nel rispondere ai bisogni dell'utenza straniera, che di

fatto rappresenta una quota significativa (anche oltre il 10% in alcuni comuni) della popolazione. I loro bisogni dovrebbero avere pari dignità di quelli dei cittadini italiani. Anche i cittadini italiani hanno bisogni specifici.
(Patuelli, Referente Ufficio di Piano Distretto Pianura Est)

La stessa cornice di programmazione sovra-comunale, che deve garantire interventi omogenei su tutti i territori, circonda anche gli sforzi per superare le diversità d'applicazione del progetto Punto Migranti che si possono rilevare nei diversi Comuni, dove prassi e modalità di lavoro degli operatori determinano un utilizzo difforme. Una tensione verso l'omogeneizzazione di cui è consapevole anche l'ente gestore:

- Oltre agli orientamenti politici, quello che ci interessa è poter offrire un servizio di qualità omogeneo sui territori, che abbia uguali priorità e obiettivi da raggiungere.

(Di Federico, Coop Lai Momo, Coordinatrice progetto Punto Migranti per il Distretto Pianura Est)

Una tensione che si esplicita anche sull'altro versante, attraverso lo sforzo di uniformare le abitudini dei servizi dei diversi Comuni ad utilizzare la risorsa, rimodulando a tale fine la stessa organizzazione del progetto attraverso la maggiore strutturazione della parte consulenziale di II livello, con la precisa quantificazione del monte-ore a disposizione dei Comuni.

- Ci sono delle differenze sull'utilizzo del servizio e anche sulla visione: c'è chi lo considera una cosa interna, facente parte del singolo comune, e considera lo staff come parte integrante del servizio, quindi come qualcuno su cui poter fare riferimento. Altri lo considerano una cosa separata, rivolta soprattutto all'utenza straniera. Sono modalità d'uso diverse, ma non tanto per visioni, bensì per prassi consolidate nel tempo. [...] Noi abbiamo 15 comuni e, in ognuno di essi, il servizio viene usato in modo molto diverso. Ciò dipende dallo stile del singolo servizio sociale, dal rapporto tra assessore e responsabile, responsabile e operatori ecc. Poi abbiamo stili diversi nel rapporto con la cittadinanza in generale e con quella straniera. In alcuni comuni alle operatrici si chiedeva molto (ad es. iniziative con le donne straniere chiedendogli una marea di ore). In altri comuni, dove lo sportello è collocato distante dagli altri servizi, non è minimamente considerato come un soggetto con cui interagire. In questo caso non viene utilizzata alcuna ora aggiuntiva [di supporto e consulenza] in più. In questo modo abbiamo voluto chiarire qual è la natura di questo progetto: c'è il front-office, ma non solo, è molto importante strutturare e dare un'identità più chiara al servizio.

(Patuelli, Referente Ufficio di Piano Distretto Pianura Est)

2.2

Nuovo Circondario Imolese: il ruolo centrale del soggetto gestore dei servizi sociali

Se nelle parole di Patuelli, di cui sopra, risuona la riflessione di un territorio che si interroga sui compiti e funzioni dell'ente pubblico, a Imola, la responsabile di ASP appare certa, allo stato attuale, della necessità di una logica sussidiaria che coinvolga anche il terzo settore (convenzionato e non) nell'espletamento di attività che riguardano la popolazione migrante e che “*non sono propri del servizio sociale professionale pubblico*”:

- Ci sono rapporti con vari soggetti del terzo settore su vari temi inerenti le persone migranti [...]. Solco, ad esempio, ha sviluppato nel tempo un interesse specifico: partendo dallo sportello, ha ampliato una attività sia sul fronte dell'immigrazione che su altre attività [...]. Sono interessi che noi abbiamo anche alimentato, quando sono campi di lavoro non propri del servizio sociale professionale pubblico [...]. Attuare una logica sussidiaria più chiara.

(Ciarlatani, Responsabile dell'Area minori e Sportello sociale di ASP Nuovo Circondario Imolese)

Da chiedersi se e quanto, in questa differenza di vedute tra le due interlocutrici, poste a rappresentanza di due territori, possa esservi alle spalle il diverso sistema di *governance* territoriale e l'eco di un dibattito – alimentato dagli impegni richiesti dalla legge regionale 12/2013 – cui è collegata anche la riflessione sull'accesso ai servizi: ha funzione di regolamentazione, dunque in capo alla committenza ovvero i Comuni, o è inteso come produzione di servizi, e dunque delegato al soggetto gestore?

Da un lato un territorio, Pianura Est, i cui Comuni conservano in capo i servizi sociali, accesso incluso (esclusi quelli più professionalizzati come ad esempio il servizio minori), e che ha da poco avviato la discussione per dare atto agli adempimenti della legge regionale 12. Dall'altro il Distretto di Imola, in cui l'ASP Nuovo Circondario Imolese gestisce da tempo, a 360 gradi, l'intero spazio sociale (minori, disabili, adulti, immigrati, anziani, dall'accesso alla valutazione, alla programma assistenziale individuale, fino alla verifica degli interventi). Da una parte, dunque, un territorio che ancora riflette sulle funzioni che devono restare al livello istituzionale; dall'altra parte il Distretto di Imola, che si è già definito attraverso un forte modello gestionale, delegando al soggetto gestore anche l'accesso con gli Sportelli sociali.

Se questo ragionamento fosse vero, contribuirebbe a motivare la scelta di dare allo sportello gestito da Solco funzioni che vanno oltre il semplice orientamento, fino alla presa in carico congiunta nella sua più recente evoluzione (come precedentemente descritto), contrapposta alla precisa volontà, invece, di Pianura Est di tenere distinto il servizio di Punto Migranti dalla rete d'accesso ai servizi e dalla presa in carico degli utenti.

2.3

San Giovanni in Persiceto: a partire dall'accesso professionalizzato

Nel Distretto della Pianura Ovest l'argomento di questa ricerca non è mai entrato nel dibattito distrettuale. Così spiega il Responsabile dell'Area Servizi alla persona del Comune di San Giovanni in Persiceto:

- I progetti sui migranti sono forse quelli su cui è difficile avere unanimità delle progettualità, soprattutto in un contesto eterogeneo come il nostro: con Crevalcore che vive una situazione molto critica, per numeri e caratteristiche demografiche, e altri comuni come Sala Bolognese, con una percentuale irrisoria di migranti almeno fino a poco tempo fa. È molto difficile condividere un'unica progettualità nell'ambito di zona. [...] Resta la non unanimità del Distretto su questo.

(Sarti, Responsabile Area Servizi alla Persona del Comune di San Giovanni in Persiceto)

Infatti, il servizio di consulenza per la gestione dell'utenza straniera non riguarda la totalità dei Comuni del Distretto, bensì concerne singole iniziative comunali.

Ciò che, a San Giovanni in Persiceto, ha fortemente inciso sulla scelta di questo modello di servizio è l'idea di accesso ai servizi qui maturata, che ha determinato la disposizione dello Sportello sociale quale punto di riferimento professionalizzato, attraverso la presenza di assistenti sociali. Scelta determinata dalla consapevolezza, dice ancora il Responsabile di San Giovanni, che in una realtà sempre più complessa e articolata è essenziale interpretare correttamente il bisogno del cittadino da subito, per predisporre poi l'intervento assistenziale adeguato:

- Tutto è legato al modello di Sportello sociale adottato nel territorio di San Giovanni in Persiceto e della Pianura Ovest. [...] Tutto si basa sul seguente paradigma: il primo accesso è il momento fondamentale; quindi, se lo fai gestire a personale non professionale o non adeguatamente competente, rischi di compromettere il progetto. Così puoi offrire la possibilità di accogliere subito l'utente, valutare, eventualmente, prendere in carico e, in una situazione particolare, progettare immediatamente. Meno filtri ci sono, meglio è. [...] Questo è il nostro Sportello sociale: non intendiamo lo Sportello sociale solo in un'ottica informativa, in quanto riteniamo l'aspetto informativo assolutamente secondario rispetto al problema dell'accesso diretto.

(Sarti, Responsabile Area Servizi alla Persona del Comune di San Giovanni in Persiceto)

Ritorna ancora una volta, inoltre, collegato all'accesso, il discorso legato al tema del riordino delle forme pubbliche di gestione nel sistema dei servizi sociali e socio-sanitari:

- Dal 2008 l'ASP Seneca gestisce tutte le deleghe: anziani, minori, disabili, il trasporto sociale. Abbiamo appena fatto il piano di riordino: la finalità è quella che essa gestisca tutto il cosiddetto "universo del sociale", con la possibilità anche dell'educativo. Ai Comuni resta solo la materia dei contributi e poco altro. In questo modello siamo riusciti a distinguere ancora più nettamente la fase di accesso dalla fase di gestione, che riteniamo necessario per garantire una migliore organizzazione e un più efficace controllo della spesa. Infatti, in questo modo, la committenza si occupa dell'accesso, mentre la gestione è affidata a un soggetto diverso, seppur controllato.

(Sarti, Responsabile Area Servizi alla Persona del Comune di San Giovanni in Persiceto)

Il servizio di consulenza di Lai Momo di 2° livello nasce proprio da una richiesta espressa degli assistenti sociali, relativa alla necessità di un supporto nella lettura delle situazioni, e coincide con l'idea di accesso qui diffusa:

- Non abbiamo mai avuto sportello dedicato. La scelta è stata quella di offrire uno strumento generalista, evitando così una separazione in fase di accesso [...]. Relativamente allo Sportello migranti, al fine di renderlo coerente col modello nostro universale, non avrebbe avuto senso fare uno sportello di primo livello separato: abbiamo pensato che la forma ideale fosse uno sportello di supporto per gli operatori che potesse garantire affiancamento nei colloqui e nell'affrontare le situazioni, tenuto conto anche del fatto che, per i migranti, la normativa crea molta difficoltà sia per i servizi sociali che per i servizi scolastici, oltre che per quelli demografici e tecnici.

(Sarti, Responsabile Area Servizi alla Persona del Comune di San Giovanni in Persiceto)

2.4

Casalecchio di Reno: una questione di pari opportunità

La storia di Commissione Mosaico, nel Distretto di Casalecchio di Reno, traccia il solco della riflessione sui servizi rivolti ai cittadini migranti, compresi naturalmente quelli di informazione, orientamento e consulenza.

Il suo ingresso in ASC, nel 2010, gli attribuisce un nuovo ruolo. Così la coordinatrice Lambertini racconta il percorso di incorporazione di Commissione Mosaico in ASC e la funzione acquisita:

- Commissione Mosaico entra in ASC diventando un pezzo di ASC, non solo per l'integrazione delle figure tecniche, ma per l'integrazione della metodologia complessiva, che viene applicata a tutta la gestione dei servizi [...]. Gli orientamenti e le linee guida di questa integrazione sono costruiti in un anno di lavoro dalle assessore della Tavola Politica Mosaico, in stretta relazione con il CdA di ASC InSieme, mentre parallelamente, sul piano tecnico, la Tavola Tecnica Mosaico lavora in raccordo con l'Ufficio di Piano. [...] Con il passaggio di Commissione Mosaico in ASC InSieme, la parte politica viene integrata con il nome di Prospettiva Politica Mosaico, assumendo la specificità di organismo di orientamento delle linee di pari opportunità di ASC InSieme. La parte tecnica viene valorizzata con il nome di Prospettiva Tecnica Mosaico, passando ad essere non più un organismo operativo immediato della linea politica, ma un organismo di programmazione e di verifica degli indirizzi di pari opportunità su tutto l'operato di ASC InSieme: abbiamo allargato molto gli orizzonti. Siamo completamente sul sociale, ma un sociale che oltre a fare vuole anche pensare e che quindi è anche culturale.

(Lambertini, Coordinatrice Ufficio Pari Opportunità ASC InSieme)

In questo processo il logo di Commissione Mosaico diventa

- un marchio di qualità abbinato a tutti i progetti e gli interventi ad alta valenza di pari opportunità, cioè di tutti quelli che esercitano lo 'sguardo strabico' ovvero che tengono contemporaneamente conto di due livelli di utenza o di due dimensioni problematiche [...] con un occhio centrato sui bisogni e sulle potenzialità di una parte e dell'altra, che nello specifico delle politiche migratorie significa bisogni e potenzialità di migranti e nativi.

(Lambertini, Coordinatrice Ufficio Pari Opportunità ASC InSieme)

Con un'impronta di tale vigore, è giocoforza che in questo territorio le politiche migratorie vengano gestite in un'ottica di pari opportunità, attraverso lo strumento dello "sguardo strabico". Un esempio evidente è il racconto relativo a quanto accadde nel Comune di Zola Predosa, che negli anni '90, quando ancora Commissione Mosaico riguardava solo alcuni Comuni, aveva tentato la sperimentazione autonoma di uno sportello dedicato al cittadino migrante, ma che ne aveva poi dovuto decretare la scarsa efficacia, in particolare per la difficoltà di gestire i confini di compiti e competenze tra servizi e mediatori. In seguito a questa esperienza, Zola Predosa decise di fare ingresso in Commissione Mosaico.

- Questa vicenda determinò l'ingresso di Zola Predosa in Commissione Mosaico, non dalla parte delle pari opportunità, ma dalla parte delle politiche migratorie, con l'intenzione di gestirle in un'ottica di pari opportunità. Quello di Zola Predosa era un primo esperimento 'pionieristico': creiamo un punto di riferimento per gli stranieri in difficoltà. L'idea molto astratta e sperimentale era che gli stranieri fossero un tutt'uno senza sfumature, a partire da quelle linguistiche, fino a quelle culturali e individuali. [...]. All'epoca non c'erano molte esperienze, mentre sul fronte di Commissione Mosaico c'era un contenitore politico che da anni elaborava una sua ricerca, partendo dalla differenze di genere, ma, fin dal principio, tenendo presenti anche le altre differenze. [...] La cosa interessante è che Zola Predosa decise di entrare in Commissione Mosaico a partire dalla necessità relativa alle politiche migratorie. Interessante perché dimostra come le politiche di pari opportunità, spesso considerate molto astratte, siano le politiche 'principe' della costruzione di una convivenza consapevole, equilibrata e complessa.

(Lambertini, Coordinatrice Ufficio Pari Opportunità ASC InSieme)

Prova ancor più pregnante è il fatto che la maggioranza degli assessori di riferimento in materia abbia la delega

- alle pari opportunità, perché la Commissione Mosaico ha dato questo input e resta principalmente discusso lì come tema.

(Gandolfi, Coordinatrice area adulti ASC InSieme)

Nel Distretto di Casalecchio di Reno, dunque, il dibattito sull'immigrazione si fonde e, ancor meglio, prende il via da quello sulle Pari Opportunità e, del resto, sembra trovare un terreno piuttosto incolto dal punto di vista, invece, delle politiche migratorie; così, infatti, la Responsabile Area Adulti di ASC InSieme:

- Manca una visione distrettuale dell'immigrazione in generale. Abbiamo proposto, insieme all'Ufficio di Piano, la costituzione di un gruppo politico di riflessione e di un gruppo tecnico. Abbiamo delle informazioni molto frammentate. Non c'è mai stato un luogo di confronto politico. Il modello di Casalecchio di Reno nasce dall'esperienza dei servizi, prima che da una visione politica, che ancora è carente.

(Gandolfi, Coordinatrice area adulti ASC InSieme)

L'impronta di genere, dunque, non risolve del tutto la necessità di una visione chiara e condivisa sul tema immigrazione. Che, prossimamente, un dibattito politico specifico e autonomo sull'immigrazione possa nascere è confermato anche da Bosso, al momento dell'intervista Assessore alle Politiche sociali e Sanità poi divenuto Sindaco di Casalecchio di Reno, che afferma:

- Già avevo sollecitato ad una riflessione sull'immigrazione perché a livello di distretto ancora manca una politica sull'immigrazione; dopo le elezioni si dovrà costruire. [...] Commissione Mosaico ha svolto una serie di attività interculturali anche di qualità, ma non è un lavoro esclusivamente sull'immigrazione ma più esteso alle pari opportunità. La sua funzione non è perciò solo su immigrazione, ma ha una vocazione specifica, anche di qualità ma non puntata esclusivamente sull'immigrazione. [...] C'è stato anche la fusione dei 5 Comuni che ha imposto altre priorità e non ha creato le condizioni per il dibattito per la costruzione di una politica, che deve essere a livello distrettuale.

(Bosso, Assessore alle Politiche sociali e Sanità, Comune di Casalecchio di Reno)

2.5

Distretto di Porretta Terme: il raccordo tra i servizi

La Responsabile dell'Ufficio di Piano del Distretto di Porretta Terme, precisando il contesto in cui si va a collocare il servizio distrettuale degli Sportelli informativi e di mediazione culturale, descrive l'organizzazione del servizio sociale territoriale, che si articola in Sportelli sociali comunali e servizio sociale professionale delegato all'Azienda USL.

Ciò che, in questo caso, viene sottolineato è proprio la complessità di una gestione dei servizi sociali e sanitari molto integrata, che ha la multidimensionalità d'approccio quale importante valore aggiunto, necessario per gestire i casi più complessi, ma che può rendere complesso il raccordo tra gli enti.

Gli operatori di AIAB, al servizio, secondo la convenzione, sia degli operatori comunali che delle assistenti sociali dell'Azienda USL, possono favorire questo raccordo, facendosi *trait d'union* con il cittadino.

- La presa in carico differente per ciascun target di riferimento, avviene attraverso una delega all'Azienda USL, rispetto ai target famiglie con minori e adulti disabili; i comuni gestiscono direttamente gli anziani, eccetto l'accesso (la valutazione è fatta da un assistente sociale dell'azienda sanitaria). Gli assistenti sociali sono dell'AUSL Questa è la peculiarità del nostro territorio. [...] Il servizio di mediazione è di supporto agli Sportelli sociali comunali [...] e ha questa parte di supporto al servizio professionale dell'AUSL. Fermo restando che l'AUSL, in relazione ai servizi sanitari (consultori...), prevede già nei suoi servizi la mediazione culturale. Questo rende un po' difficile sbrogliare l'integratissima realtà dei servizi. Se è un valore aggiunto ad esempio la modalità in UVM della valutazione, poi è un rebus capire chi è il mediatore di una persona, ad esempio, che ha esigenze di tutela della salute ma anche di maltrattamento, pertanto si confida sul ruolo di trait d'union dei mediatori, radicati sul territorio. Garantiscono una funzione di raccordo.

(Fanini, Responsabile Ufficio di Piano Distretto di Porretta Terme)

In questo stesso contesto, continua Fanini, le storiche, radicatissime figure dei mediatori possono rappresentare delle ulteriori possibilità di accesso ai servizi:

- Ciò garantisce maggiore possibilità di accesso ai servizi, e magari anche servizi più appropriati, perché le porte diventano più di una. In una realtà piccola, dove è possibile una conoscenza diretta dei casi, avere una singola figura di riferimento, come A., sia per servizi sanitari che per quelli sociali aumenta la possibilità di accesso e presa in carico per il cittadino.

(Fanini, Responsabile Ufficio di Piano Distretto di Porretta Terme)

3)

Perché questi servizi: funzioni e competenze

3.1

Interpretare la complessità culturale

La funzione di questi servizi considerata da tutti fondamentale è quella connaturata al concetto di mediazione.

Non si vuole approfondire, in questa sede, quanto ampiamente trattato in una vastissima letteratura che, peraltro, ha trovato un terreno fertile in Emilia-Romagna – Regione tra le prime in Italia a promuovere l'impiego dei mediatori sul piano delle norme e dei programmi per l'accoglienza e l'integrazione sociale degli immigrati. Importa invece sottolineare la rilevanza della funzione di traduzione-interpretazione di sensi e significati, attribuita a questi servizi in tutti i territori, funzione che ovunque assume centralità di fronte alle crescenti difficoltà di carattere economico e sociale delle famiglie migranti, come noto più fragili di fronte alla crisi attuale.

- L'utilità che ne traiamo è di intradarci per avere un approccio appropriato nei confronti delle persone e delle loro richieste, per non banalizzarle e capire meglio il fatto che ci possono essere sistemi di riferimento diversi e pratiche familiari che non sono scontate, non sempre note agli operatori di sportello.

(Fanini, Responsabile Ufficio di Piano Distretto di Porretta Terme)

- Un mediatore aiuta a leggere la situazione: è fondamentale, perché noi possiamo avere una visione aperta, ma non multiculturale. Cominciamo a porci il tema. Non è facile avere a che fare con mondi così complessi: l'interpretazione della realtà è molto relativa. Il mediatore non risolve tutto, ma può aiutarci a farci delle domande e dà tranquillità anche rispetto al fatto che è un operatore esperto con cui confrontarsi nell'analisi della situazione.

(Gandolfi, Coordinatrice area adulti ASC InSieme)

Nelle testimonianze riportate tornano tutte le criticità che l'utenza multiculturale introduce in un servizio: l'elemento linguistico, la necessità di maggiori abilità di lettura di fronte alle specificità culturali, la presenza di una domanda inespressa, la natura interrelata e composita del bisogno⁷.

In particolare, dall'enfasi riposta sulla complessità culturale dell'immigrazione, deriva l'attenzione alle capacità degli operatori di vedere con altri occhi, di cogliere la specificità del migrante. Ma è proprio su questo sguardo che qualcuno s'interroga: gli operatori dei servizi non dovrebbero forse essere in grado di osservare tutti i cittadini, ognuno nella sua specificità, inclusa quella derivante dall'essere migrante?

⁷ Visconti L. M., "I servizi a utenza multiculturale: una lettura aziendale dei modelli di risposta", in Tognetti Bordogna M. (a cura di), 2004. *I colori del welfare. Servizi alla persona di fronte all'utenza che cambia*. Franco Angeli, pp. 52-53.

- *Ciò che può intendere una mediatrice è molto più di quello che si può intendere a parole: sottintesi, aspetti culturali, registri semantici differenti, ordini simbolici [...]. Il tema è quello della lingua e della cultura. Ad esempio, spiegare ad una persona, che viene da un Paese dove non c'è un sistema sanitario nazionale, che deve fare il libretto sanitario e a cui si deve spiegare cosa è... non è una questione di competenze: è una questione di appartenenze, 'non è il fare, è l'essere': anche se studi il russo, non diventerai mai russo.*

(Lambertini, Coordinatrice Ufficio Pari Opportunità ASC InSieme)

- *Nel rapporto con i nostri servizi, ci sono competenze specifiche sul tema delle migrazioni che aiutano i servizi ad avere uno sguardo sui nuclei che hanno in carico, che è sguardo diverso, specialistico e molto importante. Su ciò ci interroghiamo: perché questo sguardo non possono acquisirlo gli stessi servizi comunali? Fintanto che avremo un servizio specialistico, questo sguardo sarà sempre delegato ad altri, a cui ci si può rivolgere.*

(Patuelli, Referente Ufficio di Piano Distretto Pianura Est)

3.2

Ascolto e accoglienza

Nel caso, in particolare, dei servizi di I livello, la funzione di ponte e interpretariato dei diversi orizzonti di senso, che facilitano lo sbrogliare delle complesse situazioni dei nuclei stranieri, si ricollega necessariamente alla dimensione dell'ascolto, dimensione che, chiaramente, è connaturata allo stesso concetto di mediazione e comunicazione interculturale.

La capacità relazionale, di accoglimento e ascolto dell'utente rappresenta una caratteristica da tutti evidenziata quale valore aggiunto indispensabile. La responsabile di ASP Nuovo Circondario Imolese, ad esempio, considera indicatore di buon funzionamento del servizio proprio la sua capacità di offrire uno spazio di accoglienza, oltre la richiesta di informazione e aiuto, per l'utente straniero, in precisa corrispondenza a quanto richiesto al soggetto attuatore attraverso l'appalto.

- *C'è un nucleo di 'aficionados' che ritornano sempre, rapporti che vanno oltre il contatto di sportello, gente che viene perché trova un luogo accogliente. Questo è un indicatore del successo del servizio. È punto di forza, elemento di qualità. Per noi anche nell'appalto si voleva competenza sulla relazione.*

(Ciarlatani, Responsabile dell'Area minori e Sportello sociale di ASP Nuovo Circondario Imolese).

