

Francesca Campomori, Marcello Feraco

Integrare i rifugiati dopo i percorsi di accoglienza: tra le lacune della politica e l'emergere di (fragili) pratiche socialmente innovative

(doi: 10.1483/89478)

Rivista Italiana di Politiche Pubbliche (ISSN 1722-1137)

Fascicolo 1, Aprile 2018

Ente di afferenza:

Università di Padova (unipd)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Integrare i rifugiati dopo i percorsi di accoglienza: tra le lacune della politica e l'emergere di (fragili) pratiche socialmente innovative

Francesca Campomori e Marcello Feraco

Integrating Refugees After the Reception Phase: Gaps in the Policy-Making
and the Emergence of (Fragile) Social Innovative Practices

While Italy recently managed to build a national system for asylum seekers receptions (despite not always efficient), the issue of integration basically did not find a place in government's agenda. Nevertheless, a number of social innovative practices for integrating refugees emerged both from the private and the public sector. The rationale is the idea of activating local communities in order to either reduce stereotypes or offering refugees opportunities to enjoy social networks. The article provides a mapping of these experiences and it analyses the dimension of governance, which is crucial for social innovation. The results show a strong local characterization of the practices and a fragile coordination due to the lack of a national framework in the realm of the refugees' integration policies.

Keywords: Migration policy; Integration; Social Innovation; Refugees; Governance.

1. Introduzione

L'intera questione legata ai richiedenti asilo e la loro protezione è stata a lungo ignorata dalle politiche pubbliche dei governi italiani: nonostante il riconoscimento costituzionale del diritto di asilo (art.10, comma 3)¹, infatti, l'Italia non ha mai varato una normativa organica su questo tema. Questo vuoto negli ultimi decenni è stato in parte colmato dal recepimento della normativa dell'Unione Europea, che si è impegnata in un tentativo di armonizzazione della legislazio-

¹ Per approfondimenti sulle lacune della legislazione italiana sull'asilo di vedano Hein (2010) e ASGI – Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (2015).

ne sull'asilo degli stati membri². Almeno fino al 2015, tuttavia, il nostro paese non poteva contare su un vero e proprio sistema di ricezione dei profughi, come svelato in maniera drammatica dalla cosiddetta «emergenza nord Africa» (nel 2011), quando più di 62.000 persone originarie di vari paesi africani sbarcarono sulle coste italiane in conseguenza alle Primavere Arabe³. Il *policy frame* prevalente in quell'occasione (come era già stato negli anni Novanta con l'arrivo degli albanesi e delle persone in fuga dalla guerra nei Balcani) è stato quello dell'emergenza: nonostante lo scenario internazionale lasciasse presagire che quella emergenza non era destinata ad essere isolata, non si è innescato un processo di policy-making articolato, né una precisa definizione di ruoli e responsabilità dei vari livelli di governo. Ci sono dunque voluti i 170.000 profughi del 2014 per forzare il governo ad inserire nella propria agenda il tema della costruzione di un sistema di accoglienza strutturato e non episodico.

Il decreto legislativo n. 142/2015 – frutto dell'accordo raggiunto l'anno precedente nella Conferenza unificata Stato-Regioni, ma soprattutto attuazione delle direttive europee sulle procedure di riconoscimento degli status internazionali (n. 2013/32/UE) e sulle norme relative all'accoglienza (n. 2013/33/UE) – ha effettivamente impresso un nuovo corso alla politica sui rifugiati, andando nella direzione di intervenire sul caos che regnava nel sistema di accoglienza e portando ad una ripartizione più equilibrata dei profughi nelle varie regioni. L'attuazione concreta dei dispositivi previsti dalla legge ha mostrato tuttavia limiti e criticità che non di rado ne hanno minato e ne minano l'efficacia (ASGI 2015). Inoltre, ed è il problema principale su cui si concentra questo articolo, la questione relativa all'integrazione dei profughi, una volta terminati i tempi dell'accoglienza istituzionale, non ha trovato posto nell'agenda politica nazionale⁴ e fatica a trovarlo anche nella politica locale. In altre parole, manca un nesso coerente tra le misure di ricezione e le misure di inclusione sociale a medio termine per chi ottiene un riconoscimento di protezione internazionale, avendo quindi diritto a rima-

² Dal 1999 l'Unione Europea ha dato l'avvio ad un Sistema europeo di asilo (CEAS) sulla base delle indicazioni della Convenzione di Ginevra del 1951.

