

POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

Guardare oltre. Sfide e servizi per l'integrazione al di fuori dei grandi centri urbani

Original

Guardare oltre. Sfide e servizi per l'integrazione al di fuori dei grandi centri urbani / Bolzoni, M., Ponso, I. - In: Immigrazione e welfare locale nelle città metropolitane: Bari – Milano – Napoli – Torino – Venezia / Marconi G., Cancellieri A.. - MILANO : FrancoAngeli, 2022. - ISBN 9788835140139. - pp. 203-214

Availability:

This version is available at: 11583/2977569 since: 2023-03-29T09:00:13Z

Publisher:

FrancoAngeli

Published

DOI:

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

FRANCOANGELI/Urbanistica

Immigrazione e welfare locale nelle città metropolitane

Bari – Milano – Napoli – Torino – Venezia

a cura di

Giovanna Marconi, Adriano Cancellieri





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

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

Per saperne di più:

http://www.francoangeli.it/come_pubblicare/pubblicare_19.asp

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

Immigrazione e welfare locale nelle città metropolitane

Bari – Milano – Napoli – Torino – Venezia

a cura di

Giovanna Marconi, Adriano Cancellieri

FRANCOANGELI

In copertina: foto di Paolo Robazza.

Isbn: 978-88-351-4013-9

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Publicato con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Indice

Prefazione di <i>Laura Fregolent</i>	pag.	7
Immigrazione e servizi nei territori metropolitani di <i>Giovanna Marconi e Adriano Cancellieri</i>	»	9

Parte I – Il welfare locale in cinque Città Metropolitane: le sfide dell’immigrazione

1. La mappatura georeferenziata dei servizi per migranti in cinque Città Metropolitane: una lettura trasversale di <i>Giovanna Marconi</i>	»	21
2. Percorsi di inclusione dei migranti nella città metropolitana di Bari tra frammentazione e polarizzazione dei servizi di <i>Angela Barbanente e Nicola Schingaro</i>	»	39
3. La governance territoriale dei servizi destinati a cittadini di Paesi terzi nell’area metropolitana milanese di <i>Martina Bovo, Benedetta Marani e Anna Tagliaferri</i>	»	64
4. La sfida della super-diversità nella città metropolitana di Napoli. Tra picchi di innovazione ed assenza di intenzionalità strategiche di <i>Roberta Pacelli</i>	»	80
5. Continuità, sfide, innovazioni: i servizi per cittadini stranieri nella città metropolitana di Torino di <i>Magda Bolzoni</i>	»	97

6. I servizi per i migranti nella città metropolitana di Venezia: una lettura territoriale, dei settori d'intervento e degli attori di <i>Flavia Albanese</i>	pag. 118
7. I WebGIS fra potenzialità e limiti nell'effettiva socializzazione. Una prima riflessione dall'esperienza di M-App di <i>Antonia Arena</i>	» 143

Parte II – Pratiche per territori inclusivi: affondi tematici

8. La scuola itinerante: una proposta di dialogo tra il mondo della ricerca e il mondo dei servizi di <i>Maddalena Bartolini e Gaia Testore</i>	» 155
9. La scuola nei quartieri ad alta concentrazione di immigrati: ricostruire reti territoriali e spazi di apprendimento per contrastare i processi di segregazione di <i>Adriano Cancellieri</i>	» 168
10. Coprogettare il diritto alla salute dei migranti in Puglia: verso nuove relazioni fra prospettiva top-down e bottom-up di <i>Laura Grassini e Valeria Monno</i>	» 178
11. La negoziazione interculturale dell'infrastruttura urbana tra conflitti ed interdipendenze di <i>Roberta Pacelli</i>	» 192
12. Guardare oltre. Sfide e servizi per l'integrazione al di fuori dei grandi centri urbani di <i>Magda Bolzoni e Irene Pozzo</i>	» 203
13. Verso un accesso "ordinario": limiti e prospettive delle soluzioni abitative post-accoglienza di <i>Martina Bovo, Benedetta Marani, Stefania Sabatinelli e Anna Tagliaferri</i>	» 215
14. L'accesso all'abitare delle persone migranti: formazione al lavoro e orientamento abitativo di <i>Nausicaa Pezzoni e Stefania Sabatinelli</i>	» 227
15. Il Forum: una comunità virtuale per condividere saperi e pratiche di <i>Roberta Valetti e Silvia Genetti</i>	» 242
Bibliografia	» 253
Gli autori e le autrici del volume	» 268