E' quindi evidente come la componente fiduciaria nei confronti dell'operatore resti tuttora centrale tra le caratteristiche dell'utenza multiculturale dei servizi, che evidentemente non è legata solo alle difficoltà del primo arrivo (disorientamento iniziale, sradicamento dal Paese di provenienza, assenza di reti sociali), ma continua a rappresentare un elemento peculiare. Ciò trova conferma anche nell'importanza del passaparola come strategia comunicativa principale di questi servizi, come confermato da tutti, se è vero che *“i processi di passaparola sono uno strumento efficace e rapido di diffusione e istituzionalizzazione di questa base fiduciaria”*⁸.

Un'accoglienza speciale, dunque, resa necessaria anche dalla diffusione del persistente pregiudizio sullo straniero usurpatore di risorse, per cui serve la costruzione di una porta d'accesso dedicata,

8 Cfr. Visconti L. M., *“I servizi a utenza multiculturale”*, op.cit.

capace di abbattere le barriere che possono ostacolare il rapporto tra cittadini migranti e servizi locali:

- Resta, comunque, un pregiudizio nei confronti degli stranieri. Il luogo comune più diffuso è quello che lo straniero usufruisce dei servizi sociali più di quanto non contribuisca. Per questo si sentono più a loro agio qui e vengono a fare delle domande che non sarebbero di competenza di questi uffici. È molto difficile da smontare. Il servizio si rende necessario anche in questo senso, finché non si cambia.

(Ciarlatani, Responsabile dell'Area minori e Sportello sociale di ASP Nuovo Circondario Imolese)

Un approccio di fondo, quello imolese, che nella pratica può tradursi anche nell'utilizzo, improprio, del servizio come luogo di socializzazione e confronto:

- Molti vengono qui anche solo per essere ascoltati, per fare due chiacchiere e socializzare. Mi ricordo che un tempo venivano qua due nigeriani, io compravo La Repubblica e si mettevano là con il giornale a fare due chiacchiere. Cosa che non viene fatta allo Sportello sociale. Hanno bisogno di essere accolti e ascoltati, hanno delle curiosità, delle domande, perché voi fate così, nella mia cultura non si fa così...

(Carloni, Coop. Solco, Coordinatrice Sportello immigrati ASP Nuovo Circondario Imolese)

3.2.1 Il rapporto coi servizi sociali

La capacità relazionale, di accoglimento dell'unicità della persona degli operatori di servizi per immigrati trovano ampia e interessante trattazione nella ricerca di Campomori, finalizzata ad analizzare il ruolo degli operatori di servizi per stranieri nell'ambito della *street-level-bureaucracy* – espressione che definisce quelle agenzie pubbliche entro cui operano tutti coloro (come ad esempio medici, insegnanti, assistenti sociali, impiegati pubblici in generale) che garantiscono l'accesso a programmi e prestazioni stabilite a livello di politica nazionale o locale, fornendo concretamente i servizi all'interno di tali programmi.

Lo studio di Campomori è in particolare volto a dimostrare come nei servizi per immigrati “*la discrezionalità interpretativa delle street-level bureaucracies, che in altri casi ha un impatto restrittivo e peggiorativo delle disposizioni legislative – attraverso l'uso di un potere discrezionale di classificazione, inquadramento dei casi, scelte applicative di norme generali e astratte rispetto alle situazioni concrete e individuali – qui tende invece ad assumere il significato di uno sforzo di apertura e di allargamento delle opportunità di inclusione*”⁹, proprio attraverso la capacità degli operatori di ascoltare, dare accoglienza e affrontare situazioni che richiedono risposte alla dimensione umana della vicenda con cui si rapportano.

L'ipotesi nasce dall'assunto che l'utente non cerca solo l'imparzialità dalle agenzie pubbliche, ma soprattutto la comprensione al suo specifico caso, l'ascolto e la flessibilità di fronte a circostanze e situazioni 'speciali'. Campomori, rifacendosi alla critica del modello weberiano di burocrazia di Robert Merton, richiama le aspettative contrastanti di burocrazia e utenza: da una parte, il burocrate si rifà all'impersonalità della norma e all'esigenza di categorizzazione dei problemi dell'utenza; dall'altra parte, l'utente si aspetta che il suo problema, la sua richiesta, la sua storia sia accolta ed ascoltata come unica e particolare, e accetta mal volentieri che il suo caso sia ridotto ad una pratica.

9 Campomori F., 2007. “Il ruolo di policy making svolto dagli operatori dei servizi per immigrati”, in *Mondi migranti* n. 3/2007, pp. 83-106; pag. 84.

E' su queste dinamiche, in particolare, che interessa portare l'attenzione, dinamiche messe chiaramente in luce da alcuni intervistati, come le assistenti sociali di due Comuni del Distretto Pianura Est, interessati dalle attività del progetto Punto Migranti. Nelle parole delle due operatrici, che pure manifestano un diverso atteggiamento (positivo l'una, più critico l'altra) rispetto al sistema, è sottolineata la differenza tra il servizio sociale istituzionale e il servizio dedicato:

- Spesso capita che mentre l'utente intravede in noi una situazione istituzionale forte, in Punto Migranti, che è un po' staccato, vede una nicchia in cui può dire qualcosa di più.

D. Ci sono bisogni specifici che un servizio di questo tipo deve soddisfare?

R. Sì, dare un senso di accoglienza allo straniero. Soprattutto per chi è primo arrivato trovare qualcuno che conosce ancor meglio la loro cultura. È un livello di accoglienza buono.

(Guttadauro, Assistente sociale del Comune di Castel Maggiore)

- E' il gioco dei ruoli: ora raccolgono molte più segnalazioni anche più delicate su determinate cose, che più facilmente vengono raccolte da Punto Migranti, perché non è né un contesto decisionario, né un contesto che eroga, ma è di aiuto: quindi loro sono i 'buoni'. C'è un approccio differente dell'utente con lo sportello, a differenza di quello che hanno da noi. Ci sono tante donne dell'Est che lo vivono come un ringraziamento e lo riconoscono anche simbolicamente (cioccolatini, ecc.). Da noi non è così. I racconti più delicati escono lì, in quanto vivono lo sportello in modo diverso. Questo mi dispiace molto.

(Pastorelli, Assistente sociale del Comune di San Pietro in Casale)

Emerge così il riferimento ad una percezione diversa da parte degli utenti dei servizi offerti: il servizio sociale indistinto è riconosciuto come un contesto istituzionale, che decide ed eroga la prestazione (il contributo economico, il servizio, ecc.); il servizio dedicato viene rappresentato come un contesto di aiuto, dando vita, come efficacemente descritto dall'intervistata, ad un gioco dei ruoli tra servizi sociali e dedicati in cui questi ultimi fanno la parte dei 'buoni'. I servizi offerti, in tale sistema, diventano un diritto, una prestazione dovuta nel caso dei servizi pubblici; nel caso dei servizi dedicati gestiti dal terzo settore, un 'dono' (di tempo, risorse, informazioni) che, come nella più classica accezione antropologica, va ricambiato: c'è riconoscenza nei confronti degli operatori, che si dimostra anche concretamente, attraverso piccoli omaggi che gli utenti spesso rendono a chi li ha ascoltati e supportati.

A questo insieme potrebbe essere collegata un'altra funzione evidenziata da alcuni intervistati, ovvero la capacità di questi sportelli di farsi "cuscinetto" rispetto ai servizi comunali di fronte alle crescenti richieste di aiuto e supporto da parte dei nuclei familiari, a cui non è possibile attendere perché le risorse a disposizione sono sempre meno sufficienti. Non è infrequente che l'utente straniero riporti la sua richiesta, se non soddisfatta, a tutte le porte che, all'interno dell'ente, trova aperte, dal servizio sociale allo sportello dedicato. Quest'ultimo, che non ha titolarità nell'erogazione dei servizi, non può che riportare la medesima risposta del servizio sociale, ma riesce comunque a ridurre l'attrito tra utente e servizio comunale, attenuando le rimostranze dei cittadini delusi nelle aspettative di fronte alla prestazione negata: resta il 'no' alla richiesta d'erogazione, ma c'è l'ascolto e l'accoglimento della persona. E' quanto racconta, ad esempio, la mediatrice del Distretto di Porretta Terme:

- Se ricevono una risposta negativa di un contributo, vengono a chiedere perché a noi. Dobbiamo allora spiegare il funzionamento dei servizi, per creare sempre un dialogo positivo, non delle barriere tra servizio e utente e non creare forme di pregiudizi e una rigidità dei rapporti. Questo succede spesso con stranieri presenti da tempo.

(Abdelkain, Mediatrice associazione AIAB Porretta Terme)

In effetti, laddove, come a Imola, è percepita maggiore corrispondenza degli sportelli dedicati con i servizi comunali, questa funzione di cuscinetto viene meno; lo Sportello immigrati, infatti, in più netto parallelismo con lo Sportello sociale generale, raccoglie le richieste e effettua il primo filtro alle richieste degli utenti, con l'onere, dunque, di dare anche le risposte negative:

- Dato che il servizio sociale, purtroppo, deve dare risposte che agli stranieri non piacciono, essendo noi dentro l'ASP, ci vedono come servizio sociale, come i cattivi, come quelli che stanno dalla parte di... [....] Essendo dentro l'ASP, facciamo anche la prima accoglienza al servizio sociale. È qui che si crea la confusione del tipo 'siete dalla loro parte', perché, a chi chiede contributi economici, dobbiamo dire di no. Dobbiamo fare gli operatori di Sportello sociale interculturale.

(Carloni, Coop. Solco, Coordinatrice Sportello immigrati ASP Nuovo Circondario imolese)

In tale contesto, emergono alcuni elementi di ambiguità, alcuni dei quali possono complicare la relazione tra servizi dedicati e servizi sociali *mainstream*.

E' soprattutto nel Distretto Pianura Est che è maturata la maggiore consapevolezza circa i rischi connessi a tale difficile equilibrio; è, infatti, da lì che giunge più forte la preoccupazione, sia nelle parole della Referente dell'Ufficio di Piano, che in quelle di un'assistente sociale, che evidenzia la grande sfida nelle mani delle operatrici del servizio dedicato nella conservazione dei giusti equilibri: come conservare il rapporto di fiducia e confidenza con l'utente, assolvendo al dovere di consegnare al responsabile del caso (l'assistente sociale) tutte le informazioni raccolte proprio grazie a quello stesso rapporto di confidenza? Come non tradire la sua fiducia, costruita proprio sulla percezione di quella distanza dal servizio sociale istituzionale, assolvendo al contempo i compiti di soggetto "incastonato" in quello stesso servizio sociale, che ad esso deve rapportarsi e rendere conto? E ancora: come riuscire a fermarsi prima della presa in carico, di competenza dell'assistente sociale, in una relazione con l'utente che può scendere tanto in profondità?

- Perché gli stranieri hanno bisogno di una accoglienza diversa? Ci sono tanti motivi: sono appena arrivati, non conoscono il territorio, non hanno reti, sono abituati a sistemi di servizi completamente diversi, ci sono aspetti psicologici di spaesamento. [...] Ma nel caso di cittadini stranieri qui da anni, perché continuano ad andare al Punto Migranti per questioni che invece potrebbero essere affrontate ad esempio al CIP o allo Sportello sociale? Perché trovano maggiore accoglienza rispetto allo Sportello sociale! È una sorta di discriminazione positiva. Ma questo essere molto accogliente che rischi comporta? Ho fatto una riunione, con gli assistenti sociali, su confini e ruoli. Ho avuto alcuni problemi di invasioni di campo e di definizione dei ruoli. Dove finisce una funzione e inizia l'altra? Le operatrici di sportello riescono a superare il distacco con l'utenza, creando anche dei rapporti personali (baci, regali, ecc.). L'assistente sociale deve mantenere, invece, un certo distacco: è una necessità professionale. Il coinvolgimento delle operatrici potrebbe, però, comportare della confusione se si trasformasse in una presa in carico. Bisogna gestire bene i confini tra le figure professionali.

(Patuelli, Referente Ufficio di Piano Distretto Pianura Est)

- Le persone devono dire quello che vogliono nel contesto in cui si sentono più accolte. Non posso obbligarti a raccontarle a me. Se quello è il contesto giusto, è sempre una 'patata bollente', perché quando la collega mi viene a dire: "Oggi questa persona mi ha chiesto questa cosa" ed è comunque una

cosa importante, loro cosa fanno? Me lo devono venire a raccontare. Questo forse non ce lo siamo mai scritti. Ci deve essere una relazione forte tra noi, con un rapporto a tre: voi, noi e l'utente. Sono confini delicati. Molte cose emergono più lì: ho scoperto CUD di persone che erano inimmaginabili per me. In questo caso devo trovare il modo di dirlo in una maniera che non sia distruttiva delle relazioni che hanno creato qui. Non è detto che le operatrici vengano poi a dircele, anche se per correttezza dovrebbero farlo. L'utente deve sentirsi sempre ben accolto. La presa in carico dovrei iniziarla io. Però sono confini abbastanza delicati. Si fa fatica. È difficile gestire questi confini.

(Pastorelli, Assistente sociale del Comune di San Pietro in Casale)

Gli interrogativi sulla gestione di questi complessi confini, tuttavia, si connettono ai diversi significati che ogni professionista, con le diverse modalità d'operare, attribuisce alla presa in carico e al proprio ruolo: a seconda di cosa l'assistente sociale ritiene che sia di sua pertinenza, l'eventuale intervento nella presa in carico dell'utente da parte del servizio dedicato è più o meno percepito come uno sconfinamento nella sfera di competenze del servizio sociale professionale. Quando deve fermarsi, nell'accoglimento dell'utente, l'operatore del servizio dedicato – esterno all'ente, anche se da esso promosso, e con funzioni altre rispetto a quelle proprie del servizio sociale? Quanto può sovrapporsi al lavoro dell'operatore sociale, magari così facendo alleggerendone il carico? Le visioni, a tal proposito, delle assistenti sociali intervistate sono diverse. Per questo motivo si rilevano, in territori che presentano il medesimo servizio dedicato, diverse sue applicazioni e modi di interagire col servizio *mainstream* all'interno del quale si trova. In effetti, la preoccupazione espressa dall'assistente sociale di San Pietro in Casale non è presente nell'assistente sociale di Castel Maggiore, su cui insiste il medesimo progetto Punto Migranti, che anzi afferma che senza il servizio di Sportello:

- aumenterebbe il nostro lavoro. Siamo già 'ingolfati' di lavoro tutti. Pensando al periodo della crisi, per noi il lavoro è aumentato. Se un pezzo viene sfrondata perché il Punto Migranti gestisce in autonomia perché no; abbiamo competenze diverse ma possiamo lavorare sulla stessa situazione e 'alleggerirci'.

(Guttadauro, Assistente sociale del Comune di Castel Maggiore)

3.3

Gli obiettivi dell'integrazione

Un'ulteriore chiave di lettura che qui si propone per analizzare le funzioni che vengono ad assolvere i servizi di informazione, orientamento e consulenza per i cittadini stranieri è mutuata da un lavoro curato da Ponzo e Zincone¹⁰ che, attraverso la comparazione e la valutazione di alcuni servizi per l'inserimento abitativo, scolastico e lavorativo nelle province di Cuneo e Torino, intende comprendere se siano più efficaci servizi dedicati oppure servizi generali destinati insieme ad italiani e stranieri.

Per farlo, Ponzo e Zincone leggono i servizi selezionati per la loro ricerca attraverso tre lenti, considerate “ragionevoli obiettivi di un processo di integrazione riuscito: l'integrità ovvero la buona vita degli immigrati, l'interazione positiva o a basso conflitto tra immigrati e cittadini di origine italiana, la qualità dell'impatto sulla società di accoglienza”.

10 Ponzo I., Zincone G., 2010. *Immigrati: servizi uguali o diversi?* Carocci editore, pag. II.

3.3.1 Integrità

Una delle possibili polarizzazioni delle politiche locali legate all'immigrazione è quella che si colloca sul continuum che va da interventi di tipo socio-assistenziale a interventi di tipo promozionale, che parte dunque da un'idea degli immigrati come svantaggiati da assistere e, attraversando l'idea di immigrato inteso quale soggetto da emancipare, giunge all'immigrato attore partecipe di ciò che lo riguarda¹¹.

Tra i servizi considerati da questa nostra ricerca, esaminati secondo la loro capacità di promuovere integrità degli immigrati e migliorare le loro condizioni di vita, si evidenziano diversi elementi che spostano l'asse verso l'emancipazione: del resto, la fase puramente assistenzialista, che ha spesso caratterizzato gli esordi dei servizi per l'immigrazione, è ormai superata, e il territorio regionale e provinciale in cui ci collochiamo presenta notoriamente uno stadio avanzato delle politiche d'integrazione (la prima legge regionale sull'immigrazione, la storia ormai lunga dei servizi per l'immigrazione in tutti i Distretti, ecc.).

I servizi dedicati, dunque, sono ritenuti da tutti gli intervistati fondamentali strumenti per capacitare gli utenti all'utilizzo corretto e autonomo dei servizi. Inoltre, fungono da efficaci canali di connessione con altri progetti 'empowerizzanti' esistenti sul territorio, quali ad esempio i corsi di italiano, spazi e attività di socializzazione, laboratori di cittadinanza, ecc.

In particolare, è interessante osservare in quale modo questi servizi incidano nel livello di responsabilizzazione ed *empowerment* degli utenti a cui si rivolgono, in un'ottica, appunto, di evitamento di un approccio di tipo assistenzialistico che può provocare dipendenza. Questa funzione è chiaramente esplicitata riguardo al servizio di II livello attivo a San Giovanni in Persiceto, che aiuta nel rafforzare la condivisione con l'utente del progetto sociale:

- C'è la difficoltà del vedere il servizio sociale come un servizio di empowerment. Anche se questa difficoltà si è ridotta nel tempo, c'è ancora la predisposizione a vedere il servizio come un bancomat. Resta l'aspettativa di un sostegno economico. La condivisione di un progetto sociale è faticoso, anche con persone culturalmente più solide (è un problema anche dei cittadini italiani). Resta un approccio piuttosto assistenziale. Qui dà una mano significativa lo sportello di secondo livello, sia attraverso una lettura ulteriore, sia attraverso il riferimento ai mediatori culturali.

(Sarti, Responsabile Area Servizi alla Persona del Comune di San Giovanni in Persiceto)

L'*empowerment* determinato da questi servizi si evince anche dalle parole dell'assistente sociale di Castel Maggiore, che ne riconosce la capacità di indirizzare con efficacia e successo il cittadino straniero ai possibili strumenti di integrazione culturale e sociale:

- Ultimamente stiamo vedendo persone che hanno sposato politica assistenzialistica, perciò talvolta non cercano la soluzione. Il Punto Migranti riesce a dire "facciamo insieme la ricerca del lavoro, il CV..." cioè può fare azioni "educative" vicino all'utente che noi non riusciamo a fare [...]. Altro elemento importante attraverso lo sportello è il coinvolgimento nei corso di italiano; grazie allo sportello ci abbiamo infilato a fatica anche persone che fanno fatica e non riescono a parlare (Guttadauro, Assistente sociale del Comune di Castel Maggiore).

11 Ambrosini M., 2011. *Sociologia delle migrazioni*. Il Mulino, pag. 223.

Senso analogo si coglie nelle parole della mediatrice di Casalecchio di Reno, quando rileva il successo, evidente dai dati del servizio, nel capacitare gli utenti all'utilizzo corretto e autonomo dei servizi:

*- Lo sportello ha il compito di educare la cittadinanza, indirizzandolo ai servizi, in modo che poi sia autonomo. Il servizio di Casalecchio aveva questo obiettivo e direi che è raggiunto: in effetti non ritornano più.
(Achinca, Mediatrice interculturale, Casalecchio di Reno).*

Nel Distretto di Casalecchio di Reno, del resto, l'impronta delle pari opportunità che riveste questo servizio (come tutti gli interventi sull'immigrazione) determina una forte spinta sull'*empowerment*, che in particolare è calcata riaffermata dalla strettissima connessione esistente tra il servizio di mediazione ed un importante progetto di socializzazione: il progetto "*Semenzaio*", presente in tutti i Comuni del Distretto.

La coordinatrice dell'Ufficio Pari opportunità di ASC InSieme definisce la costruzione delle politiche migratorie del territorio in ottica di pari opportunità come di un ponte a più livelli: un livello interno, con il migrante che non sa la lingua e l'operatore dei servizi, attraverso la mediazione, e uno più esterno, creando luoghi ponte per l'integrazione reciproca (della popolazione migrante e nativa), passando attraverso l'acquisizione della competenza linguistica con i corsi di italiano.

Tra questi luoghi ponte vi sono, appunto, i "*Semenzai*": punti di incontro per donne native e migranti, imperniati attorno diverse attività laboratoriali (cucina, sartoria, parrucchiera e coro) intese quali elementi aggreganti. Analogo è il gruppo "*Donne in cammino*" di Casalecchio di Reno che, pur avendo medesime finalità, si differenzia per essere un gruppo di dialogo e confronto privo dell'attività aggregante e con il supporto di una *counselor*.

Il collegamento forte col servizio di mediazione è determinato, oltre che dal rinvio da parte delle operatrici di utenti potenzialmente interessate ai luoghi d'incontro, anche e soprattutto dal fatto che una mediatrice del servizio segue anche i "*Semenzai*":

*- La mediatrice araba segue anche questo aspetto, quindi è una mediatrice che conosce il territorio e non risponde solo al bisogno di mediazione puro e semplice. Questi luoghi sono nati come idea di permettere alle donne di uscire di casa, in territori montani, in cui era difficile socializzare [...]. I luoghi di socializzazione sono utili anche perché emerge il bisogno inespresso. C'è un forte collegamento [col servizio di mediazione], anche perché le mediatrici sono le stesse e costruiscono una relazione col territorio.
(Gandolfi, Coordinatrice area adulti ASC InSieme)*

3.3.2 L'interazione positiva e il contenimento dei conflitti

Un servizio capace di promuovere l'interazione positiva è un servizio in grado di "*contenere il livello di competizione e conflittualità tra stranieri e italiani*"¹², che cresce in tempi di crisi assieme all'accusa rivolta agli immigrati di sottrarre risorse di welfare.

Come noto, gli effetti della crisi e il clima generalizzato di insicurezza lavorativa ed economica provocano risentimenti che richiedono soggetti su cui essere catalizzati; la popolazione straniera ne diventa il bersaglio principale. Gli operatori comunali e gli amministratori locali raccolgono quotidianamente le rivendicazioni da parte dei cittadini autoctoni che si percepiscono svantaggiati rispetto a presunti favoritismi nei confronti dei migranti. Nonostante ciò, i servizi dedicati, che pure assorbono significativi impegni di spesa pubblica, restano per gli amministratori che li promuovono

un investimento imprescindibile. Anzi, il loro mantenimento, anche in condizione di risorse sempre più esigue, assumono nelle loro rappresentazioni un'importante funzione di contenimento dei conflitti e della possibile tensione dettata dalla 'guerra tra poveri'. Da un lato, corre in soccorso la capacità di questi servizi di gestire l'utenza maggiormente colpita dalla crisi. Dall'altro lato, occorre considerare la tradizione politica della maggioranza dei territori considerati e degli amministratori intervistati, appartenenti all'area di centro-sinistra, che assume come proprio valore la reciprocità, l'apertura e l'inclusione quali fattori fondamentali per una corretta integrazione: in questi termini, questi servizi rappresentano una possibile traduzione concreta di quell'apertura. In effetti, sono soprattutto i politici a manifestare la considerazione maggiore per il rischio di conflitti.

- Politicamente questa emergenza costruisce un quadro che produce una forte involuzione politica: cresce l'atteggiamento di rigetto contro queste persone [...]. L'utenza è fragile e che ha un impatto molto grande dal punto di vista sociale, che non può star fuori dalla nostra attenzione. Impatto sociale significa non solo problemi legati ai minori, eccetera, ma anche alla percezione che la comunità e alla sua capacità di rapportarsi a questa gente, di accoglierli rigettarli, in termini di tensioni sociali. Perciò questo problema non lo possiamo rimuovere o abdicare.