³ Prima del 2011 c'erano state altre emergenze umanitarie che avevano portato richiedenti asilo in Italia. Ricordiamo in particolare gli sbarchi degli albanesi sulle coste della Puglia nel 1991 (quasi 50.000 persone) e – tra il 1991 e il 1995 – l'arrivo di circa 80.000 persone in fuga dalla guerra civile nella ex Jugoslavia.

⁴ Solo recentemente – 26 settembre 2017 – il Ministero dell'interno ha emanato il primo Piano nazionale per l'integrazione dei rifugiati, come previsto dal decreto legislativo n. 18 del 2014.

nere in Italia. Questo tema è tanto più saliente se si considera che gli sforzi profusi nelle strutture di accoglienza, che come vedremo in alcuni casi prevedono concreti percorsi di acquisizione di strumenti per potersi integrare, rischiano di essere vanificati se le dimissioni dai progetti di accoglienza per scadenza dei termini avvengono in assenza di un certo grado di autonomia abitativa e lavorativa, esponendo quindi i migranti alla caduta nella marginalità. In una regione «virtuosa» come l'Emilia-Romagna durante il 2016 le uscite per autonomia dai percorsi di accoglienza sono state il 18% (Regione Emilia-Romagna *et al.* 2016, p. 18); gli operatori intervistati unanimemente rilevano che l'uscita dallo SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) rappresenta «una incognita e una criticità al momento senza soluzione» (ivi, p. 18).

A fronte di questo scenario, negli ultimi anni il mondo del volontariato e del terzo settore hanno preso l'iniziativa promuovendo sperimentazioni che affrontano la questione dell'uscita dalle strutture di accoglienza: in alcuni territori i cittadini sono stati coinvolti in un'attività di sostegno all'integrazione socio-economica di migranti che hanno già compiuto percorsi significativi nelle strutture di accoglienza, ma che ancora non hanno raggiunto una piena autonomia. Il denominatore comune di questi progetti – che presentano diverse sfaccettature e modalità di attuazione – è una duplice convinzione: da una parte si ritiene che la permanenza temporanea dei migranti all'interno di nuclei familiari disponibili a mettere in campo le proprie risorse relazionali possa diventare un volano per la costruzione di una rete sociale sul territorio e in definitiva possa facilitare il raggiungimento dell'autonomia; dall'altra si pensa che questo tipo di accoglienza possa ridurre il pregiudizio verso i migranti e le paure di parte della popolazione.

Il presente articolo è frutto di una più ampia ricerca realizzata nel corso del 2016 e primi mesi del 2017⁵. Tale ricerca ha permesso di osservare da vicino l'implementazione di alcuni progetti in provincia di Padova, ma anche di avviare una mappatura dei progetti che si stanno realizzando complessivamente in Italia e ascoltare la voce di

⁵ La ricerca è stata condotta all'interno del percorso di stesura della tesi di laurea magistrale di Marcello Feraco. La tesi, discussa nel febbraio del 2017 presso l'Università Ca' Foscari di Venezia, ha come titolo: «La frontiera dell'accoglienza. Dinamiche di attivazione delle comunità locali nei processi di integrazione sociale dei rifugiati». Questo articolo è frutto anche di un lavoro di ricerca compiuto da Francesca Campomori e finanziato dalla Fondazione Easy Care, all'interno della quale si è costituito l'OCIS (Osservatorio internazionale per la coesione sociale: <http://www.osservatoriocoesionesociale.it/>).