12. Guardare oltre. Sfide e servizi per l'integrazione al di fuori dei grandi centri urbani

di *Magda Bolzoni e Irene Ponzio*

L'attenzione della ricerca e delle politiche sui temi migratori si è finora concentrata principalmente sulle grandi città. Benché queste ultime continuino a esercitare un effetto attrattivo, come snodi fondamentali di servizi e opportunità, una quota rilevante di stranieri si trova a risiedere in comuni medio-piccoli, in contesti peri-urbani e rurali. I meccanismi osservati nei grandi agglomerati urbani, tuttavia, sono solo in parte applicabili a questi contesti. Questi ultimi presentano infatti caratteristiche e sfide parzialmente differenti e richiedono ragionamenti e interventi capaci di tenere conto di tale differenza. Ad esempio, i comuni rurali e peri-urbani possono difficilmente contare su fondi, figure e organizzazioni dedicate specificamente ai temi migratori e, laddove servizi dedicati siano presenti, spesso non sono distribuiti in maniera capillare ma appaiono piuttosto accentrati in alcune sedi, il cui accesso può essere difficile, specialmente per chi, come i migranti, non sempre dispone di mezzi di trasporto privati.

Nel contesto piemontese, la mappatura dei servizi dedicati a stranieri elaborata all'interno del progetto FAMI CapaCityMetro-Italia da IRES Piemonte e FIERI ha preso in considerazione l'intero territorio regionale (cfr. cap. 1), andando oltre la città metropolitana di Torino analizzata nel cap. 5 di questo volume.

Le informazioni che ci restituisce ci permettono di osservare le specificità di contesti peri-urbani e rurali, tema approfondito anche nel corso dell'edizione torinese della Scuola Itinerante "Pratiche per territori inclusivi" (cfr. Marconi e Cancellieri, questo volume e cap. 8). Partendo da quanto emerso durante il lavoro di raccolta e analisi dei dati, il capitolo intende mettere a tema la distribuzione territoriale dei servizi a livello regionale e identificare eventuali tratti distintivi dei comuni di dimensioni più piccole in termini di tipologia di servizi, target ed enti gestori.

Dimensioni dei comuni e politiche di integrazione: cosa sappiamo e cosa ci domandiamo

L'Italia, insieme alla Spagna e alla Germania, è uno degli stati europei con la proporzione più alta di stranieri insediati nei comuni di minori dimensioni (Barberis e Pavolini, 2014). Già in occasione del 15° Censimento della Popolazione realizzato nel 2011, il 45 per cento degli stranieri in Italia risiedeva in un comune sotto i 20.000 abitanti (Istat, 2011). Inoltre, i dati del Censimento permanente ci dicono che, tra il 2011 e il 2019, la presenza dei cittadini stranieri aumenta in tutte le classi di ampiezza dei comuni mentre gli italiani diminuiscono in tutte le classi di comuni, a eccezione di quella tra 50.000 e 100.000 abitanti (Istat, 2020).

Come negli altri Paesi (Lichter e Johnson, 2009), anche in Italia il trasferimento dei migranti stranieri verso i centri minori avviene sia per mobilità interna, a partire dalle grandi città, sia direttamente dall'estero, specialmente laddove si possa contare su catene migratorie consolidate. In generale, possiamo affermare che le principali ragioni per cui i migranti decidono di vivere nei comuni di dimensioni più piccole sono la presenza di reti sociali, i minori costi abitativi e le opportunità di lavoro (Balbo, 2015; Barberis e Pavolini, 2014). La dispersione sul territorio delle strutture di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati sancita nel luglio 2014 dall'“Intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati” è divenuto un ulteriore fattore di crescita della popolazione straniera nei comuni minori. Tuttavia, le evidenze empiriche sembrano suggerire che, al termine del periodo di accoglienza, solo una minoranza delle persone resti nelle aree in cui si trovano queste strutture, poiché reti sociali e considerazioni di natura economica inducono sovente a spostarsi altrove (Hatziprokopiou *et al.*, 2021; Roman *et al.*, 2021)¹.