(Longhi, Presidente Comitato Distretto Pianura Est)

- Per gli stranieri la risposta momentanea c'è, ma in prospettiva non si è in grado di indirizzare soluzioni più definitive perché per gli immigrati è più difficile, quindi hanno effetti sui territori: gli stranieri sono visti come chi ti porta via il lavoro e le tensioni sono maggiori.

(Bosso, Assessore alle Politiche sociali e Sanità, Comune di Casalecchio di Reno)

- È fondamentale il mantenimento del servizio cercando di mettere in rete le Istituzioni e cercando di gestire la guerra tra poveri. Ci sono molti disoccupati anche tra gli italiani, perciò l'integrazione e interazione deve essere centrale.

(Capri, Assessore Politiche sociali, Comune di Vergato)

L'attenzione a questo aspetto emerge anche dal riconoscimento di un ruolo importante, in questo senso, assunto da Lai Momo, secondo il Responsabile dei Servizi alla Persona di San Giovanni in Persiceto e l'allora Presidente del Distretto Pianura Est Longhi, che ne sottolineano l'elevata capacità di gestire sui territori situazioni complesse e potenzialmente esplosive (come fu l'Emergenza Nord Africa):

- Sicuramente un soggetto terzo deve essere messo a parte del contesto territoriale. Nei confronti dello straniero ci sono contesti più o meno problematici, ci possono essere politiche più o meno caute. San Giovanni è una comunità abbastanza chiusa tradizionalmente, per cui serve un approccio comunicativo abbastanza cauto riguardo agli stranieri. Nel caso dell'emergenza Nord Africa abbiamo ospitato 25 maliani e l'impatto del territorio è stato ottimo: poteva essere critico ma è stata gestita bene, anche dal punto di vista comunicativo.

(Sarti, Responsabile Area Servizi alla Persona del Comune di San Giovanni in Persiceto)

- L'esperienza con Lai Momo è stata positiva perché non avremmo saputo gestire la questione dei migranti come l'ultima volta, con tutte le criticità ma anche con dei risultati, con alcuni processi di integrazione di successo. E i possibili conflitti e tensioni sono stati gestiti in modo adeguato.

(Longhi, Presidente Comitato Distretto Pianura Est)

L'elemento dell'interazione positiva è quanto mai presente, infine, nella logica dello “sguardo strabico” che sottende l'approccio (di pari opportunità) alle politiche migratorie di Casalecchio di Reno:

*- Lo 'strabismo' che ci fa tenere presente anche la popolazione nativa e tutte le possibili osservazioni, domande, dubbi e polemiche eventuali che da essa provengono. [...] Un'ottica di pari opportunità è quella che agisce sempre con spirito di reciprocità, mantenendo uno 'sguardo strabico' sulla realtà: l'attenzione tanto ai migranti, tanto alle persone native, tanto alla loro relazione, con tutto quello che significa nella lettura dei fenomeni... dall'accoglienza 'paternalistica' e 'assistenzialistica', fino alla opposizione/contrapposizione, che può diventare anche razzista.
(Lambertini, Coordinatrice Ufficio Pari Opportunità ASC InSieme)*

3.3.3 L'impatto positivo sul sistema del welfare

Questo obiettivo può essere inteso in più modi: da impatto sul sistema economico-sociale locale, a impatto sul complessivo sistema dei servizi, sulla loro capacità di migliorarsi, sulla loro efficacia ed efficienza. Come le autrici al cui quadro d'analisi si fa riferimento (Ponzo e Zincone), si esclude il primo aspetto, ampio e troppo ambizioso per essere misurato da questa ricerca, e si individueranno elementi che possano tratteggiare il secondo aspetto.

Il lavoro fianco a fianco di servizi dedicati e generalisti può favorire un importante trasferimento di competenze tra gli operatori; al contempo, come paventano due rappresentanti dei servizi della Pianura Est, esiste il rischio di completa delega al soggetto terzo che svolge il servizio per gli immigrati:

- Si è innescata nel tempo anche una sorta di formazione dell'operatore sociale comunale grazie all'uso di mediazione. [...] Il rischio è di creare percorsi di accesso differenziati per cittadini stranieri e di non investire, quindi, su una reale formazione, consapevolezza e competenza dei servizi di accesso generalistici (URP e Sportello sociale) nel rispondere ai bisogni dell'utenza straniera.

(Patuelli, Referente Ufficio di Piano Distretto Pianura Est)

- Non vorrei che questo si trasformasse anche per noi operatori in un modo di scaricare: 'tanto ci sono loro'. C'è bisogno di più conoscenza delle cose.

(Pastorelli, Assistente sociale del Comune di San Pietro in Casale)

Anche a Casalecchio di Reno è riconosciuto l'impatto formativo sui servizi dell'operare 'gomito a gomito' con le mediatrici:

- La formazione alle assistenti sociali viene fatta dalle mediatrici. È un lavoro trasversale. C'è uno stretto collegamento. Le assistenti sociali in affiancamento alle mediatrici si formano. E' stata una scelta tecnica, ma anche politica.

(Baldini, Collaboratrice Ufficio Pari Opportunità ASC InSieme)

Il ritorno in termini di formazione e progresso dei servizi comunali ha anche un'altra valenza: quella collegata alla cosiddetta “funzione specchio” dell'immigrazione (A. Sayad):

- Continuo a pensare che [il servizio di mediazione] rappresenti un luogo di ascolto privilegiato che permette di andare oltre a: “Ho bisogno del modulo”, e ciò ha valore. Poi su alcuni temi è molto utile: ad esempio le assistenti sociali chiedono un supporto per capire cosa fare o qual è il comportamento più adeguato in considerazione del contesto culturale. La

mediazione ci aiuta nella relazione: stiamo valorizzando la mediazione intesa come sostegno a capire le nostre contraddizioni di operatori e quelle di un sistema come il nostro, che ne ha tante.

(Gandolfi, Coordinatrice area adulti ASC InSieme)

3.4

L'offerta di competenze specialistiche

Una delle funzioni che maggiormente mostra il significato assunto da questi servizi è l'offerta di competenze specialistiche altrimenti assenti nei servizi comunali in generale e, nello specifico, nei servizi sociali standard. Si possono identificare due tipologie di competenze alla cui mancanza negli enti sopperiscono i servizi dedicati:

- le competenze di carattere giuridico-normativo;
- le competenze specialistiche prettamente legate all'intervento sociale.

Richiesta da alcuni è un'approfondita conoscenza della normativa sul soggiorno e dei contorti percorsi a cui questa conduce il migrante. Una delle specificità primarie dell'utente straniero è, infatti, quella di sottostare ad una normativa complessa ed in continuo mutamento, che richiede conoscenze in campo giuridico approfondite e un frequente aggiornamento formativo in materia. Gli operatori comunali difficilmente posseggono tali competenze, e la loro acquisizione attraverso specifica formazione richiederebbe un impegno ritenuto non sostenibile, a fronte delle risorse umane ed economiche disponibili.

È, questo, uno tra gli elementi chiave del progetto Punto Migranti, che conta su un professionista in materia giuridica e sul collegamento con la rete dell'ASGI (Associazione Studio Giuridici sull'Immigrazione). È ritenuto importante a Imola. Meno centrale per il Servizio di mediazione di Casalecchio di Reno e di Porretta Terme, dove pure è possibile ottenere informazioni sulla materia relativa al soggiorno, ma dove, tuttavia, sono prioritarie altre funzioni.

- D. Che tipo di consulenza offrono ai servizi?

R. Più sulla mediazione che consulenza sulla normativa. Gli uffici sulla normativa sono più preparati di noi. Il servizio, comunque, collabora.

(Gandolfi, Coordinatrice area adulti ASC InSieme)

A Porretta Terme, in particolare, in passato (anni 2007-8) esisteva una doppia convenzione, con una ripartizione delle attività tra due diversi soggetti in relazione alle vocazioni: AIAB, che è poi rimasta, per il servizio di mediazione culturale, un'altra associazione per il supporto sulla parte giuridica. Nel tempo si è deciso di conservare il rapporto esclusivamente con AIAB, evidenziando così l'interesse maggiore per queste funzioni.

Laddove lo sguardo è più orientato al lavoro complesso dell'assistente sociale, alla necessità di qualificarlo sempre di più a fronte delle crescenti complessità sociali, alla crescente urgenza di un lavoro multidisciplinare per la presa in carico sociale delle persone, ciò che viene evidenziato (e, prima, cercato) in un servizio di questo tipo è l'alta professionalizzazione e la presenza di competenze specifiche che diversamente non sono disponibili all'interno dei servizi sociali standard.

È soprattutto nei casi cosiddetti multiproblematici che assume rilievo l'intervento di questi servizi, in particolare, ma non solo, laddove il servizio offra supporto specialistico ai servizi sociali, come nel caso di Pianura Est e San Giovanni in Persiceto. Con il loro aiuto, diventa più semplice inquadrare il problema, leggere i bisogni, offrire aiuti che, da soli, i servizi comunali non sarebbero

in grado di identificare. Aiuta poter lavorare in *équipe*, avendo al proprio fianco delle professionalità specifiche, superando la solitudine talvolta percepita dagli operatori sociali nello svolgimento del proprio lavoro.

- La criticità generale riguarda il problema dell'inquadramento della problematica esposta dall'utente. [...] Sono importanti le difficoltà linguistiche e culturali (spesso si tratta di persone analfabete, anche nella loro lingua madre), che rendono difficile la comprensione del caso. Poi ci sono situazioni crescenti di nuclei monoparentali con donne sole con figli. Situazioni che iniziano ad essere parecchie e incidono in modo significative. Anche se è una problematica trasversale rispetto alla nazionalità, la gravità della situazione per gli stranieri è sicuramente maggiore. [...] il servizio di Lai Momo diventa fondamentale laddove la lettura è meno chiara, nelle situazioni multi-problematiche o nelle situazioni, ad esempio, in cui ci sono persone con problemi psichici

(Sarti, Responsabile Area Servizi alla Persona del Comune di San Giovanni in Persiceto)

*- Siamo andati in supervisione diverse volte. Abbiamo avuto bisogno della mediazione: era un nucleo pakistano che parlava urdu, sprovvisto di ogni strumento, con scolarizzazione bassissima [...]. Nella complessità del caso c'era tutto il tema dei contatti con la Questura e questo è un punto di forza loro [di Punto Migranti]. Credo che da soli sarebbe stato davvero difficile. Poi nella complessità di un caso del genere avere un collega esperto è importante, abbiamo costruito un *équipe*. Certo, lavorare con gli altri poi significa stare attenti anche ai confini.*

(Pastorelli, Assistente sociale del Comune di San Pietro in Casale)

Come queste ultime testimonianze lasciano intendere, dovunque, a fronte di un quadro sempre più segnato dall'acuirsi delle situazioni di fragilità e dall'aumento di famiglie in difficoltà, si avverte come l'operatività dell'assistente sociale risenta delle condizioni di emergenza con cui i servizi si stanno misurando e dell'elevato carico di lavoro che sono tenuti a sopportare. E' difficile, soprattutto in considerazione delle risorse disponibili e dei vincoli di personale cui sono soggetti i Comuni, dare risposta alla necessità di qualificare il lavoro dell'assistente sociale di fronte alle crescenti complessità sociali ed all'urgenza di un lavoro sempre più multidisciplinare per la presa in carico sociale delle persone.

In tale scenario, nei servizi oggetto dell'indagine ciò che viene valorizzato, cercato ed evidenziato è proprio la presenza di competenze e figure professionali che diversamente non si trovano all'interno dell'organico comunale, non solo e non necessariamente in relazione agli aspetti più legati all'utenza multiculturale, ma anche e, a volte, soprattutto a quelli legati alla vulnerabilità sociale in generale.

Il ricorso agli operatori dedicati od ai consulenti dei servizi di II livello, così, rappresenta spesso un fondamentale paracadute per superare la solitudine degli operatori sociali sotto alta tensione in questo frangente storico, operatori che sempre di più cercano, senza trovarle nei settori cui appartengono, figure di supporto per una lettura più precisa dei bisogni e per la costruzione della relazione di sostegno con i propri utenti.

Rappresentano, in tal senso, un sostegno prezioso quei servizi dedicati che offrono a disposizione dei comuni l'alta professionalizzazione di consulenti e specialisti, come ad esempio psicologi, con i quali, su alcuni casi complessi, potersi confrontare, delineando un lavoro di *équipe* multiprofessionale di cui sempre di più si avverte il bisogno. E' il caso di san Giovanni in Persiceto, che infatti sceglie la strada dell'accompagnamento, ossia un servizio di consulenza e supporto agli operatori del Comune:

- Per servizi diversi dal sociale prevale l'aspetto della consulenza normativa; per il nostro, l'aspetto normativo è affiancato dalla mediazione culturale e linguistica e, soprattutto, alla gestione di progetti complessi con famiglie di migranti in cui intervengono varie professionalità (dalla mediatrice, all'educatore). Quest'ultimo è uno degli aspetti più qualificanti. È anche importante l'aspetto dell'aiuto nella costruzione del progetto e nella valutazione della situazione. Fornisce elementi in cui gli assistenti sociali, con la loro professionalità ed esperienza, necessitano di un supporto, come, ad esempio, l'etnopsicologo, o altre professionalità che aiutano ad inquadrare correttamente la situazione.

(Sarti, Responsabile Area Servizi alla Persona del Comune di San Giovanni in Persiceto)

E' ancora il Responsabile dei Servizi sociali di san Giovanni in Persiceto che evidenzia in particolare la capacità di questi servizi di supportare nella realizzazione concreta dei progetti sociali individuali attraverso l'accompagnamento degli utenti nei percorsi assistenziali e di *empowerment* definiti:

- Stiamo valutando pur con le risorse in calo il potenziamento dello Sportello sociale per un coinvolgimento anche di figure più operative, come mediatori ed educatori, per la gestione di situazioni più complesse. Il nostro problema è che allo sportello manca la figura dell'educatore: siamo abbastanza forti nella redazione di un progetto, ma meno nell'accompagnamento diretto. In questo abbiamo visto che Lai Momo ci può aiutare molto.

(Sarti, Responsabile Area Servizi alla Persona del Comune di San Giovanni in Persiceto)

In assenza di figure come quella dell'educatore, che possa accompagnare l'utente nelle attività programmate con l'assistente sociale e assisterlo nell'ambito dell'intervento pianificato, l'operatore dedicato assolve tale funzione, che non attiene più alla sua competenza specifica interculturale ma che slitta nella necessità di trovare nuovi e più efficaci strumenti per gestire la nuova vulnerabilità.

3.4.1 Sapere d'immigrazione, sapere per tutti

Di fronte all'emergere di nuove problematiche cui i servizi sociali non sono in grado di far fronte con le loro risorse interne, dunque, l'operatore culturale, non più chiamato soltanto a mediare tra mondi culturali differenti ma ad accompagnare fuori dal bisogno persone in difficoltà, assume un ruolo centrale.

Non è un caso, anzi, che sempre più gli operatori di questi servizi, attraverso i loro soggetti gestori, siano chiamati dagli stessi enti committenti a realizzare progetti o servizi non specifici per immigrati, proprio perché in loro si riconosce una capacità di lettura dei bisogni e di risposta maggiore per le sue competenze interpretative e di ascolto comprensivo.

E' interessante segnalare a riguardo due interventi, uno attivato nel Distretto di Porretta Terme e uno nel Distretto di Pianura Ovest, che, pur non avendo attinenza con la tipologia di servizi oggetto dell'indagine, consentono di accennare alcune riflessioni riguardo alla competenza specifica di chi opera nel campo dell'immigrazione, e di come questa venga riconosciuta e valorizzata dagli enti committenti.

Si tratta, in primo luogo, di un progetto rientrante nel Programma attuativo del Piano di Zona di Porretta Terme, tra le misure di contrasto alla crisi attraverso il sostegno alla formazione e all'inserimento lavorativo delle persone in condizioni di svantaggio, indipendentemente dall'origine

nazionale. Il progetto, pur essendo gestito, attraverso convenzione, da una cooperativa diversa dall'Associazione cui fa capo il servizio informativo e di orientamento per stranieri (AIAB), trova nella mediatrice culturale che opera presso gli sportelli del Distretto la referente territoriale per l'attivazione dei tirocini formativi e di altre misure anticrisi previste. La capacità di lettura e di risposta a bisogni multiformi e complessi come quelli che emergono in periodi di tensione economica come quello attuale, viene trovata, dunque, nel ruolo del mediatore interculturale, con le sue competenze interpretative e di ascolto comprensivo. In questo caso, la mediatrice culturale non è chiamata a mediare tra mondi culturali differenti, ma ad accompagnare fuori dal bisogno persone in difficoltà. La valorizzazione di queste competenze è ben descritta dalla Responsabile dell'Ufficio di piano di Porretta terme:

- Per attivare queste misure, il ruolo del mediatore culturale, con le sue sfaccettature e competenze, viene impiegato anche attraverso questa modalità: A. è il nostro referente distrettuale, figura che garantisce l'attivazione delle misure anticrisi. Questa volta la funzione per l'attivazione, ad esempio, di un tirocinio è fatta sia per stranieri che per italiani. Viene valorizzato il ruolo di una persona formata specificamente per le competenze in materiale di mediazione culturale, che vengono viste come valore aggiunto, viene ritenuta come la persona più adatta a interloquire con tutti i cittadini, indipendentemente dalle loro caratteristiche anagrafiche.

(Fanini, Responsabile Ufficio di Piano Distretto di Porretta Terme)

Un esempio analogo riguarda un progetto distrettuale della Pianura Ovest, dove è stato attivato uno Sportello lavoro settimanale. Il servizio è rivolto ad un'utenza mista, ed è appaltato alla Coop Lai Momo, lo stesso soggetto che gestisce il servizio di II livello di consulenza per la gestione dell'utenza straniera. Un soggetto con una vocazione specifica, pur nell'ampiezza delle competenze e progettualità promosse, ma storicamente impegnato attivamente nel promuovere percorsi di integrazione, è chiamato a realizzare un servizio rivolto alla cittadinanza in generale.

Anche questo caso attesta il riconoscimento dell'utilità di competenze particolari nate sul fronte interculturale, oltre che, probabilmente, la consapevolezza che attualmente la popolazione straniera rappresenta la quota maggiore dell'utenza che può accedere a questo tipo di servizi di fronteggiamento della crisi.

3.5

La figura professionale dell'operatore dei servizi per stranieri

Chi sono le persone che lavorano all'interno dei servizi di orientamento, informazione e consulenza per cittadini migranti? Quali caratteristiche e competenze specifiche portano all'interno delle strutture in cui lavorano? Nonostante il dibattito in materia sia in crescita, rimane ancora indefinita la figura professionale dell'operatore dei servizi per stranieri.

In generale, risulta evidente la comune estrazione professionale di questi operatori, tutti appartenenti al terzo settore. Anche laddove il servizio non sia appaltato ad un soggetto terzo, come a Casalecchio, dove risulta direttamente in capo ad ASC InSieme, le mediatrici sono collaboratrici esterne, legate ad una cooperativa.

Diffuso è l'attestato di mediatore culturale. Il livello d'istruzione è mediamente alto: piuttosto diffusa è la formazione universitaria.

Praticamente ovunque, si tratta di operatori che lavorano nel campo dell'immigrazione da tempo, così come da tempo operano nei territori che abbiamo indagato: ciò a significare una tendenza di questi servizi ad occupare spazi, strutture e personale non solo per rispondere ad emergenze temporanee, ma ormai a bisogni consolidati. La storicità di operatrici ed operatori e il profondo radicamento col territorio, necessario per conoscerlo e orientare adeguatamente, per tessere relazioni tra persone migranti e autoctone è un aspetto rilevato da tutti. L'esperienza dovuta all'anzianità di servizio è generalmente evidenziata come punto di forza dei *curricula* professionali, nella convinzione che alcune delle competenze attese (relazionali, interculturali, ecc.) si possano acquisire soltanto così. Ovunque, infatti, si rilevano sforzi per conservare nel tempo gli stessi soggetti gestori e valorizzare la continuità.

Infine, un altro aspetto esaltato da alcuni intervistati è la forte motivazione, la passione, la spinta ideale di questi operatori, persone che hanno scelto di lavorare con gli immigrati o che degli immigrati condividono il vissuto. Il già citato studio di Campomori, in cui trova conferma l'importanza di tali aspetti tra gli operatori che operano in questo campo¹³, rimarca il collegamento tra la motivazione personale, l'appartenenza (o provenienza dal) al terzo settore, l'utilizzo di pratiche (in Campomori, spesso discrezionali e raggiranti i vincoli) volte ad offrire maggiore accoglienza e accesso ai diritti sociali per gli stranieri. Le testimonianze qui raccolte, che si allineano con questo assunto, evidenziano anche come la motivazione personale permetta ai servizi di mantenere qualità, struttura e funzionalità alti, anche a fronte di tagli e riduzioni degli appalti, grazie all'impegno personale e anche volontaristico, oltre le ore previste da contratto, del personale che, ad esempio, dedica il proprio tempo libero a formarsi, ad approfondire situazioni, a costruire relazioni con i soggetti del territorio.

13 Un sondaggio su cui si fondano gli assunti del saggio citato descrive il ruolo degli operatori nelle varie articolazioni delle politiche e degli interventi rivolti agli immigrati in Lombardia, sia nell'ambito pubblico, sia nel terzo settore. In questo sondaggio, il 61% degli intervistati (322 operatori) ha dichiarato di aver scelto di lavorare in questo tipo di servizio per interesse verso il mondo dell'immigrazione o per ragioni di solidarietà (Campomori F., 2007. "Il ruolo di policy making svolto dagli operatori dei servizi per immigrati", op. cit.).

4)

Soggetti gestori

Un filo che accomuna le diverse esperienze è il ruolo chiave dei soggetti gestori nel determinare il modello di servizio nonché nel definire il senso ad esso attribuito. Si tratta di cooperative e associazioni profondamente radicate sui territori in cui operano, con consolidati e longevi rapporti di fiducia con gli enti committenti, alle cui caratteristiche specifiche di *mission* e *vision* corrispondono precisi caratteri attribuiti al servizio informativo, d'orientamento e consulenza. Caso a sé è la Commissione Mosaico, inserito nella stessa macchina amministrativa, che tuttavia ugualmente ha attribuito, per la sua particolare natura e con la sua forte identità, un'impronta determinante al servizio. Le storie personali, le relazioni, le prassi consolidate nel tempo, la storia di un territorio sono dunque imprescindibili nel determinare le diverse configurazioni.

In primo luogo, questi soggetti non sono semplici erogatori di un intervento, ma rappresentano gli esperti del settore a cui i Comuni si sono rivolti alla ricerca di competenze assenti al proprio interno. Essi detengono un patrimonio di *expertise* riconosciute, ed in certi casi hanno acquisito un forte peso nell'orientare l'azione politica, nel lanciare sollecitazioni ottenendone l'accoglimento da parte di tecnici e, soprattutto, amministratori, con i quali esiste una ricca comunicazione, informale e formale. Riescono ad attenuare il rischio di semplificazioni, alto nel caso di un tema soggetto a propaganda come l'immigrazione, trasferendo consapevolezza rispetto alla complessità del fenomeno. E' il caso certamente di Lai Momo, la cui forte specializzazione è indicata da entrambi i committenti (Distretto di Pianura Est e Comune di San Giovanni in Persiceto) e che in entrambi i casi ha un dialogo importante con gli attori politici. E' pure il caso di AIAB a Porretta Terme, dove il confronto a livello politico è favorito dal *curriculum* del presidente dell'associazione, fortemente impegnato nella promozione dei diritti di cittadinanza e della partecipazione attiva dei cittadini stranieri (in particolare attraverso la partecipazione alla Consulta regionale e al Consiglio provinciale dei cittadini stranieri).