testimoni privilegiati sia appartenenti al mondo del privato sociale, sia delle istituzioni pubbliche e politiche (in particolare relativamente alle regioni del Veneto e dell'Emilia-Romagna). Questo saggio si propone di descrivere e analizzare tali pratiche emergenti mettendone in luce la portata positiva di innovazione sociale ma anche i possibili limiti relativi soprattutto alla rete di attori coinvolti e alle modalità di attuazione messe in campo (Vicari Haddock e Moulaert 2009; Moulaert *et al.* 2014). In altre parole intendiamo riflettere criticamente sul potere dell'innovazione sociale (Goldsmith 2010) nelle politiche di integrazione degli immigrati a partire dalle caratteristiche del network che si è generato attraverso le sperimentazioni in atto, dalle risorse a disposizione degli attori protagonisti e dalle modalità di implementazione e governance di tali pratiche (Hill e Hupe 2014): le sperimentazioni avviate possono ambire a produrre un cambiamento sociale su larga scala o rischiano di rimanere confinate nel locale e, nel peggiore dei casi, di contribuire a rafforzare le già frammentate pratiche di inclusione sociale e accesso ai diritti sociali (Campomori e Caponio 2012, 2013)? A questo proposito, uno dei punti più delicati e controversi nei processi di innovazione sociale consiste nell'innovare, ancora più che i servizi offerti, i sistemi di governance e quindi di fatto nel produrre cambiamenti virtuosi nella divisione delle responsabilità delle parti (Sgritta 2017). Un'altra domanda che il saggio mette a tema è dunque se e in che misura è possibile intravedere nelle pratiche analizzate degli incubatori di un'innovazione nel rapporto tra Stato e comunità nei processi di implementazione delle politiche sociali.

La capacità dello Stato di entrare in relazione con le risorse informali e comunitarie per far entrare in agenda, e successivamente dare attuazione, alle politiche di integrazione costituiscono l'approccio teorico con cui il saggio guarda alle politiche pubbliche. Ci interessa costruire un collegamento empiricamente fondato tra i più recenti approcci all'implementazione – nei quali la dimensione della governance diventa imprescindibile (Hill e Hupe 2014) – e l'emergente letteratura sociologica sull'innovazione sociale interessata a mettere a fuoco possibili nuove traiettorie nell'erogazione di beni e servizi sociali. Il prossimo paragrafo tratteggia le caratteristiche del sistema di accoglienza italiano dei profughi come si è venuto configurando soprattutto dopo l'impennata negli arrivi del 2014; un'attenzione particolare è rivolta ad evidenziare le difficoltà di implementazione a cui si accennava sopra, che derivano anche dalle complesse dinamiche di governance multilivello. Nel terzo paragrafo presentiamo le sperimentazioni di integrazione post-accoglienza in

atto in Italia: la diffusione territoriale e i numeri dei progetti avviati, le differenti tipologie di queste sperimentazioni, le caratteristiche degli attori istituzionali che le portano avanti. Il paragrafo successivo mette in evidenza i punti di forza e di debolezza di queste esperienze facendo riferimento al grado di coordinamento territoriale e nazionale tra le iniziative, alla loro sostenibilità economica, alla diffusione territoriale e al livello di competenze possedute dagli operatori sociali che lavorano al loro interno. Nel quinto paragrafo gli elementi caratterizzanti delle pratiche analizzate vengono messi a confronto con le dimensioni tipiche dell'innovazione sociale individuate dalla letteratura di riferimento. La sezione conclusiva punta ad esplicitare i risultati della ricerca in particolare relativamente alla capacità delle politiche pubbliche di integrazione a relazionarsi alle risorse delle comunità.

2. L'attuale sistema di accoglienza e i deficit di implementazione

L'intesa raggiunta nel 2014 tra il Governo, le Regioni e gli enti locali⁶ e il successivo decreto legislativo n. 142/2015 hanno tentato di superare la logica emergenziale fino ad allora predominante nelle politiche di asilo secondo due linee d'azioni principali: riguardo alla prima linea d'azione è stato condiviso un piano di distribuzione dei migranti tra le regioni basato sulle quote regionali di accesso al Fondo nazionale per le politiche sociali; la seconda linea d'azione ha disegnato un sistema di accoglienza che ha inteso correggere il farraginoso sistema precedente puntando sulla collaborazione inter-istituzionale tra i livelli di governo attraverso l'istituzione di un tavolo di coordinamento nazionale e dei tavoli di coordinamento regionali presieduti dai prefetti del comune capoluogo di regione.