In ogni caso queste dinamiche hanno rappresentato un input importante per gli studi sui processi di insediamento e integrazione dei migranti fuori dalle grandi città, che in Europa restano pochi e si sono perlopiù sviluppati in risposta alla redistribuzione di richiedenti asilo e rifugiati in queste aree da parte dei governi europei, a seguito dell'aumento degli arrivi tra il 2014 e il 2016 (Caponio, Donatiello e Pozzo, 2021; Doomernik e

1. A tal proposito si vedano i risultati empirici di progetti Horizon2020 come TRAFIG (<https://trafig.eu/>) e Whole-COMM (<https://whole-comm.eu/>).

Glorius, 2016; Glorius *et al.*, 2019; Perlik *et al.*, 2019; Whyte *et al.*, 2019). Mentre negli Stati Uniti la letteratura sulle cosiddette “nuove destinazioni” è in espansione dall’inizio del secolo (Glick Schiller e Çağlar, 2009), nel vecchio continente le analisi che prescindono dalle recenti dinamiche connesse all’asilo sono in numero ridotto (Flamant, Fourot e Healy, 2020; Morén-Alegret e Solana, 2004). In particolare, in Italia si tratta di studi che afferiscono principalmente alla sociologia urbana (Balbo, 2015; Barberis e Marconi, 2020; Barberis e Pavolini, 2014), confermando come questo sia ancora un tema marginale nelle scienze sociali in genere e persino negli studi migratori.

Queste poche analisi hanno evidenziato una serie di peculiarità proprie dell’insediamento dei migranti nei comuni di piccole dimensioni, alcune delle quali possono suggerire domande di ricerca utili a guidare l’analisi dei dati raccolti tramite la mappatura di CapaCityMetro-Italia realizzata nella regione Piemonte.

Una prima questione riguarda la limitata entità delle risorse economiche e la minor gamma di professionalità e competenze spendibili sull’integrazione dei migranti, oltre che la ridotta articolazione interna delle amministrazioni locali, dove la pluridelega è la norma e uffici dedicati al tema sono alquanto rari (Balbo, 2015). Può dunque risultare difficile, quando non impossibile, leggere e rispondere a una crescente varietà di bisogni generata dall’aumento e dalla diversificazione della popolazione straniera in termini di età, condizione socio-economica, capitale umano e sociale e percorsi migratori (Barberis e Pavolini, 2014).

Un secondo elemento di interesse, connesso al precedente, riguarda la dimensione ridotta e la minor articolazione del terzo settore (Baglioni *et al.*, 2007; Kriesi e Baglioni, 2003; Marzorati, Semprebon e Bonizzoni, 2017; Semprebon, Bonizzoni e Marzorati, 2017). Allo stesso tempo, le poche risorse di cui anche le pubbliche amministrazioni sono dotate possono favorire la collaborazione con il pubblico per realizzare misure altrimenti insostenibili al di fuori di tale alleanza (Balbo, 2015; Marzorati, Semprebon e Bonizzoni, 2017).

Traducendo questi spunti in domande di ricerca possiamo porci tre interrogativi, uno di carattere più quantitativo e due di natura più qualitativa:

1. Il rapporto tra numero di servizi di integrazione e residenti stranieri è inferiore nei comuni di minori dimensioni?
2. Nei comuni di minori dimensioni, il privato sociale gioca un ruolo minore nella gestione dei servizi di integrazione?
3. Nei comuni di minori dimensioni, i servizi di integrazione mostrano caratteristiche differenti?

Su quest'ultimo, in particolare:

- a) Si osserva una minor incidenza dei servizi specializzati, ossia destinati a specifiche categorie di migranti?
- b) Si registra una minor incidenza di attività orientate all'integrazione di lungo periodo e una maggior incidenza dei servizi di base?