- Uno dei motivi per cui la collaborazione con Lai Momo è stata apprezzata è il fatto che ha fornito agli amministratori gli elementi fondamentali su cui orientare una politica. Tutta una serie di letture dell'amministrazione (compreso l'orientamento verso uno sportello di secondo livello) sono il frutto di una visione condivisa, anche di una proposta, scaturita dall'associazione, molto stimolante e convincente. Anche l'idea della trasversalità e multisettorialità, di un approccio esteso, è stata una proposta la cui paternità va riconosciuta al soggetto gestore.

(Sarti, Responsabile Area Servizi alla Persona del Comune di San Giovanni in Persiceto)

- Lai Momo è molto qualificato. La bravura loro è non essere schiacciati sulla performance, c'è dietro un costante lavoro di ricerca [...]. Il fatto di avere delle competenze forti di un soggetto esterno è fondamentale per avere delle visioni, anche se poi tu dipendi da quelle visioni [...]. È questo il lato positivo di avere un soggetto autonomo. Con i servizi internalizzati avremmo tutta una serie di benefici, ma non avremmo questa funzione di pungolo (che, però, non tutto il terzo settore ha). Anche rischiando di uscire dal loro ruolo, svolgono questa funzione molto importante.

(Patuelli, Referente Ufficio di Piano Distretto Pianura Est)

- Forse da parte di Lai Momo c'è stata una serie di sollecitazioni a vedere il fenomeno nella sua complessità, ed è stato importante. È stato anche facilitatore di dialogo istituzionale e con tutti i soggetti che questo fenomeno lo masticano tutti i giorni, ad esempio la Regione, il gruppo legato al Dossier Caritas sull'Immigrazione.

(Longhi, Presidente Comitato Distretto Pianura Est)

- AIAB è un soggetto forte ed è accaduto che la committenza chieda al gestore: cosa dobbiamo fare? Anche per la percezione diretta che l'associazione ha. Sono un po' i nostri consulenti in materia (esigenze, priorità). Le esigenze di sportello naturalmente le sappiamo, ma siamo consapevoli che il gestore ha le competenze e conoscenze su cosa c'è sul territorio, come si evolve il fenomeno. AIAB è poi anche molto attiva dal punto di vista politico, perché il presidente è l'ex presidente della consulta provinciale dell'immigrazione. Quindi, da questo punto di vista, c'è anche stata spesso interlocuzione diretta con i politici. È un gestore molto sensibilizzato,

(Fanini, Responsabile Ufficio di Piano Distretto di Porretta Terme)

Appoggiarsi a soggetti esterni competenti in materia consente di sfruttarne non soltanto le conoscenze, ma anche la rete che sono in grado di mettere in campo, con altri soggetti del territorio (ad esempio, la Questura) ma anche con altre progettualità da loro stessi sviluppate, svolgendo così pure una funzione di connessione tra gli interventi utile ed efficace. Bene illustra questo aspetto, in particolare, la coordinatrice di Punto Migranti, quando fa riferimento ai collegamenti creati tra diverse istituzioni (come la scuola e i servizi sociali) attorno ad alcuni casi incontrati attraverso il servizio di Sportello.

- Ci sono casi in cui il servizio sociale ha lavorato, durante gli incontri con lo psicologo, anche con la scuola, con la Figura strumentale per l'Intercultura, perché ci sono capitati diversi casi in cui il disagio non riguardava solo il nucleo, ma anche i figli minori che frequentano le scuole. Cerchiamo di essere di collegamento tra le due situazioni. Siamo anche presenti anche sul progetto Intercultura nelle scuole, quindi si riesce a intrecciare i progetti. Si sono fatti incontri condivisi (più figure professionali presenti). Così si riesce a condividere le informazioni e ad avere punti di vista diversi che arricchiscono l'analisi del caso.

(Di Federico, Coop Lai Momo, Coordinatrice Progetto Punto Migranti per il Distretto Pianura Est)

- Solco ha sviluppato nel tempo un interesse specifico: partendo dallo sportello, ha ampliato una attività sia sul fronte dell'immigrazione, che su altre attività. Il FEI di OPIMM gestito da Solco non è passato da ASP. Si sono posti come antenne della rete, ma al di là di ASP. Questo facilita molto la parte di rete.

(Ciarlatani, Responsabile dell'Area minori e Sportello sociale di ASP Nuovo Circondario Imolese).

Il rapporto di fiducia e consolidato col soggetto gestore può consentire riprogrammazioni del servizio condivise, che tengano conto dei tagli nello sforzo di non perdere efficacia del servizio; è quanto riporta la Responsabile in ASP Nuovo Circondario Imolese:

- C'è stata una diminuzione degli accessi e quindi, siccome con la cooperativa che gestisce lo sportello c'è un rapporto di vera partnership, facciamo il punto periodicamente, al fine di ottimizzare le risorse. Nel

tempo abbiamo riorientato l'attività, anche sulla base dei margini che avevamo. [...] Questa cosa [la presa in carico congiunta] è stata possibile sia per l'intelligenza e la disponibilità del gestore, ma anche perché gratifica gli operatori di sportello.

(Ciarlatani, Responsabile dell'Area minori e Sportello sociale di ASP Nuovo Circondario Imolese)

Va detto che il ricorso ad un soggetto esterno per la gestione di questi servizi è, sempre più, una scelta obbligata di fronte ai vincoli degli enti locali, di bilancio e di personale, sempre più stringenti. Va dunque collocata all'interno di un più ampio tentativo delle istituzioni di affrontare la crisi del welfare state.

Ciò garantisce la flessibilità necessaria ad adattarsi di anno in anno alle disponibilità economiche del momento da una parte, e, dall'altra, a rivedersi sulla base dell'evoluzione del fenomeno immigrazione e del contesto sociale, come si legge nelle parole sopra-riportate di Ciarlatani e come pure conferma uno degli amministratori intervistati:

- E' un servizio flessibile, che può crescere e può attenuarsi nei momenti di bisogno, attingere a risorse esterne è più flessibile che avere risorse interne che i Comuni con le loro gabbie non riescono a sostenere. Non abbiamo alternativa perché non possiamo assumere. [...] Non possiamo metterci nella testa, noi pubblico, di strutturarci in modo per affrontare queste emergenze, che sono in continuo mutamento. Non riesco a immaginare una risposta che possa strutturarsi finché siamo in fase di emergenza. [...] Quindi la flessibilità più che internamente la dobbiamo cercare fuori, da usare a seconda del bisogno che abbiamo, anche all'interno di un progetto strutturato. Abbiamo bisogno di un partner affidabile, esterno, stabile che conosca le nostre esigenze a cui chiedere di volta in volta le cose che ci servono.

(Longhi, Presidente Comitato Distretto Pianura Est)

Ma è proprio su questo aspetto che appare l'altro lato della medaglia: alla flessibilità del rapporto con un soggetto esterno fa da contraltare la sua stessa precarietà, che rende più fragile la sua continuità, come afferma ad esempio il Presidente del Distretto Pianura Est, con le conseguenze che descrive la referente dell'Ufficio di Piano dello stesso distretto:

- Lai Momo è soggetto partner testato e affidabile, ma nell'affidamento di alcuni servizi abbiamo bisogno di mantenere l'evidenza pubblica che mette a rischio tali rapporti: questo è punto di debolezza. Siccome è un settore in cui servono competenze molto specifiche (penso alla conoscenza della lingua, che si intreccia con la conoscenza della pubblica amministrazione e delle esigenze degli immigrati) sono competenze specifiche che è difficile trovare a gara sul mercato.

(Longhi, Presidente Comitato Distretto Pianura Est)

- Le operatrici sono tutte ragazze giovani e motivatissime, che sanno che se non fanno il massimo vanno a casa. Che relazioni di potere ci sono tra servizi e operatrici? Viene riconosciuta la bravura e la competenza delle operatrici, ma il rapporto di potere è molto chiaro. L'operatrice combatte finché può, ma poi deve piegare la testa perché è lì con un appalto che dura in genere 6 mesi e hanno dei contratti precari. Il potere sta nel servizio sociale. Questa è cosa molto grave. [...] Quanto il rendersi indispensabili, da parte degli operatori, è un modo per rendere indispensabile l'appalto? Se fosse dentro verrebbero meno tante ambiguità. [...] Mentre oggi le operatrici fanno capo a qualcuno che sta fuori dai servizi. Questo è

fondamentale nel definire il modo in cui ognuno cerca di definire e difendere il suo ruolo. Il governo di questi equilibri è molto complesso. [...] Essendo tanti anni che il gestore e le operatrici sono le stesse, viene anche meno la messa in discussione delle operatrici stesse: è come se facessi parte dei servizi, ma non ne fai parte! Viene anche meno la possibilità di modificare gli aspetti organizzativi.

(Patuelli, Referente Ufficio di Piano Distretto Pianura Est).

Il quadro che Patuelli tratteggia rappresenta un rapporto che si vede oggi in un delicato equilibrio di forze: se, da un lato, la precarietà di appalti (e operatori) pone i soggetti gestori in posizione di evidente debolezza nei confronti della committenza, dall'altro lato fa da contraltare il forte potere contrattuale guadagnato dagli stessi gestori attraverso la centralità del loro ruolo all'interno di un'area importante delle politiche di welfare. Questa testimonianza, inoltre, con l'accento alla possibilità di incorporare questi servizi nella macchina comunale, introduce un tema di riflessione relativo al loro futuro.

5)

Guardando al futuro

Quale futuro si immagina per i servizi di informazione, orientamento e consulenza dedicati ai cittadini stranieri? Quali sono gli scenari immaginati da chi ha il compito di programmare e pianificare questi interventi?

In relazione ai servizi di primo livello, è di molti la prospettiva del loro superamento, ma solo nel lungo termine. I servizi comunali non sono ancora sufficientemente attrezzati a dare le stesse risposte specialistiche, la congiuntura economica attuale e l'inasprimento delle situazioni di difficoltà stressa il servizio sociale, l'immigrazione è fenomeno in continua evoluzione che pone sempre temi nuovi da affrontare: queste le principali ragioni enunciate dai referenti degli uffici pubblici:

- Nel mio interesse di dare un miglior servizi agli stranieri, penso che, nelle condizioni attuali, non potrei fare a meno di Punto Migranti. Se non ci fosse, i cittadini avrebbero vita difficile. Ma anche su aspetti di accompagnamento, integrazione sociale e capacità di accoglienza, facciamo ottimo lavoro e, date le condizioni attuali, non ci sarebbe la stessa risposta se mancasse Punto Migranti. [...] Anche se è un progetto molto oneroso, la sua esistenza non è mai stata messa in discussione da nessuno. (Patuelli, Referente Ufficio di Piano Distretto Pianura Est).

- La chiusura la vedo bene: è una possibile evoluzione, affinché tutti i servizi ai cittadini siano davvero competenti a dare risposta a tutti (sordi, ciechi, muti, persone che non parlano l'italiano, persone in carrozzella, ecc.). Manca ancora un processo culturale importante, perché gli uffici pubblici sono stremati oggi, in quanto c'è una contrazione pesante delle risorse umane su tutti i fronti. I cittadini (di qualunque origine) sono tesi dai problemi quotidiani e impattare con un servizio che ha poca apertura e disponibilità crea un conflitto. Stiamo molto lavorando con gli URP. Si lavora per quell'obiettivo, ma non è vicino. Ma è già importante sapere la strada.

(Ciarlatani, Responsabile dell'Area minori e Sportello sociale di ASP Nuovo Circondario Imolese).

- Un servizio specialistico è necessario, in quanto arriveranno temi sempre nuovi da affrontare. Il mediatore culturale garantisce un approccio multiculturale. È necessario che ci sia. È fondamentale la mediazione in generale, che può avvenire tramite lo sportello o anche in altri modi, ad esempio il II livello. Quel tipo di funzione però è davvero importante. La professionalità è una garanzia di accesso tutelante. I servizi dovranno acquisire sempre maggiori competenze. La relazione multiculturale è complessa da apprendere. Uno sportello sempre più competente ha valore. È un segnale di allerta e di verifica. Garantisce l'opportunità di avere un confronto.

(Gandolfi, Coordinatrice area adulti ASC InSieme)

Così è anche per alcuni amministratori.

Longhi, Presidente del Distretto Pianura Est, garantisce il futuro a questo tipo di servizi in quanto risposta obbligata del pubblico. È interessante interpretare la sua testimonianza attraverso le categorie proposte da Campomori di *naming* e *framing*¹⁴, ovvero delle “cose” che vengono selezionate dagli attori politici, i nomi, le etichette date al fenomeno immigrazione, e il relativo processo di inquadramento del problema, da cui deriva anche la descrizione di cosa è ritenuto giusto e cosa sbagliato e come si deve intervenire sul problema. Nelle parole del Presidente del Distretto ritorna il *naming* che, in questo territorio, si riteneva superato: quello dell’immigrazione come ‘emergenza’. Un’emergenza economica in conseguenza della crisi che colpisce gravemente le famiglie migranti, accanto all’emergenza umanitaria e politica per l’arrivo dei profughi. Il *frame* per l’azione, tuttavia, non pare essere quello dell’emergenza/assistenza (tipico dei primi tempi in cui l’immigrazione entrava nelle agende politiche), bensì quello della corretta interazione sociale. Si parla infatti di un “*fenomeno allo sbando e senza controllo*”, che per questo impone (“*obbliga*”) alle amministrazioni di intervenire, anche con servizi di questo tipo, in particolare in quanto strumenti che possono aiutare a garantire una buona interazione tra migranti e autoctoni, attraverso l’“*apertura*” che crea, utile antidoto all’inasprimento di atteggiamenti di rigetto che l’emergenza può provocare tra la popolazione.

- Abbiamo sempre più richieste di aiuto delle famiglie, che non riescono più a reggere. [...] Parimenti cresce il fenomeno conseguente al fatto che i modelli del Nord Africa sono saltati: ci sono rifugiati politici. Poi ci sono stati cali forti del PIL e anche là l’orda dei senza lavoro e senza reddito cresce e perciò questa gente cerca in qualche modo di venire. Si è passati da un fenomeno che poteva essere controllato ad un fenomeno allo sbando, senza controllo. Questa è la situazione di oggi. [...] la questione dei migranti, prima inquadrabile in un fenomeno da gestire perché era un’opportunità, non so più se costituisce un’opportunità, anche perché politicamente questa emergenza costruisce un quadro che produce una forte involuzione politica: cresce l’atteggiamento di rigetto contro queste persone. [...] Il nostro ruolo deve essere il più aperto possibile. Dobbiamo costruire delle aperture perciò i nostri punti di accesso devono essere sempre più qualificati e formati a gestire situazioni sempre più complesse. Il tema del lavoro, della casa, del rinnovo dei permessi, dei minori in nuclei in difficoltà: ciò determina una richiesta sempre più alta di servizi qualificati, oltre al fatto che bisogna metterci delle risorse, sia umane che materiali, in quadro di risorse devastato. [...] Questa storia qua, la questione degli immigrati, diventerà sempre più centrale nel futuro delle nostre politiche [...] Noi abbiamo l’obbligo di affrontare questi problemi, e se non abbiamo l’obbligo ci viene imposto, vedi le ordinanze prefettizie sui profughi. Quindi il problema 'ci tocca' gestirlo. Quindi ci vogliono sempre servizi professionalizzati che devono stare fuori.

(Longhi, Presidente Comitato Distretto Pianura Est)

A Casalecchio di Reno, il *framing* che emerge dalle parole dell’Assessore, oggi Sindaco, di Casalecchio è di un’immigrazione che non è più un fenomeno nuovo e che dunque non richiede un punto di accesso specifico, sebbene resti necessaria la possibilità da parte dei servizi di ricorrere ad una consulenza specialistica. In quest’ottica, viene prospettata una sintesi più completa dei due modelli storici del Distretto (lo sportello e il servizio di mediazione a supporto degli operatori comunali), col superamento del *front-office*. Gioca probabilmente un ruolo importante, in questo

14 Campomori F., 2008. *Immigrazione e cittadinanza locale. La governance dell’integrazione in Italia*. Carocci, pp.63-67.

quadro, la scelta compiuta da Casalecchio di Reno rispetto all'organizzazione dell'URP come servizio di accesso polifunzionale, ossia un punto di accesso unico, che per definizione ha l'obiettivo di migliorare il rapporto tra la pubblica amministrazione e i cittadini, assicurando una maggiore accessibilità delle informazioni. Uno sportello dedicato, dunque non ha senso in un processo che in questo territorio ha puntato all'abbassamento della soglia di accesso alle informazioni per tutti i cittadini.

- Essendoci una maggiore integrazione degli stranieri può apparire non necessario avere un servizio specifico che poi può essere non più così fondamentale come nei primi anni d'immigrazione. [...] I servizi devono diventare servizi per tutti, compresi i migranti che sono una costante normale non straordinaria come gli anni scorsi. Non è più una novità che richiede un intervento specifico. Arrivando al superamento degli sportelli si deve avere nei servizi la possibilità di un servizio di mediazione, se c'è un problema di lingua. A Casalecchio poi abbiamo lo sportello unico a cui il cittadino arriva perciò non abbiamo diversi approcci tra anagrafe, sportello civile, ecc. quindi se c'è un problema che può essere riferito alla lingua si potrebbe avere un supporto.

(Bosso, Assessore alle Politiche sociali e Sanità, Comune di Casalecchio di Reno)

Laddove, come a San Giovanni in Persiceto, esiste solo il servizio di consulenza di II livello, la prospettiva è di potenziamento dello stesso, anche a fronte delle difficoltà di bilancio, a conferma della "inderogabilità" del servizio:

- I bilanci del sociale sono stati decurtati del 50% negli ultimi anni. Questo è l'anno con meno risorse. L'amministrazione ha dato priorità a questo tipo di sportello e a quello lavoro, prioritariamente rispetto a tutti gli altri tipi di intervento (mediazione sociale, supporto alle scuole, lotta al bullismo, ecc). Questo significa che è diventato un servizio inderogabile [...] Stiamo valutando pur con le risorse in calo il potenziamento dello Sportello sociale per un coinvolgimento anche di figure più operative.

(Sarti, Responsabile Area Servizi alla Persona del Comune di San Giovanni in Persiceto)

A Imola, in realtà, la riflessione riguardo al superamento dei servizi dedicati è in corso da tempo. In virtù di ciò è stato abolito il Tavolo immigrazione dei Piani di Zona. Rispetto allo Sportello immigrati, è da tempo discussa, a livello politico, la possibilità di una sua collocazione diversa: dal sociale all'anagrafe. Un passaggio sostanziale nel significato e nelle funzioni che tale sportello verrebbe ad avere: si rafforzerebbe la funzione di consulenza sulla normativa, anche attraverso il rafforzamento dei rapporti e lo scambio di informazioni con gli uffici anagrafici; si smarcherebbe il servizio (e i suoi utenti) dall'impronta esclusivamente sociale, potenziale stigma. Una discussione, questa, dunque rilevante anche per il significato che una tale modifica dell'inquadramento, il *framing*, dell'utenza straniera (attraverso una diversa collocazione negli uffici) comporterebbe sull'approccio degli enti al tema:

- Ogni tanto c'è una riflessione tra le nostre amministrazioni, ripresa periodicamente, su quale sia la collocazione più opportuna dello sportello. Noi negli anni abbiamo fatto un lavoro, nei Piani di Zona, arrivando a chiudere il Tavolo che si chiamava immigrazione, perché si è sostenuta l'idea che non ci deve essere un tavolo immigrazione. Abbiamo sempre più tolto servizi dedicati, andando nella direzione di abbassare la soglia d'accesso di tutti i servizi per tutti i cittadini, rispetto a qualunque tipo di criticità possano avere. L'idea è di superare i servizi specialistici. Questa riflessione è stata fatta anche sullo Sportello immigrati: poteva essere uno

stigma l'averlo collocato fisicamente all'interno dello sportello dei servizi sociali. Finora, però, questa collocazione è sempre stata riconfermata. Anche ora siamo in una fase di analisi. Questo sarebbe il vero cambiamento politico.

*(Ciarlatani, Responsabile dell'Area minori e Sportello sociale di ASP
Nuovo Circondario Imolese)*

Tra gli interrogativi che ci si è posti, anche l'opportunità di un'internalizzazione di questi servizi, che oramai hanno carattere di continuità e strutturalità tale da rendere anomalo il rapporto di collaborazione con un soggetto terzo. Ipotesi, queste, che tuttavia, come si è visto, contrastano con i vincoli economici e di assunzione cui sono soggetti i Comuni e che rendono necessario il ricorso a soggetti esterni.

- Sono oltre 10 anni che abbiamo questi sportelli, anche se sono cambiati in termini di riflessione. Non è un progetto, ma un servizio! Ma dal punto di vista economico è davvero complicato (soldi che arrivano in modo non regolare, gare, ecc). Quanto un progetto come questo sarebbe diverso se fosse incardinato dentro alla struttura? Quante riflessioni diverse si potrebbero fare, a quel punto, delle relazioni tra coordinatrici, operatrici, assistenti sociali? [...] Il conferimento dei Servizi sociali di alcuni Comuni in Unione Reno Galliera potrà, forse, ribaltare i rapporti con Punto Migranti.

(Patuelli, Referente Ufficio di Piano Distretto Pianura Est)

- Man mano che questo profilo di servizio assomiglia sempre di più a una parte strutturale dell'offerta, abbiamo sempre lo scrupolo di professionalizzarla, di svolgere questi servizi con un soggetto... cioè acquisirla in convenzione con una associazione dal punto di vista amministrativo è un po' fragile. Somiglia sempre di meno ad un rapporto di collaborazione con una associazione che nel suo statuto ha delle finalità particolari, diventa sempre più difficile. Dovremo provare a risolvere l'aspetto formale/amministrativo. C'è la legge regionale di riordino territoriale (la 21 e la 12): ora si approva un documento di programma di riordino [...] perciò il futuro della rete degli sportelli sarà all'interno di questa nuova organizzazione [...] Il futuro dei servizi è dentro il piano di riordino.

(Fanini, Responsabile Ufficio di Piano Distretto di Porretta Terme)

Il momento attuale rende difficile tracciare scenari, in una fase di trasformazione così profonda: la legge regionale di riordino territoriale, la Città metropolitana prospettano certamente condizioni per una riflessione sul sistema dei servizi nel suo complesso e, dunque, anche di quelli specialistici.

6)

Servizi mainstream

Sebbene questa ricerca si sia focalizzata sui servizi dedicati, si è voluto comprendere in essa anche due 'casi-campione' di quei territori che hanno scelto il modello indistinto. Sono stati dunque approfonditi i casi di:

- Bologna-città, che in seguito al decentramento ha puntato sulla qualificazioni degli Sportelli sociali, conservando esclusivamente alcuni servizi dedicati precipuamente alle materie più specialistiche (ricongiungimenti familiari, protezione internazionale, protezione umanitaria), e che oggi si sta interrogando sul proprio modello, sperimentando in alcuni Quartieri nuove modalità organizzative;
- Pianoro, che aveva un punto dedicato di accoglienza degli stranieri gestito con personale interno, conservato sino al pensionamento della risorsa umana dedicata, alcuni anni fa, e poi non più ripristinato.

In entrambi i territori, la scelta del modello indistinto si è accompagnata ad una riorganizzazione più generale dei servizi d'accesso: il decentramento nel caso bolognese, il rafforzamento dello Sportello sociale attraverso una maggiore professionalizzazione nel caso di Pianoro.

Particolarmente interessanti sono le riflessioni emerse – ed evidenziate in particolare dagli amministratori - a valutazione di tale scelta, riflessioni che prendono avvio dalla percezione che, in conseguenza delle forti razionalizzazioni cui si è sempre di più costretti, si stia andando verso un mutamento d'approccio verso la persona in un'ottica di standardizzazione eccessiva dei servizi, a scapito della relazione con la persona e la comunità. Si parla di schiacciamento sulla prestazione e di perdita di quegli “*spazi intermedi*”, che potevano essere offerti dagli sportelli dedicati, con la funzione e, soprattutto, la capacità di accogliere le persone nella loro specificità e accompagnarle in percorsi di supporto anche al di fuori di un vero e proprio bisogno assistenziale.

Vediamo nel dettaglio i due contesti.