Il sistema di quote regionali introdotto nel 2015 ha effettivamente contribuito a riequilibrare la presenza dei profughi sul territorio italiano (vedi tabella 1); una presenza che precedentemente era fortemente sbilanciata sulle regioni meridionali, con la Sicilia, la Puglia e la Calabria che nel 2013 ospitavano complessivamente quasi il 70% dei richiedenti asilo. Secondo la procedura vigente ogni regione è tenuta ad ospitare un numero prefissato di profughi e le prefetture (all'interno dei tavoli di coordinamento regionali) sono incaricate di

⁶ La Conferenza unificata il 10 luglio 2014 ha approvato il «Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati».

attivarsi per trovare i posti necessari nei territori di loro competenza. La seconda linea d'azione ha previsto la progettazione di un sistema di accoglienza a regia nazionale articolato in tre fasi: una fase di primo soccorso e di assistenza, che si svolge nei principali luoghi di sbarchi; una prima accoglienza da attuare nei centri collettivi già esistenti o da istituire, oppure, dove non ci sia disponibilità di questi centri, in strutture definite «temporanee» gestite dalle prefetture (i cosiddetti CAS, Centri di accoglienza straordinari); una fase di seconda accoglienza e integrazione all'interno delle strutture del sistema di protezione per rifugiati e richiedenti asilo (SPRAR), dove gli attori protagonisti sono gli enti locali.

La rete SPRAR ha promosso un fecondo coinvolgimento delle amministrazioni locali e stimolato l'avvio di collaborazioni con le organizzazioni del terzo settore esperte nell'accoglienza di immigrati: a queste organizzazioni i comuni affidano infatti la realizzazione concreta dei progetti. A fronte della pubblicazione di bandi ministeriali periodici i comuni hanno facoltà di attivarsi (il loro coinvolgimento è dunque volontario) mettendo a disposizione un certo numero di posti. L'adesione al sistema SPRAR comporta un cofinanziamento del progetto da parte degli enti locali (nell'ultimo bando il cofinanziamento richiesto è del 5%) e l'impegno a seguire le regole di funzionamento e gli standard indicati nel manuale operativo SPRAR.

Il sistema SPRAR prevede un approccio integrato all'accoglienza, che costituisce anche il suo principale elemento innovativo: i migranti non vengono inseriti in un circuito meramente assistenziale⁷, ma in un percorso che, insieme ai servizi minimi materiali, fornisce assistenza legale, orientamento nell'accesso ai servizi del territorio e alla ricerca del lavoro, mediazione linguistica e sostegno psicologico, oltre all'indispensabile insegnamento della lingua italiana. In ogni struttura SPRAR è dunque presente un'*équipe* multidisciplinare con vari professionisti (avvocati, psicologi, assistenti sociali, mediatori culturali) che si occupano dei molteplici aspetti del percorso di ogni migrante e cercano di garantire ad ognuno un progetto personalizzato che tiene conto anche delle competenze e risorse dei beneficiari del progetto da coniugare con le possibilità offerte dal territorio in cui lo SPRAR è collocato. L'accordo individuale con ogni ospite rappresenta una significativa forma di apprendimento rispetto all'esperienza dell'emergenza nord Africa, in cui era mancata una definizione precisa delle tappe e delle scadenze (Fondazione Leone

⁷ Negli SPRAR si può rimanere per tutta la durata del procedimento di esame della domanda e fino a sei mesi dopo la notifica del provvedimento (i 6 mesi in determinate circostanze sono prorogabili di altri 6 mesi).