Le risposte a questi quesiti sono particolarmente rilevanti, non solo perché contribuiscono a colmare un vuoto nella letteratura, ma anche perché il livello locale ha assunto crescente rilievo su questi temi. Col tempo, infatti, il ruolo del governo centrale nella definizione delle politiche di integrazione dei migranti è diminuito e, per contro, è aumentato quello dei livelli di governo sottostanti. Ciò è avvenuto sia a causa di un generalizzato processo di scarico della gestione delle questioni connesse alle migrazioni dai governi centrali a quelli locali a partire dalla fine del secolo scorso (Guiraudon e Lahav, 2000), sia a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione italiana nel 2001 che ha trasformato le politiche sociali e, con esse, quelle di integrazione, in competenza esclusiva delle Regioni. Dal momento che queste ultime non hanno più alcun obbligo – e sovente non sono nemmeno interessate – a intervenire su una materia altamente politicizzata come le migrazioni, questo settore di *policy* si trova in un generale stato di abbandono, con i Comuni spesso e volentieri lasciati soli a gestire i processi di integrazione (Pastore e Ponzo, 2021). In questo quadro, la Legge Delrio (L. 56/2014), che ha riformato Province e Città Metropolitane, ha scardinato il livello istituzionale intermedio tra Regioni e Comuni, riducendo le possibilità di coordinamento sovra-comunale degli interventi di integrazione dei migranti e aumentando le possibilità di (in)azione autonoma delle amministrazioni locali in questo ambito, con conseguenze rilevanti specialmente in quelle regioni, come il Piemonte, dove le Province svolgevano un ruolo importante in termini di programmazione e distribuzione delle risorse regionali (Donatiello e Ponzo, 2017; Pastore e Ponzo, 2021; Ponzo, 2019).

Pertanto, come l'integrazione dei migranti venga gestita sui territori è tutt'altro che scontato o deducibile dalle normative nazionali e regionali. In questa prospettiva, i dati raccolti tramite la mappatura di CapaCityMetro-Italia, benché contraddistinti da alcuni limiti (cfr. cap. 1), rappresentano una fonte preziosa per comprendere come gli attori locali si stiano muovendo in questo settore e se i territori esterni alle città di maggiori dimensioni presentino dinamiche distintive.

I servizi di integrazione in Piemonte: quanto e come conta la dimensione del comune

I dati analizzati in questo capitolo sono stati costruiti sulla base delle scelte metodologiche già illustrate nel capitolo 5 relativo all'area metropolitana di Torino, a cui rimandiamo per ulteriori dettagli. Qui ci limitiamo a ricordare che abbiamo escluso i servizi il cui accesso non fosse diretto (es. SPRAR/SIPROIMI, CAS) o fosse altamente strutturato (es. scuole). Abbiamo inoltre privilegiato servizi erogati in maniera quanto più possibile stabile e continuativa, tralasciando quelli legati esclusivamente a progetti di breve durata e non rinnovabili. Va infine sottolineato che i dati si riferiscono ai punti di erogazione dei servizi, ciascuno dei quali è poi caratterizzato dalla propria peculiare composizione di attività, di cui daremo conto nel corso dell'analisi. L'ampiezza e rilevanza di tali attività non è stata misurata, pertanto nella nostra analisi un servizio con centinaia di utenti o particolarmente efficace nel rispondere alle domande della popolazione immigrata pesa tanto quanto un servizio che tratta poche decine di persone o produce risultati limitati.

Un'ulteriore scelta metodologica, questa volta legata all'elaborazione dei dati, riguarda l'unità territoriale di riferimento. Considerando il focus del capitolo, la dimensione dei comuni è stata posta al centro dell'analisi; in particolare, si è scelto di distinguere il territorio di ciascuna provincia tra capoluogo, comuni sopra i 20.000 abitanti e comuni sotto i 20.000 abitanti. La scelta di questa soglia rispecchia la definizione Istat di comuni medi e medio-piccoli². Sebbene la classificazione Istat sia molto più articolata, si è optato per una bipartizione (tripartizione distinguendo i capoluoghi di provincia) anche a seguito della necessità di creare categorie con una numerosità di casi sufficiente a permettere elaborazioni significative.