6.1

Il caso del Comune di Pianoro

Nel Distretto di San Lazzaro di Savena non esistono servizi di informazione, orientamento e consulenza per l'accesso dei cittadini stranieri. La scelta di questi Comuni è stata per i servizi indistinti.

Quale campione del territorio, si è approfondita la situazione del Comune di Pianoro, attraverso colloqui col Responsabile dell'Area Servizi alla Persona, l'Assessore nei mandati 2004-9 (Scuola, Sanità e Famiglia) e 2009-14 (Politiche sociali) ed il nuovo Assessore delegato in seguito alle elezioni del maggio 2014.

A livello di programmazione distrettuale, soltanto alcuni aspetti del tema immigrazione sono affrontati congiuntamente (il piano dei corsi di alfabetizzazione linguistica, l'integrazione scolastica

degli alunni stranieri); l'oggetto della presente indagine, invece, non sembra aver mai trovato, secondo le testimonianze raccolte, un terreno comune di discussione, sia per le profonde differenze territoriali, marcate anche dalla particolare geografia del distretto (che accorpa Comuni montani con Comuni della prima cintura bolognese), sia per le storiche differenze di colore politico tra i diversi Comuni.

Pur in assenza di una condivisione in questo senso, Pianoro rappresenta un esempio significativo del Distretto perché sede, fino al 2011, di un decennale sportello di accoglienza dedicato alle persone straniere, individuato quale punto di riferimento anche per altri Comuni del Distretto, in particolare della vallata.

Lo sportello era gestito direttamente da una dipendente comunale, ex insegnante di scuola dell'infanzia, e aveva la funzione di offrire indicazioni su opportunità e risorse esistenti (dalla formazione, ai servizi, ai corsi di italiano), e di tessere relazioni e fare integrazione col territorio, anche attraverso il supporto alla realizzazione di attività ed eventi di promozione interculturale (feste, manifestazioni, ecc.). L'operatrice forniva anche informazioni sul tema del soggiorno ed era in grado, all'occorrenza, di attivare risorse – del tutto informali – di mediazione linguistica, coinvolgendo, in modo spontaneo e non strutturato, rappresentanti delle comunità straniere con le quali era riuscita ad intrecciare forti rapporti di fiducia. Conoscenze e competenze costruite nel tempo, grazie alla personale motivazione dell'operatrice attorno a cui era fortemente imperniato il servizio. Al suo pensionamento, il Comune non è stato più in grado di dedicare una persona in organico a questa attività, né reintegrare la risorsa, anche a causa dei vincoli di assunzione delle recenti riforme. Da quel momento si virò verso la scelta dei servizi indistinti.

Oltre a questa ragione economica e organizzativa, altre riflessioni giustificano questa scelta nel racconto degli interlocutori intervistati.

In primo luogo la considerazione relativa alle caratteristiche dell'immigrazione a Pianoro:

- In questi anni quello che abbiamo rilevato è che Pianoro si connota come un secondo momento d'immigrazione per chi viene per la prima volta sul territorio, pensando al nostro distretto ma anche alla provincia. Noi non siamo tra i primi paesi in cui le persone arrivano, eccetto se qui non c'è già un nucleo di riferimento. Di solito rappresentiamo il paese in cui ci si consolida nel territorio bolognese. [...] Noi abbiamo già diverse seconde generazioni, alcune terze generazioni e nuclei familiari affini. Questo cambia molto l'approccio e il contatto con l'ente locale, perché i nuovi nuclei arrivano già con saperi trasmessi dalle prime famiglie arrivate.

(Grazia, Assessore dal 2004 al 2014 del Comune di Pianoro)

- L'approccio allo straniero è anche cambiato, si è sempre più inserito nella realtà perciò anche il bisogno di un servizio dedicato viene sempre meno. Le persone sono più integrate. Non ci sono più differenze tra pianoresi doc e nuovi pianoresi che possono essere stranieri, perciò mi pare che siano più capaci di inserirsi nel nostro sistema dei servizi, anche senza un servizio dedicato per loro.

(Dall'Olio, Assessore alle Politiche sociali, Comune di Pianoro)

Le parole dei due amministratori che si sono succeduti ricostruiscono un *frame* che prescrive l'adozione di un'ottica *mainstream* nella costruzione dei servizi: un'immigrazione che sceglie quel territorio per il consolidamento della propria stanzialità, dotata delle competenze necessarie per fruire di risorse e servizi senza necessità di un supporto specifico, dove le seconde generazioni rappresentano una quota ormai significativa. Coerentemente, la successiva valutazione, pure avviata, circa la possibilità di dotarsi di un servizio di II livello, di consulenza e mediazione linguistica a chiamata per la gestione dell'utenza migrante, sfocia presto nell'abbandono dell'idea, in quanto, afferma l'Assessore Grazia, dai servizi “*non è arrivata l'emergenza o la priorità*”.

Come già dimostrato, anche in questo caso il più ampio sistema organizzativo dei servizi d'accesso ed il significato ad essi dato incide in maniera profonda nella scelta del modello relativo ai servizi oggetto di questa ricerca.

Il passaggio da un servizio dedicato al suo superamento, infatti, coincide con una trasformazione dello Sportello sociale e, in generale, del primo accesso ai servizi sociali. In quel periodo, si decise in primo luogo di trovare una ubicazione unica per tutto il servizio sociale, Sportello sociale e assistenti sociali, per favorire il passaggio di comunicazione ed il lavoro congiunto tra i due livelli.

Peraltro, gli operatori di Sportello sociale già contavano sul supporto di un'assistente sociale specificamente dedicata, per garantire una lettura del bisogno approfondita e dare forza e maggiore qualità alla prima valutazione. Inoltre, questa stessa attenzione a qualificare gli operatori del primo accesso e a renderli sempre più capaci di leggere oltre le richieste manifeste, anche i bisogni inespresi, si estende a tutte le porte che il cittadino ha per accedere alle prestazioni sociali. Ad esempio, la partecipazione alla formazione dedicata agli operatori di sportello fu incentivata anche tra il personale dell'ufficio casa:

– Quando c'è stato il corso di operatori di sportello ci è parso opportuno che lo facesse anche lei perché acquisisse ad esempio competenze su come si fa un colloquio, come si legge il bisogno implicito. Questo lei lo riporta nei colloqui che fa per la casa, che solo apparentemente sembrano limitati alla comunicazione della posizione acquisita in graduatoria, e invece poi, essendo diventata capace anche di leggere altri bisogni, si spostano all'assistente sociale a cui in alcuni casi rimanda. E ciò ha effetto positivo anche sull'utenza straniera.

Del resto se vediamo le graduatorie della casa pubblica l'affluenza degli stranieri è altissima e accedono al servizio sempre, per fare la domanda, per vedere come sono messi in graduatoria e questo non è semplice lavoro dell'ufficio casa, va oltre.

(Demaria, Responsabile Servizi alla Persona, Comune di Pianoro)

In altre parole, la perdita di uno sportello dedicato allo straniero trova in qualche modo compensazione nella forte strutturazione dell'accesso e nell'attenzione alla prima accoglienza come momento fondamentale per comprendere e fare emergere i bisogni del cittadino (indipendentemente dalla sua nazionalità), attenzione che, come si legge nella testimonianza riportata, si riverbera positivamente anche specificamente sull'utenza straniera.

Un ulteriore interessante elemento di valutazione sul passaggio servizio dedicato-indistinto è introdotto dall'Assessore Grazia, che, alla domanda se il precedente sportello stranieri creasse percorsi differenziati e privilegiati per lo straniero, risponde:

– Secondo me quell'approccio teso alla relazione che era dello sportello stranieri c'era anche per gli italiani e negli altri servizi, specie se innovativi. Oggi purtroppo ci stiamo per certi versi spostando da servizi "dedicati" a prestazioni sempre più quantificate, ma anche qualificate. Faccio un parallelo dovuto: noi in assistenza domiciliare avevamo un tot di anziani per un tot di operatrici. Noi, almeno io, abbiamo vissuto male alcune richieste dell'accreditamento, perché questo ci ha portato a parcellizzare e standardizzare la prestazione all'anziano in modo anche criticabile; prima avevamo un pacchetto di ore ampio gestito in accordo con la cooperativa dove magari ci stava anche la spesa insieme. Oggi abbiamo standardizzato in prestazioni. Insomma, la presa in carico della persona, basata sulla personalizzazione e l'uso delle risorse di rete, non era solo per gli stranieri, era il nostro approccio generale: dedicare persone a quelle funzioni e ambiti in una forma più aperta, meno basata sulle

prestazioni. Ci stiamo inevitabilmente spostando, oggi, per la tenuta che dobbiamo dare ai servizi e all'ente e per la necessità di rispondere a sempre più persone. Sono due modelli di welfare di riferimento diversi. [...] Secondo me nella fragilità di risorse e nell'uniformare i servizi c'è una minor personalizzazione. Resta l'importanza della presa in carico. Ma, prima, 'in leggerezza' seguivamo cose anche molto complesse magari senza istituzionalizzare la presa in carico. C'era uno spazio 'altro'. Lo straniero poteva portare anche situazioni complesse che trovavano ascolto e elaborazione senza essere necessariamente in carico al servizio. Anche lo sportello lavoro [servizio comunale di orientamento al lavoro] aveva questa funzione, di accogliere temi complessi, ad esempio di accompagnamento al colloquio, e riguardava sia italiani che stranieri. Avevamo più spazi intermedi ed una maggiore articolazione.

Oggi sempre meno, c'è il servizio sociale che ti accompagna nella complessità se ti prende in carico.

(Grazia, Assessore dal 2004 al 2014 del Comune di Pianoro)

Dunque, secondo Grazia la riflessione va allargata tenendo conto di un mutamento di approccio alla persona, imposto dalla congiuntura economica che costringe a estreme razionalizzazioni, dagli irrigidimenti amministrativi e, in generale, da un sistema che, pur con l'obiettivo di migliorare i servizi, rischia di standardizzare all'eccesso. Tutto ciò ha come effetto la perdita di quegli "spazi intermedi", com'era anche lo sportello immigrati di Pianoro, che avevano la funzione e, soprattutto, la capacità di accogliere le persone nella loro specificità e accompagnarle in percorsi di supporto anche al di fuori di un vero e proprio bisogno assistenziale.

A questa perdita, si compensa con un forte investimento sugli interventi di socializzazione e integrazione, coerenti con l'idea di un'immigrazione ormai strutturale, che dà frutti evidenti, come concordano entrambi gli amministratori intervistati:

- Vediamo un ritorno dell'investimento che abbiamo fatto sulla dimensione sociale e culturale. Questo può compensare un po' la perdita di maggior personalizzazione del servizio classico, cioè puntare di più sulla socializzazione.

(Grazia, Assessore dal 2004 al 2014 del Comune di Pianoro)

- Il centro giovanile è diventato un posto unico punto di riferimento dei ragazzi stranieri giovani. Sono la maggioranza. Un po' forse ha creato delle resistenze nei confronti degli italiani. Ma oggi è cambiato. È calata l'età. È diventato un raccoglitore, e uno degli ultimi progetti realizzati è stato la produzione di video sulla memoria dello stragismo, realizzato da ragazzi quasi tutti di origine straniera, che poi sono andati a ritirare il premio dal Presidente Napolitano. Anche questo è indicatore che dimostra che conoscono le vicende italiane. È una cittadinanza alta. Ci sono riusciti.

(Dall'Olio, Assessore alle Politiche sociali, Comune di Pianoro)

La svolta verso il superamento di servizi dedicati per il cittadino straniero, a Bologna, coincide con il compimento del programma di riorganizzazione del Comune attraverso l'articolato percorso di decentramento dei servizi sociali, sanitari ed educativi ai Quartieri.

Lo Sportello sociale di ciascun quartiere diventa il principale e unico punto di accesso ai servizi per tutti i cittadini, indipendentemente dall'origine, assumendo quindi su questo ambito la funzione di informazione di primissimo livello e di indirizzo verso i vari punti specializzati.

Vengono conservati, in gestione all'ASP Città di Bologna, soltanto i servizi e le funzioni più specialistiche, come i centri di accoglienza, il Nodo Antidiscriminazione e, sul fronte informativo e della prima accoglienza, il tema della protezione internazionale attraverso lo Sportello dedicato. In realtà, come spiega il responsabile Maura, il servizio dell'ASP ha subito una trasformazione negli ultimi anni:

- Lo sportello, nel passaggio da comune ad ASP, ereditò uno sportello più generico, uno sportello informativo rivolto a tutta la cittadinanza, e uno più specialistico, sulle protezioni internazionali. [...] Oggi la gran parte delle informazioni di base le danno tanti altri soggetti (associazioni, sindacati, ecc.) in città. La classica domanda sul come rinnovare il permesso di soggiorno non è più di nostra competenza. Il target di persone che accedono a questo sportello cala di anno in anno. Quindi ci siamo specializzati in "sportello protezione internazionale".

Maura, Responsabile Unità operativa Immigrati e coordinatore progetto SPRAR ASP Città di Bologna

Il servizio complessivo di ASP (Unità operativa immigrati), gestisce anche il progetto SPRAR territoriale. Lo sportello tuttavia non segue soltanto le persone inserite nel progetto, ma accompagna tutti i richiedenti protezione internazionale, che possono raggiungere il servizio o autonomamente o inviati dalla Questura, che si avvale della collaborazione di ASP rinviando chi vuole fare domanda di asilo per una fase istruttoria della pratica.

Vi sono, poi, altri sportelli che offrono servizi specialistici all'utenza straniera. A partire da InfoBo di OPIMM, specializzato sul tema dei ricongiungimenti. Questo servizio è agganciato al Comune attraverso una specifica convenzione, che garantisce lo sportello informativo nei casi di domanda di ricongiungimento; per la Prefettura di Bologna, invece, InfoBo svolge la funzione di sportello distaccato per la predisposizione della domanda di ricongiungimento. Inoltre, svolge altre funzioni finanziate attraverso il Fondo Europeo per l'Integrazione, in particolare di previsione e monitoraggio dei minori che fanno ingresso in Italia, e di raccordo con i servizi sociali e scolastici al fine di programmare i necessari interventi di integrazione e inserimento dei minori ricongiunti.

E' in capo ad ASP Irides, invece, il Servizio minori stranieri non accompagnati, che svolge funzioni di servizio sociale e di tutela nei confronti dei minori non accompagnati e delle vittime di tratta.

Altro servizio annoverato in questa lista dagli interlocutori intervistati è il Servizio sociale a bassa soglia, gestito in convenzione con Antoniano Onlus, rivolto ad adulti in difficoltà temporaneamente presenti sul territorio, che, pur trattandosi di un servizio indistinto, conta una quota di utenza straniera così elevata da scivolare, nei fatti, nel polo della specificità.

La mappa si completa poi del fitto mondo dei servizi e progetti promossi dal terzo settore, specificamente dedicati o ad alta percentuale di utenza straniera: tra quelli citati dagli intervistati, il centro di ascolto della Caritas, con cui il Comune non ha un rapporto formalizzato ma consolidato nella prassi; Avvocati di strada; lo sportello stranieri di CGIL.

Infine, tra gli attrezzi a disposizione degli operatori dei servizi sociali bolognesi per rispondere in modo specifico all'utenza straniera vi sono due tipologie di consulenza: un consulente giuridico, di supporto anche, ma non solo, sui temi dell'immigrazione e della tutela dei minori; un servizio centralizzato di mediazione linguistico culturale e di interpretariato, in appalto ad una cooperativa, che funziona a chiamata e può erogare, da contratto, anche consulenze telefoniche immediate. Secondo quanto previsto dal contratto, obiettivi del servizio sono: *“favorire la comunicazione per l'accesso ai servizi, comunali, scolastici, della giustizia minorile e ai servizi erogati dalle Asp cittadine in funzione del bisogno espresso; favorire la facilitazione e la comprensione nel rapporto con l'autorità giudiziaria minorile per gli interventi a favore dei minori e delle loro famiglie; favorire la facilitazione e la comprensione al percorso di protezione internazionale in funzione del bisogno espresso; favorire la comprensione e la traduzione di documentazione a favore di persone straniere inserite nel sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR); espletare la traduzione nella varie lingue di documentazione inerente l'attività sia dei servizi sia degli utenti coinvolti”*.

In sintesi, la scelta bolognese in relazione ai servizi di cui ci stiamo occupando si fonda sull'idea che l'accesso al sociale, l'informazione e il primo orientamento al cittadino debba avere un'unica porta per tutti, italiani e stranieri, fatti salvi i servizi più specialistici che riguardano materie particolari (protezione internazionale, ricongiungimenti familiari, minori non accompagnati) e che richiedono competenze ampie e specifiche, che difficilmente possono essere pensate tra quelle a disposizione degli operatori degli Sportelli sociali.

È opinione dell'Assessore ai servizi sociali, che trova conferma anche nell'idea della *project specialist* dell'Ufficio cooperazione e diritti umani e del responsabile dell'Ufficio di Piano bolognese, che ciò che va rafforzato è un sistema di rete tra i diversi punti di accesso per i cittadini stranieri, che tenga insieme anche le risorse del terzo settore. Se, da un lato, l'accesso al sociale deve stare dentro al pubblico, attraverso lo Sportello sociale, dall'altro lato ciò che riguarda l'informazione e l'orientamento del cittadino straniero può trovare anche più porte, pubbliche e non: le competenze in materia di soggiorno, le capacità di accompagnamento dei cittadini migranti, la funzione di *advocacy* spesso assunta dal terzo settore vanno mantenute, purché – ed è a questo che il Comune vorrebbe tendere – si riescano a tessere in un'unica rete, che non abbia buchi, che superi l'eccessiva frammentazione odierna e che sia in grado di svolgere, successivamente, un corretto rinvio del cittadino ai passaggi successivi¹⁵. In questo modo, sostiene l'Assessore, si potrebbe recuperare anche quella capacità di rispondere ai bisogni specifici che si è perduta:

- Dovrebbe avere un ruolo di sintesi: l'offerta si è differenziata con tanti attori che hanno acquisito delle specialità: qui a Bologna si parla di una frantumazione totale del sistema dei servizi di informazione sui temi dell'immigrazione. Non c'è più stata una scelta di coordinamento. Noi gestiamo con ASP lo sportello protezioni internazionali. Ma non abbiamo un servizio complessivo che faccia sintesi su quel che si muove sulle specificità del fenomeno migratorio. Su alcuni problemi inerenti alla residenzialità di ciascuno di noi, certo che gli strumenti di uno Sportello sociale sono validi e sono gli stessi. Ma ci sono specificità e domande che si aprono diverse, riferite soprattutto a differenze di approccio culturale, a fragilità riferite al percorso di inserimento che non siamo più stati in grado di cogliere, perché non abbiamo più avuto un servizio di coordinamento sul tema immigrazione. [...] Riferito al sistema da creare, un Comune come quello di Bologna e un'area metropolitana ha una rete di servizi informativi

15 Un modello, quello tratteggiato dagli interlocutori, che Campomori, rifacendosi agli studi di Gilbert e Gilbert, definisce *enabler state*: un *welfare*, cioè, in cui l'amministrazione pubblica non si occupa solo di offrire servizi, ma assume prioritaria la funzione di promozione di strategie di rete e coordinamento delle risorse e competenze che esistono tra i soggetti del privato e, in particolare, del terzo settore (Campomori F., 2008. Immigrazione e cittadinanza locale. Op.cit. p. 80).

che va mantenuta e non è detto che sia il Comune ad accentrare di per sé il ruolo dello sportello, ma creare il sistema sì, e curare il sistema degli sportelli informativi e dei servizi per l'immigrazione è la prospettiva. La città metropolitana forse ci può aiutare.

(Frascaroli, Assessore alle Politiche sociali, Comune di Bologna)

- Immagino che il tema sarà discusso con l'istituzione della Città Metropolitana e con la riorganizzazione dei servizi e delle ASP. La mia risposta si basa sulla mia esperienza degli ultimi anni, non sui servizi sociali, ma sulle politiche di sviluppo, con coinvolgimento degli stranieri singoli e associati sullo sviluppo sostenibile. Io vedo che questi temi non sono slegati dagli altri. Bisogna finalmente affrontare il tema dell'immigrazione a 360°. Per me sarebbe auspicabile un punto di monitoraggio: un luogo in cui si unisca la conoscenza su tutto quello che si fa sull'immigrazione, per avere un punto di vista strategico, oggi è tutto frammentato.

(Fresa, project specialist Ufficio cooperazione e diritti umani, Comune di Bologna)

Questo passaggio verso la costruzione di una rete concreta, dovrebbe, nell'intenzione dell'Assessore Frascaroli, anche servire a migliorare il sistema, rispetto al quale vengono evidenziate alcune forti criticità dalla stessa amministratrice.

La finalità che si prefisse l'Amministrazione comunale mediante il decentramento fu quella di avvicinarsi di più ai cittadini in situazione di difficoltà per promuovere coesione e integrazione sociale, personalizzando maggiormente gli interventi e valorizzando di più il ruolo degli operatori sociali. Tuttavia, si è perduta, secondo l'Assessore, la possibilità di cogliere le specificità che inevitabilmente esistono nel caso della popolazione migrante:

- Su alcuni problemi inerenti alla residenzialità di ciascuno di noi certo che gli strumenti di uno Sportello sociale sono validi e sono gli stessi. Ma ci sono specificità e domande che si aprono diverse, riferite soprattutto a differenze di approccio culturale, a fragilità riferite al percorso di inserimento che non siamo più stati in grado di cogliere. Ma non puoi dare risposte tutte uguali a domande diverse. Domande diverse non le abbiamo più colte perché non abbiamo più avuto un servizio di coordinamento sul tema immigrazione.

(Frascaroli, Assessore alle Politiche sociali, Comune di Bologna)

Ciò che è mancato, continua Frascaroli, è stato un massiccio necessario investimento sul lavoro di comunità, che invece avrebbe dovuto essere centrale in un percorso di decentramento dei servizi.

- Un modo distorto di intendere il decentramento che ha appiattito qualunque diversità sull'idea che tutto andava delegato ai quartieri, certo con un principio sacrosanto di prossimità ai servizi nei luoghi dove la gente vive, per la questione della comprensione della comunità. Ma di fatto il lavoro sulla comunità non è stata data come priorità perché i servizi sono sempre più prestazionali: le assistenti sociali sono più erogatori di servizi, spesso in solitudine. Ci vuole più lavoro di squadra, più possibilità anche per un servizio sociale di consegnare una materia troppo specialistica a qualcun altro. Si è persa così la specificità della risposta che si poteva dare all'immigrazione.

(Frascaroli, Assessore alle Politiche sociali, Comune di Bologna)

Si avverte nitidamente, in queste parole, la stessa preoccupazione rilevata dall'Assessore di Pianoro Grazia, seppure in un contesto territoriale completamente diverso, rispetto all'eccessivo

schiacciamento sulla prestazione e al rischio di perdita del lavoro sulla persona e sulla comunità, quello che, per Grazia, era garantito dall'esistenza di "spazi intermedi" di presa in carico "leggera", prima di una presa in carico più specialistica. Un parallelo interessante, che lega un filo tra due territori che hanno scelto il superamento dei servizi dedicati.

Diventa allora importante osservare cosa succede in un quartiere, che sembra dare vita alle riflessioni dei due Assessori, offrendo così una possibile ipotesi di conferma delle percezioni delle amministratrici. Si tratta dello Sportello sociale del Quartiere San Donato-San Vitale, che ha implementato un nuovo modello organizzativo così articolato: un'area accoglienza, composta dallo Sportello sociale, da un "pool accoglienza" e da un "pool lavoro di comunità", e un'area specialistica, che comprende la tutela minori e sostegno della genitorialità, il disagio adulto e la non autosufficienza. In particolare, il Pool accoglienza è composto da assistenti sociali ed educatori che hanno la funzione di affiancare lo Sportello sociale nella prima valutazione e presa in carico "temporanee", di quegli utenti che non rientrano nell'area specialistica, ma che hanno comunque necessità di un supporto maggiore, oltre all'informazione e orientamento. Tra gli operatori del Pool accoglienza vi è anche un educatore appartenuto all'ex Ufficio immigrazione del Quartiere San Donato, con una grande esperienza in materia di immigrazione, che offre al servizio quelle competenze necessarie a leggere i bisogni specifici di quest'utenza e a offrire le risposte giuste (anche in riferimento alle problematiche più pratiche, legate al soggiorno).

Può leggersi, questa esperienza, come una risposta costruita di fronte alle difficoltà evidenziate da Frascaroli, alla necessità di una maggiore capacità di risposta a bisogni specifici (in particolare della popolazione migrante) e di un rafforzamento del lavoro di comunità.

7)

Sostenibilità e opportunità dei diversi modelli: l'ultima parola a chi programma i servizi

La mappatura di questi servizi ha restituito un quadro composito e variegato di tipologie e configurazioni, ciascuna con una forte connessione al territorio in cui nasce. Non è possibile, in definitiva, identificare veri e propri modelli esemplari di servizio, avulsi dai propri contesti territoriali. È difficile, in una simile varietà di realtà, una valutazione comparativa tra diversi modelli.

Si è deciso così di mettere a confronto le diverse esperienze in un *focus group* a cui sono stati invitati i responsabili della programmazione di questi servizi o, nel caso dei territori che hanno scelto la strada del mainstream, dell'area di riferimento, nonché i referenti degli enti gestori.

Allo scopo di rendere possibile la discussione e l'analisi, sono stati presentati i risultati della ricerca e si è proposta alla discussione del focus una generalizzazione delle diverse forme e articolazioni raccolte secondo questo schema:

- servizi dedicati di I livello
- servizi dedicati di II livello
- servizi indistinti.

Ai partecipanti si è chiesto di riflettere su ciascun modello analizzandone la sostenibilità e la rispondenza alle necessità dei territori in base a quattro assi:

- rispondenza ai bisogni dell'utenza straniera
- sostenibilità economica
- sostenibilità sociale
- rispondenza ai bisogni degli operatori comunali e sostenibilità organizzativa

Il risultato di una prima valutazione generale da parte dei partecipanti, sulla base degli assi analitici proposti, pone i servizi di I livello al grado massimo di rispondenza ai bisogni degli stranieri, ma ad un livello basso rispetto alla sostenibilità sociale ed economica; i servizi di II livello risultano i più efficaci in relazione ai bisogni degli operatori, rispondono sufficientemente ai bisogni degli utenti e sono percepiti come poco sostenibili da punto di vista sociale ed economico; il modello indistinto risulta il più adeguato a rispondere in modo soddisfacente alla sostenibilità sociale ed economica, mentre attende scarsamente alle necessità di utenti ed operatori.

Questo quadro acquisisce valore e significato alla luce della densa discussione che ha arricchito i vari assi analitici proposti, che si riporta di seguito.

Quali sono i bisogni specifici degli stranieri a cui occorre dare specifica risposta? A quali di questi bisogni rispondo i tre diversi modelli di servizi, e come lo fanno?

Da queste prime domande stimolo, emerge in primo luogo il tema della normativa legata al soggiorno degli utenti stranieri, caratteristica precipua di ogni migrante. Come noto, l'istituto del permesso di soggiorno regola e scandisce implacabilmente la vita degli immigrati stranieri presenti nel nostro paese, e la sua complessità e continua mutevolezza richiede, da parte degli operatori preposti ad occuparsene, una conoscenza approfondita ed un aggiornamento costante. Condizioni, queste ultime, che allo stato attuale non si riscontrano nei servizi comunali e che richiederebbero un investimento in termini di formazione non sostenibile. I servizi di I livello, ed in certa misura quelli di II livello, sopperiscono a tale assenza.

Ma questo aspetto riporta ad un dibattito più ampio, squisitamente politico, che prende avvio dalla discussione che coinvolse ANCI e Ministero dell'Interno per l'individuazione di possibili vie di decentramento ai comuni delle procedure amministrative relative al rinnovo del permesso di soggiorno. Le domande posta come centrale del dibattito sono: chi è tenuto ad occuparsi della burocrazia dell'immigrazione? Se l'amministrazione dell'immigrazione è non solo infrastruttura strategica da cui dipende l'effettività delle norme in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri, ma anche fattore condizionante la vita di un'ampia fetta di popolazione e la coesione complessiva del tessuto sociale, non deve forse essere di competenza della pubblica amministrazione come qualunque altro aspetto che regoli la vita dei residenti di un territorio?

Così risponde, a queste domande, un partecipante al *focus group*:

- Gli enti pubblici devono occuparsi del bisogno del cittadino straniero di essere sostenuto in quel mondo complicato che è lo stare dentro a questa normativa? Sta a noi Enti locali farlo? È la domanda base, la mia risposta è assolutamente sì. Sarebbe come dire: sta a noi fare la carta di identità o mandiamo al patronato? I nostri servizi, laddove sono indistinti, abbiamo la certezza che siano capaci? è una scelta: se io li formo, poi ho la certezza che tutti gli uffici, dall'URP al sociale all'anagrafe, sanno rispondere ad una domanda complicatissima, su, ad esempio, la metratura in caso di ricongiungimento familiare. Finché non si arriva a questa consapevolezza si può scegliere di non rispondere a questa domanda, ma è una scelta politica.

Vi sono poi altri bisogni connessi all'essere cittadino straniero, che riguardano la sua difficoltà di districarsi in contesto culturale, sociale, organizzativo altro, di cui non si conoscono le regole, e che richiede un orientamento specifico, possibile solo attraverso l'ascolto comprensivo dell'esperienza e del vissuto di cui l'utente straniero è portatore. Anche in questi termini, i servizi di I e II livello, sin quando non sarà possibile accertare tali capacità tra gli operatori dei servizi standard, risultano fondamentali:

- Questo tipo di bisogni, siamo certi che i nostri operatori dell'accesso (e qua si va sul livello della presa in carico) li sappiano ascoltare, interpretare e capire? Se io mando i bambini a scuola in pigiama, come può accadere tra le famiglie provenienti dal Pakistan, pensano che non sono un buon genitore? Oppure qualcuno ha avuto una formazione tale da farmi capire che non è così? Gli operatori sono tutti capaci di comprendere? Se sì non c'è bisogno dei servizi di I livello o della consulenza. Altrimenti, fin quando non sarà così, questi sono tutti bisogni specifici.

- Secondo me nel modello indistinto si perde una parte del bisogno. Intanto perché l'Ente locale riceve solo i cittadini residenti, in genere. Poi è vero anche che i bisogni sono diversi. Hanno bisogno anche di capire come sono organizzati i servizi.

Il bisogno di orientamento al territorio ed al sistema di servizi non è legato al tempo di permanenza in Italia. Tutti i partecipanti concordano che le difficoltà dello straniero possono permanere nel tempo; i passaggi e la stessa evoluzione della sua presenza (ricongiungimenti familiari, nascita di figli, ecc.) pongono di volta in volta problemi e questioni nuove che richiedono sostegno.

- Ci sono bisogno specifici almeno in una prima fase, in una fase in cui non conosci quel servizio. In realtà possono essere in Italia da 10 anni e non aver mai avuto bisogno di quel servizio. Questo vale anche per l'italiano, ma come straniero c'è anche il fatto che probabilmente quel servizio nel paese d'origine era diverso.

Al di là di questi due specifici aspetti (la normativa e l'orientamento ai servizi), è emersa una difficoltà a definire il bisogno a monte delle diverse scelte di servizi. Si fa appello alla necessità di una valutazione approfondita del bisogno, si richiama la parzialità degli strumenti di conoscenza dei bisogni (come ad esempio i dati dell'Osservatorio provinciale degli Sportelli sociali, che rilevano solo il bisogno espresso), si evidenzia come i canali di espressione delle proprie esigenze nel caso degli immigrati siano pochi e deboli.

- E' molto difficile per me parlare di scelta di modello di servizi quando non è stata fatta una valutazione approfondita dei bisogni degli utenti. Mi sembra che si dovrebbe partire da una analisi approfondita sui bisogni. Solo a quel punto saremmo in grado di dare risposte adeguate a questi nuovi bisogni. [...] Ho partecipato alla discussione che è stata fatta all'interno del Comune di Bologna che ha fatto la scelta dei servizi indistinti, mentre adesso ci si interroga se non sia il caso di ripensare in qualche modo, visto che ci sono dei bisogni individuali e collettivi cui tale modello fatica a rispondere. [...] Se tu come utente straniero percepisci il pregiudizio della tua città, delle istituzioni che ti accolgono, questo è grave. Perché vengono percepite delle barriere nell'accesso agli uffici? Farsi queste domande significa provare a rispondere a dei bisogni specifici.

- Ciò che occorrerebbe rilevare è il bisogno inespresso. Noi lavoriamo sempre di più affinché ci sia il coinvolgimento delle associazioni del territorio per raccogliere il bisogno inespresso. In alcuni ambiti, come quello delle famiglie per disabili o anche degli anziani, ci sono. In altri ambiti non ci sono.

7.2

La sostenibilità 'sociale'

Con “sostenibilità sociale” si è inteso fare riferimento – come da letteratura in materia - alla capacità dei servizi di garantire equità d'accesso a tutti i cittadini, partecipazione, identità culturale e stabilità istituzionale. Più nel concreto, i servizi dedicati possono determinare disparità nell'accesso?

In questi termini, dotarsi di servizi dedicati rappresenta una strada possibile all'assolvimento di un dovere fondamentale dell'ente pubblico, ovvero quello di abbattere ogni barriera potenziale all'accesso dei servizi per una componente della cittadinanza.

- Il ruolo dell'ente locale deve essere quello di mettere l'utente in condizioni di poter espletare una procedura. Sulle modalità l'ente locale le individua, ma l'utente deve essere messo nelle stesse condizioni di possibilità di accedere ad una procedura e completarla, quindi anche eventualmente con delle forme di semplificazioni di questa procedura, come interventi del mediatore culturale.

- Se lo Sportello sociale non conosce 'a menadito' la normativa che cambia di giorno in giorno rischia di non dare eleggibilità ad un diritto ad una persona che lo potrebbe avere. L'unico modo sarebbe essere sempre aggiornati – cosa che penso sia impossibile per un operatore di Sportello sociale.

Sostenibilità sociale vuol dire anche, per alcuni, deciso superamento della logica assistenzialistica, nella convinzione che l'unica via per innescare un processo in grado di generare sviluppo e sostenersi autonomamente è fornire alle persone stesse gli strumenti per farlo.

- Si tratta di una scelta di quanto vogliamo investire nell'empowerment, nella condivisione, nella comunità, nel senso di appartenenza al territorio, e questo è un altro tema ancora, alla base del servizio che si decide di attivare.

Il tema della sostenibilità sociale, tuttavia, apre anche il fronte di come affrontare il rischio di competizione tra autoctoni ed immigrati e le tensioni che ne derivano.

- Nel contatto coi cittadini, il momento storico così particolare della crisi non ha fatto altro che agguerrire ulteriormente gli autoctoni. Quelli che guardavano prima lo sportello dedicato come un luogo che aiuta oggi si assiste al fenomeno inverso, dove sono loro a sentirsi i più vulnerabili, i più discriminati perché è come se ci fosse stata un'attenzione in più verso gli immigrati. [...] Ciò aumenta la fatica dell'operatore perché si trova a affrontare sempre gli stessi discorsi: perché a lui il lavoro, la casa popolare, e non a me.

7.3

La sostenibilità organizzativa

La sostenibilità organizzativa si lega in primo luogo ai bisogni degli operatori comunali, in termini di compiti, competenze e benessere degli operatori stessi nella gestione dell'utenza straniera. Il *focus group* ha dato chiara conferma del ruolo assunto dai servizi dedicati, laddove esistono, nel compensare specifiche risorse umane assenti nei servizi *standard*, in grado in particolare di affrontare la vulnerabilità sociale. un tema, questo, che ha assunto connotati nuovi in conseguenza della crisi, costringendo gli operatori sociali ad adottare strategie nuove per affrontarla, ad acquisire competenze e conoscenze nuove, ma che ancora, da sole, non sono sufficienti. Le competenze e le funzioni assolate dagli operatori dedicati risultano così fondamentali risorse a cui ricorrere:

- Le operatrici di sportello dedicato sono brave qualificate e vengono spesso usate come aiuto nella parte di secondo livello, nel fare i progetti individuali sulla vulnerabilità, perché ci mancano gli educatori.

L'assistente sociale fa un progetto ma poi gli manca chi gli dà una mano per portarlo avanti. Noi stiamo facendo un gran pasticcio: senza averlo programmato e deciso, usiamo delle figure dello sportello dedicato per fare dei pezzi di progetto anche sugli italiani! Il mondo sta cambiando e noi siamo lenti e non ci organizziamo.

Qualcuno ha evidenziato il valore positivo di questa trasfusione, riconoscendo a tali servizio il valore di amplificatori di qualità:

- Non credo tanto al fatto che gli operatori di sportello migranti debbano sopperire delle carenze che hanno gli altri punti di contatto anche professionali, come le competenze che hanno sviluppato nel contatto con l'utenza immigrata (del resto sono gli altri che dovrebbero imparare a farlo), ma credo molto che ci siano intrecci che sono dei potenti amplificatori di qualità, come il fatto che lo sportello immigrati faccia anche la consulenza agli operatori, il fatto che rappresenti in alcuni casi una componente del sistema durante la presa in carico, ecc.

Altri, tuttavia, evidenziano il rischio che, così facendo, si impedisca il necessario, vero e proprio ripensamento dei servizi comunali, in una morsa che sembra senza scampo: da un lato, la possibilità di poter delegare ad altri già competenti dei pezzi di lavoro può rallentare l'acquisizione dei saperi necessari a svolgerli in autonomia; dall'altro lato, l'ipotesi del superamento di questi servizi si scontrerebbe con la necessità di dover implementare interventi di accompagnamento di una simile trasformazione ugualmente (e forse più) costosi.

- Magari fossimo nella condizione che quelle pratiche relative al discorso del soggiorno fossero svolte dall'ufficio anagrafe, magari la collega dell'ufficio dello stato civile avesse queste conoscenze. Ma la realtà è altra: ci troviamo davanti a dei servizi che quando arriva lo straniero con le sue dinamiche non sanno reggerle. La realtà è che queste attività, legate al permesso di soggiorno e altro, l'operatore dell'anagrafe non riesce ad espletarle in piena autonomia; sapere di avere uno sportello che si occupa solo di questo, sapendo che quella cosa la può fare qualcun altro, fa sì che quella pratica complessa venga rimandata all'altro. Mi chiedo, poi, nei periodi di chiusura dello sportello, come facciamo nei confronti di quelle situazioni?

- Se non cominciamo a parlare di responsabilità diffusa e sistemica rispetto alla presa in carico, dove ognuno, ogni servizio che accoglie il cittadino, fa il suo pezzettino, non se ne esce perché organizzativamente ci troviamo che lo sportello dedicato di I livello si vede arrivare qualsiasi persona con la pelle scura, e questo succede ovunque. C'è una deresponsabilizzazione data dai pregiudizi.

- Poniamo che volessimo andare nella direzione di rendere tutti gli operatori comunali in grado di rispondere alla normativa, essere accoglienti ed ascoltare il bisogno di tutti i cittadini. Però questo, al livello della sostenibilità organizzativa, e vado anche al bisogno degli operatori comunali, è realistico? In questo momento nel nostro territorio, tutti i politici e i tecnici dicono che vogliamo andare verso questa direzione, ma poi logisticamente, organizzativamente, per le risorse umane che ci sono, per garantire il benessere organizzativo e operativo degli operatori, possiamo togliere l'operatore di sportello dedicato? No! Ci sarebbe una rivolta. Allora qui vado al rischio. Significa che abbiamo di fatto costruito un'appendice al nostro sistema di servizi che è diventato indispensabile. Ma la domanda è: lo sappiamo quando l'abbiamo fatto? L'abbiamo

programmato? Noi dobbiamo fare programmazione. Io conscia del mio ruolo mi faccio queste domande. Ma poi nella pratica ci rendiamo conto che destrutturare questo è complicato. Non sto dicendo destrutturare nel senso di eliminare il servizio e basta, ma fare un'operazione complessa, consapevole, di transizione, su cui per un po' di anni ci vogliono ulteriori risorse economiche, per un po' di anni spendiamo di più per gestire la transizione

7.4

In conclusione

In generale, ciò che è emerso è la profonda difficoltà a dare una risposta precisa alla domanda: a quali bisogni scegliamo di rispondere nel momento in cui dobbiamo pianificare questi servizi? Si evidenzia la mancanza di un'analisi del bisogno inespresso, ma tale analisi si scontra con delle criticità oggettive: come realizzarla metodologicamente? Quanto pesano, in una simile analisi, i rischi d'induzione dei bisogni e, dunque, di definizione arbitraria degli stessi? E' davvero un'analisi possibile?

Ecco che in questi termini, risulta evidente come, a determinare le diverse scelte di modelli, siano altri fattori a pesare maggiormente, oltre a quelli già evidenziati nei risultati di sintesi della ricerca, che attengono alla storia ed alle tradizioni di ciascun territorio, comprese le relazioni esistenti con i soggetti gestori, ed all'assetto organizzativo dei servizi e di governance territoriale.

Pesano certamente le valutazioni legate alla sostenibilità economica, in una fase storica di forti ristrettezze di bilancio per gli enti locali.

Pesa la sostenibilità sociale, poggiata su un delicato equilibrio tra la necessità e volontà degli enti locali di garantire parità d'accesso ai servizi e il rischio di conflitti.

Pesa, infine, la sostenibilità organizzativa: pare difficile modificare un assetto organizzativo consolidato dalla prassi, ma poco piantato su una programmazione chiara e del tutto consapevole.

Le variabili di cui tenere conto nella programmazione, come nell'analisi, di questi servizi sono molte; per concludere con l'efficace espressione utilizzata da un partecipante al focus, "*è una specie di forma algebrica, difficile da risolvere*".

ALLEGATI

Allegato a

Elenco delle persone intervistate

- Referente Ufficio di Piano Pianura Est - Maria Chiara Patuelli
- Responsabile dei Servizi alla persona del Comune di San Giovanni in Persiceto - Lorenzo Sarti
- Coordinatrice dell'Area adulti ASC Insieme di Casalecchio di Reno- Antonella Gandolfi
- Responsabile di area ASP Nuovo Circondario Imolese - M. Grazia Ciarlatani
- Ufficio cooperazione e diritti umani del Comune di Bologna, *project specialist* - Lucia Fresa
- Funzionario Settore servizi sociali, Dip. benessere di comunità del Comune di Bologna - Emma Collina
- Responsabile Ufficio di Piano Porretta - Annalisi Fanini
- Coordinatrice del Progetto Punto Migranti Pianura Est e servizio di consulenza di II livello dei Comuni di San Giovanni e Crevalcore - Coop Lai Momo -Tatiana Di Federico
- Referente Commissione Mosaico ASC Insieme di Casalecchio di Reno - Letizia Lambertini
- Mediatrice culturale Servizio mediazione Casalecchio di Reno - Ana Achinca
- Collaboratrice Ufficio Pari Opportunità, ASC Insieme Casalecchio di Reno - Cecilia Baldini
- Responsabile Servizio Immigrati ASP Città di Bologna - Antonio Maura
- Coordinatrice Sportello Immigrati Nuovo Circondario Imolese, Cooperativa Solco - Claudia Carloni
- Mediatrice culturale Associazione AIAB, Porretta Terme - Amina Abdelkain
- Responsabile CGIL Servizio stranieri Bologna - Anna Rosa Rossi
- Assistente sociale Comune di Castel Maggiore - Rosanna Guttadauro
- Assistente sociale Comune di San Pietro in Casale - Graziana Pastorelli
- Responsabile Sportello socio-scolastico del Comune di San Lazzaro di Savena - Nadia Bolognesi
- Responsabile settore servizi alla persona del Comune di Pianoro - Andrea Demaria
- Presidente del Comitato di Distretto Pianura Est e Sindaco del Comune di Bentivoglio (mandato 2009-2014) - Vladimiro Longhi
- Assessore Politiche sociali del Comune di Casalecchio di Reno (mandato 2009-2014) – Massimo Bosso
- Assessore Politiche sociali del Comune di Vergato - Anselma Capri
- Assessore Politiche sociali del Comune di Bologna - Amelia Frascaroli
- Assessore Politiche sociali del Comune di Pianoro - Riccardo Dall'Olio
- Assessore del Comune di Pianoro (mandato 2004-9 Scuola, Sanità e Famiglia e 2009-14 Politiche Sociali) - Antonella Grazia

Allegato b

Indagine sulla soddisfazione dell'utenza

La nostra indagine ha inteso introdurre una modalità puntuale, sebbene limitata, per raccogliere la soddisfazione degli utenti dei servizi di I e II livello e rilevare le aspettative e la lontananza da queste del servizio considerato.

Per l'impostazione di questa ricerca valutativa abbiamo fatto riferimento ai questionari di valutazione sperimentati nel progetto FEI "Percorsi di informazione per promuovere l'integrazione"¹⁶ e ai manuali e alle esperienze di Cantieri¹⁷, improntando il lavoro ad un approccio riconducibile alle tecniche della soddisfazione dei clienti (o *customer satisfaction*).

Gli strumenti scelti per raggiungere lo scopo di misurare la soddisfazione degli utenti sono stati i seguenti:

- questionari di soddisfazione ponderata indirizzati agli utenti dei servizi di primo livello, cioè gli utenti allo sportello (allegato d);
- questionari per rilevare la soddisfazione degli operatori di servizi comunali che fruiscono dei servizi di II livello (allegato e);
- questionari rivolti ai referenti di associazioni di/per cittadini stranieri di Bologna città e provincia, intesi come osservatori, testimoni privilegiati e rappresentanti dell'utenza finale, che hanno interesse ad ottenere il miglior servizio possibile per i propri associati e, in generale, per gli immigrati (allegato f).

Qualche cenno sul questionario di soddisfazione ponderata. Questo tipo di ricerca valutativa usa un questionario centrato sulla doppia rilevazione delle aspettative, rispetto ad una tipologia di servizio come quella oggetto dell'indagine, e della soddisfazione, relativa al particolare servizio di cui si usufruisce. Poiché nessuna tecnica è scevra da difetti, abbiamo considerato, accanto alla valutazione della soddisfazione ponderata, diverse tipologie di questionario per valutare la soddisfazione del cliente.

16 Lo strumento di rilevazione cui si fa riferimento è stato costruito e applicato da Extrafondente all'interno del progetto "Percorsi di informazione per promuovere l'integrazione", realizzato nel territorio di Reggio Emilia nel 2011/2012 grazie al contributo del Fondo Europeo per l'integrazione (FEI) e del Ministero dell'interno, che, tra le principali azioni, ha previsto la misurazione dell'efficacia dei diversi progetti informativi destinati ai migranti. Tra i promotori del progetto il Comune e la Provincia di Reggio Emilia.

17 "Cantieri" è un'iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, realizzata in collaborazione con partner pubblici e privati, per accelerare e dare concretezza ai processi di innovazione nelle amministrazioni pubbliche. In particolare, abbiamo consultato il manuale "*La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche*" (Dip. Della Funzione pubblica).