Prima di analizzare se e come l'ampiezza del comune possa incidere sulla numerosità e le caratteristiche dei servizi di integrazione, è utile inquadrare le differenze tra province, illustrate nella Tabella 1. Questi dati ci ricordano la peculiarità della regione Piemonte che, pur essendo molto estesa, vede la gran parte della popolazione concentrata nella città metropolitana di Torino (52%), mentre metà delle sue province non conta comuni sopra i 20.000 abitanti ad eccezione del capoluogo. Questo sbilanciamento si rispecchia nella distribuzione dei servizi di integrazione a livello regionale, quasi la metà dei quali erogati in provincia di Torino. Il Torinese risulta quindi scarsamente comparabile con province che raccolgono il 4-5% dei servizi regionali, come Asti, Biella, Vercelli e Vercelli. Per questa ragione, nell'analisi che segue la

2. Cfr. www.istat.it/it/files/2020/12/REPORT_CENSIPOP_2020.pdf.

provincia che ospita il capoluogo di regione sarà trattata solo marginalmente, rimandando al cap. 5 per un approfondimento in merito a questa realtà.

Un altro elemento interessante è che Torino e Cuneo, benché siano le province con il numero assoluto più elevato di servizi di integrazione, sono le uniche in cui la quota di servizi calcolata sul totale della regione è minore della quota di popolazione straniera ivi residente (Tab. 12.1). Si tratta peraltro delle due province piemontesi con la popolazione più elevata, italiana e straniera. Il caso torinese può essere probabilmente ricondotto a una crescita dei servizi di integrazione meno che proporzionale rispetto alla crescita dei residenti stranieri, dinamica frequente una volta che questi ultimi hanno superato una certa soglia. Il Cuneese potrebbe seguire un andamento simile. Ma in questo caso potrebbe contare anche e forse di più la forte presenza di lavoratori stagionali nell'area. Va infatti ricordato che la provincia di Cuneo ospita uno dei principali distretti ortofrutticoli italiani, quello del Saluzzese, che ogni anno richiama circa 12 mila lavoratori stagionali, per la quasi totalità immigrati, una parte dei quali trova sistemazione in accampamenti informali e soluzioni di fortuna. Ciò finisce per generare una certa resistenza da parte dei comuni di questa provincia, specialmente di dimensioni più piccole, ad attivare servizi che potrebbero attrarre questa popolazione sui loro territori (si vedano anche i dati sui servizi ogni 1.000 abitanti stranieri nella Tab. 12.1)³.

Tab 12.1 - Distribuzione servizi e residenti stranieri per provincia

Provincia	Servizi per provincia (% e va)	Residenti stranieri per provincia al 1° gennaio 2021 (% e va)
TO	47% (268)	51% (213.042)
AL	13% (73)	11% (46.369)
AT	5% (30)	6% (23.778)
BI	4% (22)	2% (9.652)
CN	13% (71)	15% (62.193)
NO	9% (49)	9% (38.218)
VB	4% (23)	2% (9.803)
VC	5% (30)	3% (14.224)
Totale regione	100% (566)	100% (417.279)

3. Tale timore è emerso da diverse interviste, focus group e colloqui condotti nell'ambito di alcuni progetti di FIERI, quali il progetto INTERREG *PlurAlps*, il progetto europeo Horizon2020 *Whole-COMM* e il progetto *Il lavoro migrante e stagionale nel settore agroalimentare in provincia di Cuneo*. Per maggiori informazioni su questi progetti si veda www.fieri.it/category/progetti-di-ricerca/.

Questo timore potrebbe aver concorso a rallentare la dinamica di crescita dei servizi di integrazione.

Passando dalla distribuzione regionale a quella provinciale, la Tab. 12.2 riporta la distinzione, per ogni provincia, tra capoluogo, comuni sopra i 20.000 abitanti (escluso il capoluogo) e comuni sotto i 20.000 abitanti. Un primo elemento di contesto, nondimeno estremamente interessante, è che, tranne che nelle province di Torino e Novara, i comuni sotto i 20.000 abitanti ospitano la quota più alta di residenti stranieri. Questo dato conferma la rilevanza delle nostre domande di ricerca che, lungi dall'indagare dinamiche marginali, guardano al cuore dei processi di insediamento e integrazione della popolazione straniera in Piemonte.

Comparando la distribuzione dei servizi di integrazione e quella della popolazione straniera a livello provinciale, emerge chiaramente come le aree che comprendono i comuni sotto i 20.000 abitanti siano contraddistinte da un rapporto sfavorevole tra quota di servizi di integrazione e quota di popolazione straniera, per cui il numero di servizi ogni mille residenti stranieri è basso se confrontato con quello delle altre categorie di comuni. In altri termini, la quota di servizi ivi presente sul totale provinciale è significativamente più bassa della quota di residenti stranieri, eccezion fatta per Novara e Verbania dove il rapporto appare più equilibrato. La risposta alla nostra domanda 1) pare dunque positiva. Nelle province in cui la distinzione tra capoluoghi e comuni sopra i 20.000 abitanti è possibile, è interessante notare come il rapporto appaia particolarmente favorevole non tanto nelle città capoluogo, quanto piuttosto nella categoria che copre i comuni sopra i 20.000 abitanti.

Lo svantaggio dei comuni più piccoli è probabilmente il risultato dell'interazione tra due dinamiche differenti: da una parte, questi comuni, come detto sopra, hanno una grande capacità attrattiva verso la popolazione straniera; dall'altra, dispongono di meno risorse umane, economiche e organizzative per avviare e gestire servizi di integrazione rispetto ai comuni di dimensioni più grandi.

È invece probabile che i capoluoghi di provincia tendano a mostrare un rapporto tra punti di erogazione dei servizi di integrazione e popolazione straniera meno favorevole dei comuni sopra i 20.000 abitanti a causa dello sviluppo di economie di scala, consentite non solo dal numero elevato di residenti stranieri, ma anche e soprattutto dalla loro concentrazione in uno spazio urbano circoscritto che rende i servizi facilmente raggiungibili e utilizzabili da una quota elevata di utenti, riducendo quindi i punti di erogazione dei servizi ogni mille residenti stranieri.

Tab. 12.2 - Servizi di integrazione e residenti stranieri per provincia e dimensione del comune (valori assoluti e percentuali)

Provincia e dimensione del comune	Numero servizi (va)	Popolazione straniera (va)	Servizi ogni 1.000 abitanti stranieri	Percentuale dei servizi sul totale provinciale (%)	Percentuale residenti stranieri sul totale provinciale (%)
TO Comune	132	128.238	1	49%	60%
TO+	85	34.398	2,5	32%	16%
TO-	51	50.406	1	19%	24%
Tot. TO	268	213.042	1,3	100%	100%
AL Comune	23	14.428	1,6	32%	31%
AL+	28	12.088	2,3	38%	26%
AL-	22	19.853	1,1	30%	43%
Tot. AL	73	46.369	1,6	100%	100%
AT Comune	16	9.269	1,7	53%	39%
AT-	14	14.509	1	47%	61%
Tot. AT	30	23.778	1,3	100%	100%
BI Comune	15	3.693	4,1	68%	38%
BI-	7	5.959	1,2	32%	62%
Tot. BI	22	9.652	2,3	100%	100%
CN Comune	15	6.415	2,3	21%	10%
CN+	37	15.633	2,4	52%	25%
CN-	19	40.145	0,5	27%	65%
Tot. CN	71	62.193	1,1	100%	100%
NO Comune	17	15.719	1,1	35%	41%
NO+	12	5.937	2	24%	16%
NO-	20	16.562	1,2	41%	43%
Tot. NO	49	38.218	1,3	100%	100%
VB Comune	7	2.623	2,7	30%	27%
VB-	16	7.180	2,2	70%	73%
Tot. VB	23	9.803	2,3	100%	100%
VC Comune	16	5.583	2,9	53%	39%
VC-	14	8.641	1,6	47%	61%
Tot. VC	30	14.224	2,1	100%	100%
Totale regione	566	417.279	1,4		

Nel passare dall'analisi del mero numero di servizi presenti all'analisi delle loro caratteristiche, abbiamo sommato i dati delle singole province, così da mantenere una numerosità sufficiente anche disaggregando i dati

per tipo di servizio; al contempo, abbiamo escluso la provincia di Torino che, presentando numeri molto superiori alle altre province, rischia di oscurare quanto accade al di fuori dei suoi confini.