La tabella che segue mette a confronto i rischi e i vantaggi di tre possibili alternative metodologiche

18

MODELLO	DESCRIZIONE	SVANTAGGI
<i>Monitoraggio delle attese e delle percezioni (scala di DIFFERENZIALE SEMANTICO)</i>	Confronto di qualità percepita con aspettative, attraverso domande del tipo: “la cortesia del personale ha deluso le sue aspettative o le ha superate?”, “di quanto le ha deluse o di quanto le ha superate?”. Si può misurare con scala di differenziale semantico.	Utile se il servizio è nuovo; altrimenti se l’utente non è un nuovo utente, è difficile per lui pensare a quali erano le sue aspettative, in origine, dopo un utilizzo del servizio che si verifica da tempo.
<i>Valutazione della soddisfazione ponderata</i>	Si pongono domande del tipo: “Quanto è importante?” e “quanto è soddisfatto relativamente a?”. La prima informazione riguarda in che misura si desidera che ciascuna caratteristica sia presente all’interno del Servizio considerato per poter dire di esserne completamente soddisfatto (scala 1-5 o 1-7). La seconda informazione riguarda la reale presenza della caratteristica per il Servizio considerato (scala 1-5 o 1-7).	Nel caso dell’auto-compilazione, l’intervistato può fare confusione tra il concetto di importanza (Quanto DESIDERA?) e quello di soddisfazione (Quanto RITIENE che sia realmente?) . E’ pesante ripetere l’operazione per ogni indicatore.
<i>Tecniche indirette o di tipo proiettivo (ricerca motivazionale)</i>	La componente proiettiva è collegata al fatto che si spiega agli intervistati che ogni affermazione è già stata espressa da altre persone. Gli intervistati devono indicare solo un livello di adesione.	La formulazione della domanda può essere complessa e la somministrazione o auto compilazione del questionario piuttosto lunga.

Nell’indagine sulla soddisfazione ponderata, abbiamo considerato i due aspetti “importanza” e “soddisfazione” applicati a diversi indicatori relativi a tre dimensioni:

- Strutture e accesso
- Risposte degli operatori
- Relazioni con il personale

Insieme, queste tre dimensioni, facenti riferimento agli aspetti tecnici e relazionali del servizio, determinano la qualità percepita da parte degli utenti, secondo lo schema che segue:



Per ogni indicatore, gli intervistati erano chiamati ad esprimere un giudizio su una scala con ampiezza 1-5 che, nella prima parte del questionario (dedicata a rilevare l'importanza attribuita a determinate variabili), si presentava secondo il modello A dello schema sottoriportato, e nella seconda parte del questionario (dedicata a rilevare la soddisfazione percepita rispetto alle diverse variabili), secondo il modello B.

Modello A

1	2	3	4	5
Non importante	Poco importante	Mediamente importante	Abbastanza importante	Molto importante

Modello B

1	2	3	4	5
Per nulla soddisfatto	Poco soddisfatto	Mediamente soddisfatto	Abbastanza soddisfatto	Molto soddisfatto

Valutazione del servizio di I livello

E' stato somministrato un questionario agli utenti di 5 sportelli campione in Distretti diversi: Castel Maggiore e San Pietro in Casale (Distretto di Pianura Est, Progetto Punto Migranti gestito da Cooperativa Abantu in ATI con la cooperativa Lai Momo), Imola (Nuovo Circondario Imolese, Sportello Immigrati gestito da Cooperativa Solco), Vergato (Distretto di Porretta, Sportello gestito dall'Associazione AIAB).

Il questionario è stato somministrato da un rilevatore nei locali e nei regolari orari di apertura dello sportello agli utenti che accedono al servizio; nei casi in cui l'intervistato è parso in grado di

rispondere in autonomia, il questionario è stato auto-somministrato e, dall'intervistatore, soltanto introdotto.

Sempre si è ricercata la collaborazione e condivisione da parte degli operatori degli sportelli ai quali era richiesto di contribuire ad orientare e motivare l'utente all'intervista. La disponibilità degli operatori a collaborare alla rilevazione è stata piena, ed in uno sportello è giunta sino all'offerta della propria disponibilità, nelle occasioni in cui si è ravvisata necessità, a mediare linguisticamente la compilazione del questionario.

Descrizione dei dati demografici del campione

Nelle otto giornate di somministrazione delle interviste, sono stati raccolti complessivamente 44 questionari.

Diario delle interviste agli utenti allo sportello		
DATA	LUOGO	N. INTER V.
04/06/2014	SAN PIETRO IN CASALE	9
05/06/2014	SAN PIETRO IN CASALE	5
13/06/2014	CASALECCHIO	1
20/06/2014	VERGATO	7
03/07/2014	IMOLA	4
07/07/2014	VERGATO	4
08/07/2014	IMOLA	7
09/07/2014	CASTEL MAGGIORE	7
	TOTALE	44

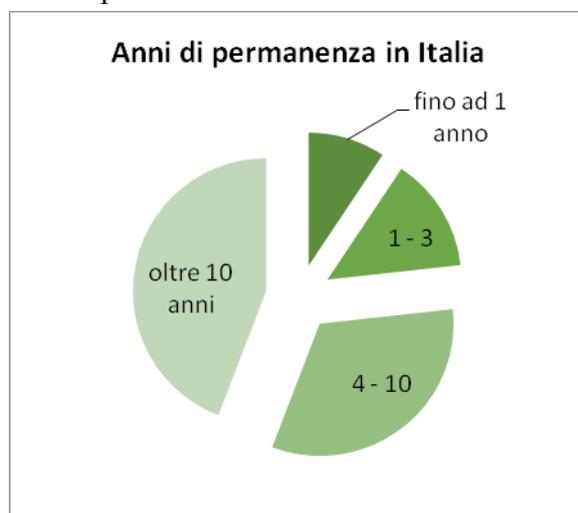
L'età degli intervistati è così distribuita:

Classi di età	Frequenza
18 - 30 anni	11
31 - 49 anni	21
oltre 50 anni	9
Totale	41

Dei 44 rispondenti, 33 hanno risposto alla domanda sulla cittadinanza: in totale sono state registrate 14 diverse cittadinanze. I due intervistati con cittadinanza italiana hanno indicato l'origine senegalese e marocchina.

Cittadinanza degli intervistati	
marocchina	13
tunisina	3
serba	2
nigeriana	2
moldava	2
italiana	2
siriana	2
camerunense	1
filippina	1
indiana	1
pakistana	1
rumena	1
senegalese	1
ucraina	1
Totale	33

Interessante il dato relativo all'anzianità di presenza in Italia. Sebbene riferito ad un campione limitato, offre uno sguardo sulla tipologia dell'utenza di questi servizi non del tutto scontato: la maggioranza degli intervistati (19), infatti, risulta presente in Italia da oltre 10 anni, seguita da coloro che sono in Italia da 4-10 anni (14). Piuttosto alta anche la permanenza sul territorio sede della rilevazione. Se il bisogno informativo e d'orientamento è notoriamente elevato tra i cittadini migranti di recente arrivo, il dato rende evidente la continua rilevante fruizione dei Servizi di informazione e orientamento per gli stranieri anche dopo una lunga permanenza in Italia. Le trasformazioni familiari (nascita di figli, ricongiungimenti, ecc.) determinano nuovi bisogni ai quali questi servizi continuano a dare risposta.





Le risposte degli intervistati

Il metodo della soddisfazione ponderata consente di considerare il peso che una diversa attribuzione di importanza determina sui vari fattori considerati nella valutazione. Ci sono infatti fattori ritenuti più importanti di altri, ed è dunque ragionevole attribuire un peso maggiore al livello di soddisfazione ottenuto su un fattore giudicato fondamentale o molto importante rispetto ad un parametro giudicato meno rilevante.

La tabella che segue presenta l'indice medio ponderato di soddisfazione (che dunque tiene conto dei diversi gradi di importanza attribuiti) delle tre dimensioni considerate. Nella scala considerata (da 1 per nulla importante/soddisfacente, a 5, del tutto importante/soddisfacente), l'indice medio risulta complessivamente elevato: vi è una percezione alta della qualità dei servizi, che evidentemente rispondono bene alle aspettative degli utenti.

La dimensione ritenuta maggiormente importante e che, al contempo, raccoglie i maggiori consensi è quella relazionale, a conferma della centralità di questo aspetto emerso anche nell'analisi qualitativa di questo lavoro.

Dimensione	Indice medio di soddisfazione ponderata
Struttura e accesso	4,27
Risposta degli operatori	4,61
Relazione con il personale	4,79
Valutazione complessiva	4,57

La tabella sotto riportata riporta la soddisfazione ponderata circa le single variabili considerate per ogni dimensione. Pur nella soddisfazione complessivamente elevata, è possibile fare alcune considerazioni di dettaglio.

Risulta inferiore il gradimento rispetto ai tempi di attesa per essere ricevuti dall'operatore e al livello di chiarezza e completezza rispetto alle competenze del servizio (la variabile "Pubblicità e informazioni precise su cosa può fare il Servizio" raccoglie il consenso più basso in assoluto).

La soddisfazione è maggiore, invece, rispetto alla facile reperibilità del servizio, alla competenza degli operatori e alla loro capacità di avere un atteggiamento empatico.

Dimensione	Indice medio di soddisfazione ponderata
Struttura e accesso	
Facilità nel trovare questo servizio	4,81
Tempi di attesa per il mio turno	4,17
Presenza di una stanza per parlare da solo con l'operatore	4,19
Pubblicità e informazioni precise su cosa può fare il Servizio	3,90
Risposta degli operatori	
Trovare operatori competenti	4,88
Avere tutto il tempo di cui ho bisogno per parlare con l'operatore	4,76
Ricevere risposte esaurienti	4,67
Sapere cosa devo fare senza dover tornare più volte al servizio	4,74
Quando l'operatore non sa la risposta, dice dove rivolgersi e come	4,62
Essere seguito fino alla soluzione del problema	4,69
Essere presentato/accompagnato ad un altro ufficio a cui si viene indirizzati	3,79
Trovare operatori disponibili a fornire informazioni al telefono	4,50
Non dovere correre da un ufficio all'altro per risolvere tutti i miei problemi.	4,71
Relazione con gli operatori	
Gli operatori la fanno sentire a proprio agio, tranquillo e rilassato	4,81
gli operatori parlano una lingua a lei conosciuta	4,79
gli operatori usano parole semplici e spiegano parole difficili o specialistiche	4,76
gli operatori sono cortesi	4,81
gli operatori capiscono i miei bisogni e i miei problemi	4,76

Una sezione del questionario lasciava l'intervistato libero di esprimere una o più problematiche rilevate nel servizio, i punti di forza e eventuali suggerimenti.

A Vergato, Imola e Castel Maggiore alcuni utenti hanno segnalato l'indisponibilità di un luogo appartato che tuteli la privacy.

La cortesia, la capacità d'ascolto, l'immediatezza delle risposte sono i principali punti di forza raccolti con le risposte aperte.

Tra i suggerimenti, solo qualche invito a rafforzare gli orari di apertura.

Valutazione del servizio di II livello

Per valutare la soddisfazione dei servizi di II livello presenti nel territorio provinciale bolognese, è stato creato un questionario *on-line* auto-somministrato destinato a tutti gli operatori di Uffici anagrafe, Servizi sociali e eventuali altri uffici comunali che usufruiscano del servizio nei Comuni dotati di tale servizio di consulenza, ovvero tutti i Comuni del Distretto Pianura Est, del Distretto di Casalecchio di Reno, San Giovanni in Persiceto e Crevalcore. L'invito alla compilazione per i possibili rispondenti è avvenuta attraverso gli Uffici di Piano.

Parte del questionario presenta una struttura e dimensioni analoghe a quello relativo alla rilevazione della soddisfazione degli utenti di I livello. Sono state così considerate, anche in questo caso, gli aspetti dell'"importanza" e "soddisfazione" applicati a diversi indicatori relativi a tre dimensioni:

- Strutture e accesso
- Risposte degli operatori
- Relazioni con il personale.

Il tempo utile per la compilazione del questionario è stato quello compreso dal 10 giugno al 2 luglio 2014. Sono stati raccolti 18 questionari compilati: uno da un operatore di uno dei due Comuni del Distretto Pianura Ovest interessati dal servizio, 17 dal Distretto Pianura Est. In entrambi i Distretti il servizio è gestito dalla Cooperativa Lai Momo ed ha caratteristiche analoghe, pertanto i risultati che seguono considerano insieme l'intero campione di 18 questionari. Tutti i rispondenti appartengono al servizio sociale comunale.

La maggioranza dei rispondenti ha fruito del servizio con frequenza negli ultimi tre mesi; 15 operatori, infatti, lo hanno interpellato oltre 3 volte.

Quante volte ha contattato il servizio negli ultimi 3 mesi?

Nessuna	0
Da 1 a 3 volte	3
Da 4 a 10 volte	8
Oltre 10 volte	7

La valutazione complessiva della qualità dei servizi di consulenza è elevata. Alla domanda "Complessivamente, che valutazione dà della qualità del Servizio?", in 13 rispondono "ottima", in 5 "buona".

Nella tabella sotto riportata si presenta l'indice medio ponderato di soddisfazione delle tre dimensioni. Nella scala considerata (da 1 per nulla importante/soddisfacente, a 5, del tutto importante/soddisfacente), l'indice medio risulta, anche tra gli utenti di II livello, complessivamente elevato.

Dimensione	Indice medio di soddisfazione ponderata
Struttura e accesso	4,17
Risposta degli operatori	4,70
Relazione con il personale	4,83
Valutazione complessiva	4,58

Osservando l'indice di soddisfazione ponderata per ciascuna delle variabili che compongono le tre dimensioni, si rileva come un valore inferiore, sebbene comunque decisamente elevato, si registri riguardo alla possibilità di avere un feedback a conclusione del caso. La competenza e conoscenza della materia è invece la variabile che raccoglie maggiore soddisfazione.

Dimensione	Indice medio di soddisfazione ponderata
Struttura e accesso	
Avere una risposta rapida al mio bisogno	4,65
Avere informazioni sull'esistenza del Servizio	4,47
Disporre di un sito internet con tutte le informazioni	3,81
Ricevere <i>newsletter</i> di informazioni e aggiornamenti periodici sulle novità nel settore	3,88
Risposta degli operatori	
Avere un operatore unico di riferimento	4,76
Presenza di operatori competenti che conoscono la materia	4,88
Ricevere risposte esaurienti (complete e adeguate al bisogno)	4,76
Essere seguiti fino alla soluzione del problema	4,71
Ricevere informazioni sulla conclusione di un caso	4,38
Disponibilità degli operatori a fornire informazioni al telefono	4,72
Relazione con gli operatori	
Uso di un linguaggio che sia comprensibile da servizi diversi e agenzie del territorio	4,78
Operatori cortesi	5
Operatori comprensivi dei bisogni di altri servizi e agenzie	4,28

La tabella che segue riporta le risposte alla domanda a risposta multipla: “Tra le seguenti tipologie di servizi, indichi fino ad un massimo di 3 servizi che, a suo avviso, un servizio di supporto per la

gestione dell'utenza straniera dovrebbe erogare". Normativa e lingua rappresentano gli ostacoli maggiori nella gestione dell'utenza multiculturale; interessante notare come la metà degli intervistati si aspetti supporto nella gestione complessa dei casi.

Tipologia di servizio	n.	%
consulenza giuridica (su normativa legata al soggiorno)	16	88,9
mediazione linguistica	11	61,1
affiancamento ai servizi nella gestione di casi complessi	9	50,0
mediazione culturale	8	44,4
supporto nella costruzione di progetti individuali sugli utenti	3	16,7
traduzioni	3	16,7
accompagnamento utenti	2	11,1
mediazione linguistica	1	5,6
consulenza psicologica, sul disagio	1	5,6

Tutti gli intervistati riconoscono grande importanza a questi servizi, riconoscendovi questi punti di forza:

- Supporto al servizio sociale nell'affrontare bisogni nuovi e complessi
Svolgono un'importante attività di supporto agli sportelli socio-scolastici per quanto riguarda attività di consulenze specifiche sull'immigrazione. Per il fondamentale contributo e supporto che forniscono al servizio sociale territoriale. E' un supporto fondamentale nella presa in carico dei cittadini stranieri
Perché l'utenza straniera è in aumento e indipendentemente da questo è necessario sapere fare fronte alle domande dei cittadini.
E' indispensabile per affrontare le tematiche e i bisogni emergenti.
- Competenze specialistiche: mediazione culturale, linguistica, competenze giuridiche
Rispondono alla necessità di specializzazione sulla materia.
E' necessario fornire indicazioni precise e corrette a chi arriva nel nostro Paese, fornire un sostegno ai cittadini che devono essere aggiornati su procedimenti che spesso sono soggetti a cambiamenti.
Sono importanti vista la complessità normativa.
I cittadini stranieri presentano esigenze e modalità di espressione di queste esigenze che richiedono competenze specialistiche e culturali non acquisibili dagli operatori comunali nel contesto delle attività ordinarie.
Sono essenziali per una comprensione efficace e una comunicazione reciproca tra servizio ed utenza.
Sono importanti per dare informazioni su come muoversi nel territorio. In alcune situazioni è molto importante avere il servizio di mediazione linguistica.
- Essenziale funzione di orientamento

Essendo la burocrazia italiana veramente complicata è difficile districarsi soprattutto per chi viene da paesi dove la burocrazia è meno presente. Così i cittadini stranieri hanno un punto di riferimento importante nel proprio Comune.

- Aspetti positivi nel rapporto con il Servizio sociale comunale

Essere 'estranei' ai Servizi Sociali invoglia l'accesso delle persone straniere. Le persone costruiscono relazioni di fiducia importanti e maggiormente sincere con gli operatori del Punto Migranti.

Il costante ed attento rapporto con gli operatori del Servizio sociale comunale è un vero punto di forza, che permette di affrontare anche i casi complessi disponendo sempre di informazioni aggiornate

A questi elementi positivi, si aggiunge il frequente riferimento alla disponibilità e competenza degli operatori.

Attraverso una domanda aperta abbiamo chiesto di indicare una criticità del servizio:

- Criticità legate alla logistica:

La sala d'attesa coincidente con quella dello Sportello socio-scolastico crea confusione nell'orientamento degli sportelli ed anche disturbo di sottofondo.

Poca privacy, il luogo per l'accesso non è proprio, a volte, per la gestione delle informazioni.

- Qualcuno ritiene insufficienti le ore di servizio a disposizione:

La sua presenza due volte alla settimana, purtroppo, in certi periodi è insufficiente.

Insufficienza monte orario previsto dal progetto.

- Necessità di maggiore stabilità del mediatore:

Il mediatore culturale, idealmente, più stabile sul territorio per conoscere meglio le risorse e le dinamiche sui singoli territori.

- Difficoltà legate a difetti di comunicazione e dialogo col servizio (in contrapposizione ad altre considerazioni sopra riportate che affermano, al contrario, l'esistenza di un rapporto costante).

Non ci relazioniamo sulle normative.

Mancano momenti di incontro al di fuori dell'orario di sportello per poter condividere percorsi che vadano oltre al servizio di supporto dello sportello.

Delineare i confini delle diverse professionalità.

Infine, attraverso una specifica domanda si è inteso raccogliere informazioni circa la percezione del rispetto di ruoli e competenze. Alla domanda “Nella collaborazione per la gestione di casi complessi, accade che gli operatori di Punto Migranti svolgano funzioni o compiti che non sono di loro competenza?”, in 9 hanno risposto “mai”, i restanti “qualche volta”. Di costoro, 3 ritengono che ciò abbia effetti positivi nella gestione dei casi, gli altri sei ritengono dipenda dai singoli casi.

Allegato c

Raccolta di indicazioni dai testimoni privilegiati: le associazioni dei cittadini di origine straniera

Per raccogliere ulteriori riflessioni sui servizi di sportello dedicati, abbiamo somministrato un sintetico questionario ai referenti di associazioni di/per cittadini stranieri di Bologna, città e provincia, intesi quali osservatori, testimoni privilegiati e rappresentanti dell'utenza finale.

Il questionario era compilabile *on-line*; la lettera d'invito alla compilazione con il *link* al questionario è stata inviata via e-mail ad un elenco di associazioni costruito a partire da tre fonti distinte: gli elenchi della Provincia di Bologna, confrontandoli con le associazioni aderenti al Centro Interculturale Zonarelli e con l'elenco delle associazioni del Terzo settore nel Registro provinciale.

Sono state contattate 166 associazioni complessivamente. All'invio del questionario *on-line* è seguita una o più telefonate di verifica della ricezione del questionario e di motivazione alla compilazione. Attraverso questi contatti telefonici, la rilevazione ha, dunque, raggiunto un'ulteriore risultato: quello di realizzare una, seppure parziale, verifica delle associazioni e aggiornamento degli indirizzi e riferimenti. E' stato possibile infatti raggiungere telefonicamente 96 associazioni. Le restanti non sono state raggiunte in quanto il recapito telefonico era assente nell'elenco oppure si è rilevato non più esistente.

Delle 96 associazioni contattate, 79 hanno confermato la propria esistenza, 18 si sono dichiarate non più attive.

Il periodo di attività, dall'invio dei questionari alla ricezione dell'ultimo inviato va dal 22 maggio al 18 giugno 2014.

Le risposte al questionario

Hanno risposto al questionario 31 associazioni. Otto di queste hanno una dimensione strettamente locale, che copre uno o al massimo tre piccoli comuni; sei hanno una dimensione considerevole che ingloba tutti i comuni di un Distretto socio-sanitario fino a coprire più regioni; sedici indicano Bologna come zona di riferimento, sola o aggregata a qualche altro comune del territorio provinciale. Nell'insieme costruiscono un campione interessante che incrocia sguardi diversi sull'oggetto di analisi.

Alla domanda aperta "*A suo avviso è importante che sul territorio sia presente un servizio di informazioni e orientamento ai servizi specificamente dedicato ai cittadini stranieri?*", i 31 intervistati hanno risposto positivamente. Le ragioni sono state da noi ricodificate nelle categorie mostrate nella tabella che segue (possibili più risposte).

Perché è importante avere un servizio dedicato?	n.
Difficoltà della burocrazia italiana e ignoranza sulle leggi	13
Godimento pieno dei diritti e più facile integrazione	9
Incapacità dei servizi standard	6
Scarsa conoscenza della lingua italiana	5

Non risponde	4
Totale	37

C'è chi precisa le difficoltà dei genitori che si trovano a guidare i propri figli nella complessa scelta del percorso scolastico, in un sistema totalmente diverso da quello conosciuto; chi segnala che il servizio dovrebbe avere un'attenzione specificamente rivolta *“alle donne straniere, affinché possano godere appieno dei propri diritti, usufruendo dei servizi disponibili sul territorio senza passare necessariamente per l'intermediazione maschile”*; chi, infine, precisa che le difficoltà di un immigrato sono tante e vanno affrontate nel loro insieme: *“I cittadini stranieri hanno esigenze specifiche e plurime, in relazione alla loro storia, provenienza, lingua, cultura, problematiche psicologiche, familiari e sociali”*.

Significative le risposte alla domanda a scelta multipla circa le principali tipologie di servizi che un ufficio dedicato a cittadini stranieri dovrebbe erogare.

**I SERVIZI CHE UN UFFICIO DEDICATO DOVREBBE
EROGARE (possibili più risposte)**

	n.	%
Aiuto per capire e fare le cose necessarie per il soggiorno, i visti e la permanenza in Italia (ad es.: cittadinanza italiana, permessi di soggiorno, ricongiungimenti familiari)	25	80,6
Aiuto per capire e fare le cose necessarie per ottenere i servizi del territorio (es. iscrizioni scolastiche, servizi sanitari, servizi del comune, ecc.)	19	61,3
Informazioni e orientamento ricerca lavoro (ad es.: compilazione CV, sostegno nella consultazione di banche dati offerte lavoro) e su Corsi di formazione professionale	14	45,2
Kit per il rilascio o il rinnovo dei permessi di soggiorno: aiuto a capire e compilazione i moduli.	8	25,8
Informazioni e orientamento su corsi di lingua italiana	6	19,4
Ascolto, sostegno al disagio psicologico	5	16,1
Mediazione linguistica e culturale	5	16,1
Possibilità di segnalare discriminazioni e supporto in caso di discriminazioni	6	19,4
Informazioni e orientamento alla ricerca della casa (info sulla normativa relativa ai contratti, sostegno nella consultazione delle offerte)	3	9,7
Corsi di formazione professionale di alta qualità	1	3,2
Informazioni e orientamento su opportunità per il tempo libero (associazioni culturali, sportive, ecc.); promozione e coinvolgimento in attività di socializzazione, momenti d'incontro, ecc.	1	3,2

Le prime due risposte (con frequenza, rispettivamente, di 25 e 19) corrispondono alle difficoltà proprie di una persona che si trova, per così dire, spaesata in un contesto burocratico,

amministrativo e giuridico sconosciuto e, per giunta, complesso, in frequente cambiamento e farraginoso. Anche la quarta modalità (*kit* per rilascio o rinnovo di permessi di soggiorno), con le 8 persone che la scelgono tra le prime, conferma le prime scelte, pur entrando nel merito del problema preciso da risolvere.