Relativamente agli aspetti organizzativi, la risposta alla domanda 2) sembra essere negativa; anzi, la relazione tra dimensioni dei comuni e peso del privato sociale come soggetto erogatore appare contraria a quella ipotizzata. Nei comuni sotto i 20.000 abitanti, infatti, l'incidenza del privato sociale⁴ come erogatore dei servizi non è marginale, bensì pari al 62% e maggiore di quella registrata nei comuni più grandi, come mostra la Tab. 12.3. In particolare, con l'ampliarsi della dimensione dei comuni il peso del pubblico aumenta e quello del privato sociale diminuisce. È possibile che nei comuni minori le amministrazioni locali soffrano di limiti persino maggiori del privato sociale in termini di risorse economiche, professionalità e competenze spendibili sull'integrazione dei migranti e dunque la delega o la cooperazione con quest'ultimo assuma ancora più importanza che nei centri maggiori.

Tab. 12.3 - Servizi di integrazione per dimensione del comune ed erogatore (valori assoluti e percentuali)

Dimensione del comune	Pubblico (% e va)	Privato sociale (% e va)	Aziende private (% e va)	Totale servizi per area (% e va)
Capoluoghi di provincia	43% (47)	55% (60)	2% (2)	100% (109)
Comuni sopra i 20.000 abitanti (capoluoghi esclusi)	40% (31)	60%(46)	0% (0)	100% (77)
Comuni sotto i 20.000 abitanti	38% (43)	62%(69)	0% (0)	100% (112)
Totale regione senza CMT	41% (121)	58%(175)	1%(2)	100% (298)

Anche l'analisi delle caratteristiche dei servizi erogati fa emergere alcune peculiarità dei comuni di minori dimensioni. In particolare, la Tab. 12.4 sembra suggerire che la risposta alla domanda 3a) sia positiva, poiché

4. Se non diversamente indicato, nelle pagine che seguono, con "pubblico" si fa riferimento a enti pubblici ed organizzazioni di secondo livello a dominanza pubblica, mentre con "privato sociale" si indicano enti del terzo settore, organizzazioni di secondo livello con forme giuridiche riconducibile al terzo settore (anche se a composizione mista pubblico-privata), sindacati, fondazioni operative ed enti religiosi.

nei comuni più piccoli si osserva una bassa incidenza di servizi destinati a specifiche categorie di migranti (es. donne, minori, vittime di tratta, ecc.). La limitata entità di risorse su cui possono contare i comuni minori e la difficoltà a raggiungere una soglia significativa di utenti appartenenti a determinati sottogruppi possono ostacolare l'avvio di servizi specializzati, rivolti a target specifici.

Nuovamente, poi, i comuni sopra i 20.000 abitanti mostrano una situazione più favorevole dei capoluoghi di provincia, ossia una maggior incidenza di servizi destinati a specifiche categorie di migranti. È presumibile che le ragioni siano le medesime individuate in precedenza, per cui una popolazione straniera dispersa sul territorio tende a far aumentare i punti di erogazione dei servizi mentre una più concentrata, come nei capoluoghi di provincia, ne diminuisce il numero.

Tab. 12.4 - Servizi di integrazione per dimensione del comune e tipo di target (valori assoluti e percentuali)

Dimensione del comune	Servizi per tutti (% e va)	Servizi destinati a un target specifico (% e va)	Totale servizi (% e va)
Capoluoghi di provincia	83% (91)	17% (18)	100% (109)
Comuni sopra i 20.000 abitanti (capoluoghi esclusi)	78% (60)	22% (17)	100% (77)
Comuni sotto i 20.000 abitanti	84% (94)	16% (18)	100% (112)
Totale regione senza CMT	82% (245)	18% (53)	100% (298)

Infine, per rispondere alla domanda 3b) abbiamo raggruppato i servizi rilevati in due categorie: servizi che erogano attività di base (anti-violenza/anti-tratta, contrasto alla povertà, corsi di lingua italiana L2, prima/seconda accoglienza; informazioni/documenti, assistenza legale, mediazione linguistica e culturale, salute) e servizi che erogano attività orientate all'integrazione di lungo periodo (anti-discriminazione/sensibilizzazione, accesso alla casa, accesso al lavoro, supporto scolastico, promozione socializzazione e intercultura).