22 dei 31 rappresentanti delle associazioni che hanno risposto indicano altri uffici e servizi, tra privato e pubblico, ai quali rivolgersi, per le stesse ragioni, sul territorio provinciale bolognese. Gli sportelli di CGIL, CISL e ACLI sono citati complessivamente 8 volte; 2 volte il Centro di ascolto per immigrati Caritas, 2 volte lo sportello informativo della ASP Città di Bologna, così come in due casi i rispondenti citano le associazioni che loro stessi rappresentano. Si citano ancora altre organizzazioni: Centro Interculturale delle donne di Trama di Terre, Annassim associazioni di donne mediterranee, ARCOIRIS, Spazio di consultazione psicologica Associazione Diversa/mente, Sportello amico della posta Italiana, Sokos per i servizi sanitari, Volabo, MicroKosmos, Nodi e antenne antidiscriminazione della rete Regionale, InfoBO, il servizio di sostegno legale gratuito promosso dal Forum Metropolitano qualche anno fa.

Con una domanda si è inteso raccogliere il giudizio relativo all'offerta complessiva dei servizi di questo tipo. Del totale dei rispondenti, hanno risposto a questa domanda 22 persone. Nella scala di valutazione proposta da 1 (per niente soddisfacente) a 5 (del tutto soddisfacente), il giudizio medio si colloca sul 3.

Suggerimenti per migliorare l'offerta complessiva di servizi dedicati ai migranti sul territorio della provincia

Sono stati numerosi e precisi i suggerimenti raccolti, tanto che non ne presentiamo un accorpamento ma una narrazione che racconta il servizio ideale.

Un buon servizio di orientamento, informazione e consulenza per cittadini stranieri è presente in tutto il territorio provinciale, comprese le aree montane, ed è svincolato dal Servizio Sociale, per non perpetuare lo stereotipo dell'immigrato come persona con disagio. Ha personale selezionato tra i cittadini immigrati, in ogni caso competente e professionalmente preparato in tutta la materia e anche alla gestione del conflitto e all'accoglienza, in particolare delle donne straniere, con l'ausilio di mediatrici per evitare che un uomo, come spesso accade, diventi l'interlocutore vicario. Ci sono mediatori per molte delle lingue più diffuse ai quali è data una continuità lavorativa affinché possano, a loro volta, garantire la continuità degli interventi. E' un servizio che si colloca al crocicchio degli altri servizi pubblici (comprese le scuole) e smista il traffico, perché le persone non siano rimbalzate continuamente da un servizio all'altro, senza ottenere risposte; è in continuo collegamento anche con le agenzie private e con i servizi di quartiere in città. Offre ascolto, tanto ascolto, e si prende cura di chi è privo di permesso di soggiorno o solo domiciliato nel Comune, un servizio che non risponde "non hai la residenza, quindi non possiamo fare nulla". E' un servizio che va pubblicizzato a dovere, occupato a fare fronte all'emergenza ma in grado, contemporaneamente, di produrre integrazione.

QUESTIONARIO SUI SERVIZI INFORMATIVI e DI ORIENTAMENTO RIVOLTI A CITTADINI STRANIERI A BOLOGNA E PROVINCIA

Questo questionario fa parte di un'indagine sui servizi di orientamento e informazione rivolti a cittadini stranieri a Bologna e provincia, indagine realizzata da Extrafondente su incarico dell'Ufficio politiche per l'immigrazione della Provincia di Bologna. L'indagine ha lo scopo di offrire elementi di valutazione sull'efficacia dei servizi e di produrre indicazioni utili per la programmazione futura.

Il questionario è diviso in due parti:

- PARTE PRIMA dove le sono poste domande per sapere cosa lei si aspetta da un ufficio come questo e quali sono gli aspetti/caratteristiche che a suo avviso non dovrebbero mancare;
- PARTE SECONDA dove le è chiesto se trova in questo ufficio quel che desidera.

Rispondendo all'intervista, ci potrà indicare quali sono, a suo avviso, gli aspetti fondamentali da considerare per programmare un servizio efficace ed adeguato.

Per tale motivo le chiediamo di compilare il questionario, rispondendo con attenzione e franchezza alle domande. Nel dare le risposte tenga presente che non esistono risposte giuste o sbagliate, ciò che conta è solo il suo punto di vista. Per rispondere al questionario basteranno pochi minuti.

Le garantiamo che i dati raccolti sono anonimi, in nessun modo riconducibili a lei, e saranno trattati in modo riservato, nel pieno rispetto della normativa sulla privacy, in maniera aggregata esclusivamente per l'elaborazione statistica.

PARTE PRIMA – IMPORTANZA DELLE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Le chiediamo di rispondere pensando all'importanza che hanno le caratteristiche indicate, secondo lei, per un Servizio di informazione, orientamento e consulenza per cittadini stranieri.

Le chiediamo di rispondere ad ogni domanda assegnando un voto da **1 a 5**, con il seguente significato:

1 = Non importante	2 = Poco importante	3 = Mediamente importante	4 = Abbastanza importante	5 = Molto importante
--------------------	---------------------	---------------------------	---------------------------	----------------------

1. STRUTTURA E ACCESSO	IMPORTANZA (<i>quanto è desiderabile che la caratteristica indicata sia presente nel Servizio</i>). <i>1= non importante</i> <i>5 = molto importante</i>
<i>Quanto è importante per lei:</i>	
trovare facilmente un servizio come questo	1 2 3 4 5
aspettare poco tempo per il mio turno	1 2 3 4 5
avere una stanza per parlare da solo con l'operatore	1 2 3 4 5
andare allo sportello avendo già un appuntamento	1 2 3 4 5
avere informazioni precise su cosa può fare il servizio	1 2 3 4 5
consultare un sito internet con tutte le informazioni	1 2 3 4 5

2. RISPOSTE DEGLI OPERATORI	IMPORTANZA (<i>quanto è desiderabile che la caratteristica indicata sia presente nel Servizio</i>). <i>1= non importante</i> <i>5 = molto importante</i>
<i>Quanto è importante per lei:</i>	
trovare operatori competenti (che conoscono la materia)	1 2 3 4 5
avere tutto il tempo di cui ho bisogno per parlare con l'operatore	1 2 3 4 5
ricevere risposte esaurienti (complete e adeguate al problema)	1 2 3 4 5
sapere cosa devo fare senza dover tornare più volte al servizio	1 2 3 4 5
quando l'operatore non sa la risposta, dice dove rivolgersi e come arrivarci	1 2 3 4 5
essere seguito fino alla soluzione del problema	1 2 3 4 5

essere presentato/accompagnato ad un altro ufficio a cui si viene indirizzati	1 2 3 4 5
trovare operatori disponibili a fornire informazioni al telefono	1 2 3 4 5
non dovere correre da un ufficio all'altro per risolvere tutti i miei problemi.	1 2 3 4 5

3. RELAZIONE CON IL PERSONALE	IMPORTANZA (quanto è desiderabile che la caratteristica indicata sia presente nel Servizio). <i>1= non importante</i> <i>5 = molto importante</i>
<i>Quanto è importante per lei:</i>	
sentirsi a proprio agio, tranquilli e rilassati	1 2 3 4 5
trovare operatori che parlano una lingua conosciuta	1 2 3 4 5
trovare operatori che usano parole semplici e che spiegano parole difficili o specialistiche	1 2 3 4 5
trovare operatori cortesi	1 2 3 4 5
trovare operatori che capiscono i bisogni e i problemi dell'utente	1 2 3 4 5

PARTE SECONDA. SODDISFAZIONE PER QUESTO SERVIZIO

In questa PARTE SECONDA del questionario le chiediamo invece quanto giudica che queste stesse caratteristiche siano effettivamente presenti in questo Servizio; in sostanza, quanto è stato soddisfatto quando ha avuto contatto con il Servizio. Le chiediamo di rispondere ad ogni domanda assegnando un voto da 1 a 5, con il seguente significato:

<i>1=Per nulla soddisfatto</i>	<i>2=Poco soddisfatto</i>	<i>3=Mediamente soddisfatto</i>	<i>4=Abbastanza soddisfatto</i>	<i>5=Molto soddisfatto</i>
--------------------------------	---------------------------	---------------------------------	---------------------------------	----------------------------

4. STRUTTURA E ACCESSO	SODDISFAZIONE (Quanto è soddisfatto da questa caratteristica nei suoi contatti con il Servizio). 1= per nulla soddisfatto 5 = molto soddisfatto
<i>Quanto è soddisfatto rispetto alle seguenti caratteristiche:</i>	
Facilità nel trovare questo servizio	1 2 3 4 5

Tempi di attesa per il mio turno	1 2 3 4 5
Presenza di una stanza per parlare da solo con l'operatore	1 2 3 4 5
Pubblicità e informazioni precise su cosa può fare il Servizio	1 2 3 4 5

5. RISPOSTE DEGLI OPERATORI	SODDISFAZIONE (Quanto è soddisfatto da questa caratteristica nei suoi contatti con il Servizio). 1= per nulla soddisfatto 5 = molto soddisfatto
<i>Quanto è soddisfatto rispetto alle seguenti caratteristiche:</i>	
Trovare operatori competenti (che conoscono la materia)	1 2 3 4 5
Avere tutto il tempo di cui ho bisogno per parlare con l'operatore	1 2 3 4 5
Ricevere risposte esaurienti (complete e adeguate al problema)	1 2 3 4 5
Sapere cosa devo fare senza dover tornare più volte al servizio	1 2 3 4 5
Quando l'operatore non sa la risposta, dice dove rivolgersi e come	1 2 3 4 5
Essere seguito fino alla soluzione del problema	1 2 3 4 5
Essere presentato/accompagnato ad un altro ufficio a cui si viene indirizzati	1 2 3 4 5
Trovare operatori disponibili a fornire informazioni al telefono	1 2 3 4 5
Non dovere correre da un ufficio all'altro per risolvere tutti i miei problemi.	1 2 3 4 5

6. RELAZIONE CON IL PERSONALE	SODDISFAZIONE (Quanto è soddisfatto da questa caratteristica nei suoi contatti con il Servizio). 1= per nulla soddisfatto 5 = molto soddisfatto
<i>Quanto è soddisfatto rispetto alle seguenti caratteristiche:</i>	
Gli operatori la fanno sentire a proprio agio, tranquillo e rilassato	1 2 3 4 5
gli operatori parlano una lingua a lei conosciuta	1 2 3 4 5
gli operatori usano parole semplici e spiegano parole difficili o specialistiche	1 2 3 4 5

gli operatori sono cortesi	1 2 3 4 5
gli operatori capiscono i miei bisogni e i miei problemi	1 2 3 4 5

7. Vi sono altre caratteristiche che non sono state citate e che ritiene particolarmente importanti per un servizio di supporto nella gestione dell'utenza straniera? Se sì, può indicarle esprimendo la sua soddisfazione rispetto alla loro presenza nel servizio?

	1 2 3 4 5
	1 2 3 4 5
	1 2 3 4 5

8. Le chiediamo di indicare un aspetto problematico del servizio.

9. Le chiediamo di indicare un aspetto positivo, un punto di forza, un'opportunità o un vantaggio di questo servizio.

10. Ha dei suggerimenti per migliorare il servizio?

Genere: M F

Età:

Qual è il suo Paese d'origine?

Qual è la sua cittadinanza?

Da quanti anni/mesi vive in Italia?

Da quanti anni/mesi vive in questo territorio?

Molte grazie per il contributo che ha dato al nostro lavoro!

Allegato e

Questionario rivolto agli utenti dei servizi informativi, di orientamento e consulenza di II livello

QUESTIONARIO SUI SERVIZI DI SUPPORTO PER LA GESTIONE DELL'UTENZA STRANIERA A BOLOGNA E PROVINCIA

Questo questionario fa parte di un'indagine sui servizi di supporto per la gestione dell'utenza straniera a Bologna e provincia realizzata da Extrafondente su incarico dell'Ufficio politiche per l'immigrazione della Provincia di Bologna. L'indagine ha lo scopo di offrire elementi di valutazione sull'efficacia degli interventi e produrre indicazioni utili per la programmazione futura di tali servizi.

Questo questionario, in particolare, intende ricostruire, da un lato, le sue aspettative rispetto ai servizi oggetto della ricerca e gli aspetti ritenuti più importanti; dall'altro lato, la sua soddisfazione rispetto agli stessi aspetti **in relazione al servizio Punto Migranti**, a cui può rivolgersi per ottenere informazioni e consulenza per svolgere al meglio il suo lavoro con l'utenza straniera. Il questionario è infatti diviso in due parti:

- PARTE PRIMA dove le sono poste domande per sapere cosa lei si aspetta da un servizio di questo tipo e quali sono gli aspetti/caratteristiche che a suo avviso non dovrebbero mancare;
- PARTE SECONDA dove le è chiesto questo servizio risponde alle sue aspettative.

Ci interessa avere la sua opinione: attraverso la compilazione del questionario, potremo ricostruire quali aspetti sono da considerare per programmare un servizio efficace ed adeguato.

Per tale motivo le chiediamo di collaborare, rispondendo con attenzione e franchezza alle domande del questionario che segue. Nel dare le risposte tenga presente che non esistono risposte giuste o sbagliate, ciò che conta è solo il suo punto di vista. Per rispondere al questionario basteranno pochi minuti.

Le garantiamo che i dati raccolti verranno trattati nel pieno rispetto della normativa sulla privacy, in maniera aggregata esclusivamente per l'elaborazione statistica.

PRIMA PARTE DEL QUESTIONARIO: ASPETTATIVE e IMPORTANZA ATTRIBUITA ALLE CARATTERISTICHE IN GENERALE

In questa prima parte del questionario le chiediamo di rispondere pensando all'importanza che hanno, secondo lei, per un servizi di supporto per la gestione dell'utenza straniera, le caratteristiche indicate.

Le chiediamo di rispondere ad ogni domanda assegnando un voto da **1** a **5**, con il seguente significato:

<i>1 = Non importante</i>	<i>2 = Poco importante</i>	<i>3 = Mediamente importante</i>	<i>4 = Abbastanza importante</i>	<i>5 = Molto importante</i>
---------------------------	----------------------------	----------------------------------	----------------------------------	-----------------------------

1. STRUTTURA E ACCESSO	IMPORTANZA (quanto è desiderabile che la caratteristica indicata sia presente nel Servizio). <i>1= non importante</i> <i>5 = molto importante</i>
Avere una risposta rapida al mio bisogno	1 2 3 4 5
Avere informazioni sull'esistenza del Servizio	1 2 3 4 5
Disporre di un sito internet con tutte le informazioni	1 2 3 4 5
Ricevere newsletter di informazioni e aggiornamenti periodici sulle novità nel settore	1 2 3 4 5

2. RISPOSTE DEGLI OPERATORI	IMPORTANZA (quanto è desiderabile che la caratteristica indicata sia presente nel Servizio). <i>1= non importante</i> <i>5 = molto importante</i>
Avere un operatore unico di riferimento	1 2 3 4 5
Presenza di operatori competenti che conoscono la materia	1 2 3 4 5
Ricevere risposte esaurienti (complete e adeguate al bisogno)	1 2 3 4 5
Essere seguiti fino alla soluzione del problema	1 2 3 4 5
Ricevere informazioni sulla conclusione di un caso	1 2 3 4 5
Disponibilità degli operatori a fornire informazioni al telefono	1 2 3 4 5

3. RELAZIONE CON IL PERSONALE	IMPORTANZA (<i>quanto è desiderabile che la caratteristica indicata sia presente nel Servizio</i>). <i>1= non importante</i> <i>5 = molto importante</i>
Uso di un linguaggio che sia comprensibile da servizi diversi e agenzie del territorio	1 2 3 4 5
Operatori cortesi	1 2 3 4 5
Operatori comprensivi dei bisogni di altri servizi e agenzie	1 2 3 4 5

4. A suo avviso, è importante che questo tipi di servizi esistano?

Sì. Perché?

No. Perché?

5. Tra le seguenti tipologie di servizi, indichi fino ad un massimo di 3 servizi che, a suo avviso, un servizio di supporto per la gestione dell'utenza straniera dovrebbe erogare:

Consulenza giuridica (su normativa legata al soggiorno)

Consulenza psicologica, sul disagio

Supporto nella costruzione di progetti individuali sugli utenti

Mediazione linguistica

Mediazione culturale

Traduzioni

Accompagnamento utenti

Collaborazioni con l'associazionismo locale

Collaborazioni nella realizzazione di Eventi locali

Affiancamento ai servizi nella gestione di casi complessi

Presenza in carico di casi complessi

Altro (specificare: _____)

SECONDA PARTE DEL QUESTIONARIO: SODDISFAZIONE RISPETTO ALL'ESISTENTE

In questa parte seconda del questionario le chiediamo invece quanto ritiene che queste stesse caratteristiche siano effettivamente presenti nel Servizio; in sostanza, quanto è stato soddisfatto quando ha avuto contatto con il Servizio. Le chiediamo di rispondere ad ogni domanda assegnando un voto da 1 a 5, con il seguente significato:

<i>1=Per nulla soddisfatto</i>	<i>2=Poco soddisfatto</i>	<i>3=Mediamente soddisfatto</i>	<i>4=Abbastanza soddisfatto</i>	<i>5=Molto soddisfatto</i>
--------------------------------	---------------------------	---------------------------------	---------------------------------	----------------------------

6. STRUTTURA E ACCESSO	SODDISFAZIONE (Quanto è soddisfatto da questa caratteristica nei suoi contatti con il Servizio). 1= per nulla soddisfatto 5 = molto soddisfatto
Avere una risposta rapida al mio bisogno	1 2 3 4 5
Avere informazioni sull'esistenza del Servizio	1 2 3 4 5
Disporre di un sito internet con tutte le informazioni	1 2 3 4 5
Ricevere newsletter di informazioni e aggiornamenti periodici sulle novità nel settore	1 2 3 4 5

7. RISPOSTE DEGLI OPERATORI	SODDISFAZIONE (Quanto è soddisfatto da questa caratteristica nei suoi contatti con il Servizio). 1= per nulla soddisfatto 5 = molto soddisfatto
Avere un operatore unico di riferimento	1 2 3 4 5
Presenza di operatori competenti (conoscono la materia)	1 2 3 4 5
Ricevere risposte esaurienti (complete e adeguate al bisogno)	1 2 3 4 5
Essere seguiti fino alla soluzione del problema	1 2 3 4 5
Ricevere informazioni sulla conclusione di un caso	1 2 3 4 5
Disponibilità degli operatori a fornire informazioni al telefono	1 2 3 4 5

8. RELAZIONE CON IL PERSONALE	SODDISFAZIONE (Quanto è soddisfatto da questa caratteristica nei suoi contatti con il Servizio). <i>1= per nulla soddisfatto</i> <i>5 = molto soddisfatto</i>
Uso di un linguaggio che sia comprensibile da servizi diversi e agenzie del territorio	1 2 3 4 5
Operatori cortesi	1 2 3 4 5
Operatori comprensivi dei bisogni di altri servizi e agenzie	1 2 3 4 5

9. **Vi sono altre caratteristiche che non sono state citate e che ritiene particolarmente importanti per un servizio di supporto nella gestione dell'utenza straniera? Se sì, può indicarle esprimendo la sua soddisfazione rispetto alla loro presenza nel servizio?**

	1 2 3 4 5
	1 2 3 4 5
	1 2 3 4 5

10. **Solo per il sociale: nella collaborazione per la gestione di casi complessi, accade che gli operatori di Punto Migranti svolgano funzioni o compiti che non sono di loro competenza?**

- Sempre
- Spesso
- Qualche volta
- Mai

11. **Complessivamente, che valutazione dà della qualità del Servizio offerto?**

- Pessima
- Mediocre
- Sufficiente
- Buona
- Ottima

12. **Quante volte ha preso contatto con il Servizio negli ultimi 3 mesi?**

- Nessuna
- Da 1 a 3 volte
- Da 3 a 10 volte
- Oltre 10 volte

13. Le chiediamo di indicare una criticità del servizio.

14. Le chiediamo di indicare un punto di forza, un'opportunità o un vantaggio di questo servizio.

15. Ha dei suggerimenti per migliorare il servizio?

Distretto:	Ente/Ufficio di appartenenza
Pianura Est	Servizio Sociale
Pianura Ovest	Ufficio Anagrafe
Casalecchio di R.	Altro. Specificare
Circondario imolese	_____
Bologna	
San Lazzaro di S.	
Porretta T.	

QUESTIONARIO SUI SERVIZI INFORMATIVI, DI ORIENTAMENTO RIVOLTI A CITTADINI STRANIERI A BOLOGNA E PROVINCIA

Questo breve questionario fa parte di un'indagine sui servizi che svolgono attività di informazione e orientamento specificamente dedicati ai cittadini stranieri a Bologna e provincia, indagine realizzata da Extrafondente su incarico dell'Ufficio politiche per l'immigrazione della Provincia di Bologna. L'indagine ha lo scopo di offrire elementi di valutazione sull'efficacia dei servizi e produrre indicazioni utili per la programmazione futura.

Questo questionario, in particolare, intende raccogliere alcune fondamentali indicazioni rispetto alle specifiche informazione e servizi che sportelli specificamente dedicati a persone straniere dovrebbero erogare. Intende anche raccogliere la sua opinione rispetto all'utilità/necessità di tali sportelli.

Per tale motivo le chiediamo di collaborare, rispondendo con attenzione e franchezza alle domande del questionario che segue. Per rispondere al questionario basteranno pochi minuti.

Le garantiamo che i dati raccolti verranno trattati nel pieno rispetto della normativa sulla privacy, in maniera aggregata esclusivamente per l'elaborazione statistica.

1. A suo avviso è importante che sul territorio sia presente un servizio di informazioni e orientamento ai servizi specificamente dedicato ai cittadini stranieri?

Si. Perché? _____

No. Perché? _____

2. Indichi fino ad un massimo di 3 servizi tra quelli indicati che un ufficio dedicato a cittadini stranieri dovrebbe erogare:

aiuto per capire e fare le cose necessarie per il soggiorno, i visti e la permanenza in Italia (cittadinanza italiana, permessi di soggiorno, ricongiungimenti familiari...)

kit per il rilascio o il rinnovo dei permessi di soggiorno : aiuto a capire e compilazione i moduli

aiuto per capire e fare le cose necessarie per ottenere i servizi del territorio (es. iscrizioni scolastiche, servizi sanitari, servizi del comune, ecc.)

informazioni e orientamento su Corsi di lingua italiana

informazioni e orientamento su Corsi di lingue dei Paesi di origine degli stranieri
informazioni e orientamento su opportunità per il tempo libero (associazioni culturali, sportive, ecc.); promozione e coinvolgimento in attività di socializzazione, momenti d'incontro, ecc.
informazioni e orientamento ricerca lavoro (compilazione CV, sostegno nella consultazione di banche dati offerte lavoro) e su Corsi di formazione professionale
informazioni e orientamento alla ricerca della casa (info sulla normativa relativa ai contratti, sostegno nella consultazione delle offerte)
mediazione linguistica e culturale
traduzioni
ascolto, sostegno al disagio psicologico
possibilità di segnalare discriminazioni e supporto in caso di discriminazioni
altro
(specificare)_____

3. Conosce servizi di questo tipo a Bologna e provincia?

No (passare alla domanda 6)

Si → quali? (indicare i tre principali)_____

4. (Se ha risposto "sì" alla domanda 3) Sulla base della sua conoscenza, come valuta complessivamente l'offerta dei servizi di questo tipo a Bologna e provincia da 1 (per niente soddisfacente) a 5 (del tutto soddisfacente)?

1 2 3 4 5

5. Quali suggerimenti darebbe per migliorare questi servizi?

6. Qual è/quali sono il/i Comune/i in cui l'associazione a cui appartiene è più attiva?