Tab 12.5 - Servizi di integrazione per dimensione del comune e tipo di servizio (valori assoluti e percentuali)

Dimensione comune	Servizi con attività di base e di lungo periodo (% e va)	Servizi con solo attività di base (% e va)	Servizi con solo attività di integrazione di lungo periodo (% e va)	Totale servizi area (% e va)
Capoluoghi di provincia	27% (29)	53% (58)	20% (22)	100% (109)
Comuni sopra i 20.000 abitanti (capoluoghi esclusi)	26% (20)	60% (46)	14% (11)	100% (77)
Comuni sotto i 20.000 abitanti	28% (31)	60% (67)	12% (14)	100% (112)
Totale regione senza CMT	27% (80)	57% (171)	16% (47)	100% (298)

Esaminando la Tab. 12.5, la risposta alla domanda 3b), che chiedeva se nei comuni di dimensioni più piccole si osservasse una minor incidenza di attività orientate all'integrazione di lungo periodo e una maggior incidenza di attività di base, pare trovare una risposta positiva. Tuttavia, le differenze si riscontrano soprattutto tra i capoluoghi di provincia e gli altri comuni: i primi mostrano una maggiore incidenza di servizi che erogano solo attività di integrazione di lungo periodo e una minore incidenza di servizi che erogano solo attività di base. L'incidenza dei servizi che erogano entrambe le attività non mostra invece differenze significative tra le tre categorie di comuni. È possibile che solo i comuni più grandi abbiano le risorse economiche, organizzative e umane per erogare servizi altamente specializzati orientati in maniera specifica all'integrazione di lungo periodo.

Uno sguardo al futuro

Utilizzando il dataset creato per la mappatura georeferenziata dei servizi di CapaCityMetro-Italia, ci siamo chieste se i comuni di minori dimensioni si distinguessero per presenza e tipologia dei servizi di integrazione, oltre che per le caratteristiche dell'ente erogatore. Con l'analisi di questi elementi abbiamo voluto contribuire ad arricchire la conoscenza sulle misure di integrazione sviluppate al di fuori delle grandi città, tanto più rilevante nel caso del Piemonte, indagato in questo capitolo, dove,

escludendo il territorio della città metropolitana di Torino, il 55% della popolazione straniera vive in comuni sotto i 20.000 abitanti (incluso la città metropolitana di Torino la quota è del 39%).

Quel che ne emerge è un quadro non scontato. I comuni sotto i 20.000 abitanti attraggono una quota estremamente rilevante di popolazione straniera ma hanno difficoltà a sviluppare servizi per favorirne l'integrazione, mostrando un numero di servizi ogni mille residenti stranieri più basso rispetto ai comuni di dimensioni maggiori.

L'analisi delle caratteristiche organizzative dei servizi di integrazione, poi, ha evidenziato come il peso del privato sociale come ente erogatore aumenti con il diminuire della dimensione dei comuni, mentre il pubblico si comporti in maniera opposta. È probabile che nei comuni più piccoli il pubblico, dotato di risorse umane e organizzative scarse, abbia difficoltà a gestire direttamente questi servizi e quindi deleghi più sovente al privato sociale.

Le dimensioni dei comuni contano anche quando si guarda al tipo di servizi presenti. Servizi specializzati destinati a particolari categorie di migranti sono meno frequenti nei comuni più piccoli. Allo stesso modo, servizi esclusivamente orientati all'integrazione di lungo periodo mostrano un'incidenza minore, benché in questo caso scarti significativi si registrino solo rispetto ai capoluoghi di provincia, mentre i comuni sopra e sotto i 20.000 abitanti si comportano in modo simile.

I dati di cui disponiamo fanno emergere una situazione di affanno nei piccoli comuni, dove la forte attrattività esercitata nei confronti della popolazione straniera non si accompagna a una crescita proporzionale dei servizi di integrazione e a una loro maggiore articolazione. Ulteriori indagini sarebbero necessarie per approfondire questi aspetti, la cui comprensione è particolarmente importante nell'attuale contingenza, contraddistinta dagli ingenti investimenti del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza). Si tratta infatti di un'occasione unica per strutturare al meglio le politiche locali di integrazione e connetterle con le più ampie strategie di welfare, sviluppo locale e rilancio dei comuni più piccoli, incluse le aree interne, ma che rischia invece di andare sprecata a causa di una conoscenza ancora piuttosto povera delle dinamiche che interessano questi territori.