Moressa 2015). Un ulteriore aspetto positivo dell'accoglienza nel sistema SPRAR è il tentativo di promuovere, laddove è possibile, forme di ospitalità in piccoli centri nei quali i rifugiati gestiscono personalmente i loro spazi e provvedono alla preparazione dei pasti. Questa forma di accoglienza diffusa è ritenuta decisamente più efficace ai fini della loro successiva integrazione rispetto alle strutture collettive (tipicamente i CAS) in cui i migranti sono ospitati per molti mesi in luoghi spesso isolati, lontano dai centri abitati, senza avere nulla da fare, esposti pertanto al rischio di incorrere in depressioni o di essere intercettati da gruppi malavitosi. Sulla base di un'analisi compiuta sui bilanci dei progetti SPRAR presentati dai comuni italiani, la Fondazione Moressa (2015, 162) sottolinea inoltre il positivo impatto degli SPRAR sul territorio in cui operano, «generando un indotto in termini di professionalità attivate, consulenze e altri servizi».

Nell'intenzione del legislatore lo SPRAR avrebbe dovuto rapidamente diventare il perno del sistema di accoglienza in cui convogliare tutti i richiedenti dopo la primissima fase di ricezione, in modo da garantire su tutto il territorio nazionale una certa omogeneità degli standard qualitativi dei servizi. A distanza di due anni dal decreto legislativo, tuttavia, l'obiettivo è ancora lontano, nonostante alcuni correttivi siano stati inseriti in corso d'opera e il numero di posti sia sensibilmente aumentato⁸. Lo SPRAR non ha potuto diventare l'unico sistema di accoglienza perché i posti disponibili sono ancora largamente insufficienti. Per ovviare a tale carenza i profughi vengono accolti nei Centri di accoglienza straordinari (CAS), che possono essere aperti in qualsiasi momento dalle prefetture (attraverso appositi bandi o per affidamento diretto in casi di urgenza) ogni volta che la rete SPRAR su un certo territorio risulti assente o comunque non copra i posti necessari. I CAS pertanto rispondono alle emergenze offrendo la possibilità di una sistemazione quasi istantanea sui territori che sono tenuti ad ospitarli (le prefetture possono infatti disporre la sistemazione dei migranti sul territorio dei comuni anche contro la volontà delle rispettive giunte comunali), ma questa procedura ha di fatto contribuito alla creazione di un «doppio binario» dell'accoglienza invece che di un unico sistema basato sugli alti standard di servizi previsti dal programma SPRAR. La conseguenza è che, poiché come si è detto i posti SPRAR sono insufficienti, si vengono a

⁸ Il numero di beneficiari dell'accoglienza negli SPRAR è passato da 22.961 del 2014 a 34.528 alla fine del 2016. All'interno degli SPRAR sono attivi anche progetti per migranti con disabilità (442 beneficiari) e per i minori stranieri non accompagnati che fanno richiesta di protezione internazionale (2.898 minori accolti) (SPRAR *et al.* 2016).

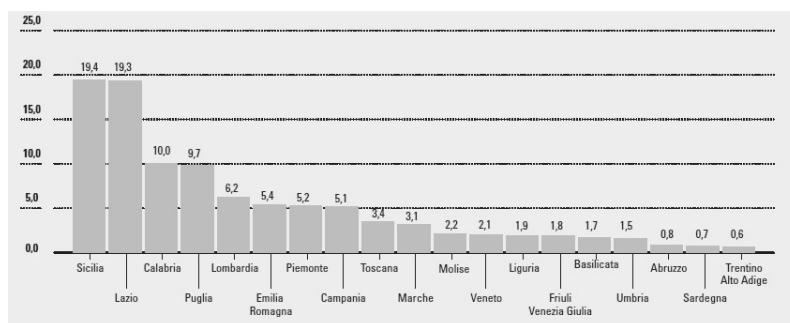
creare due categorie di richiedenti asilo: quelli che beneficiano del diritto di essere inseriti negli avanzati programmi di integrazione previsti dai programmi SPRAR (circa il 25% degli aventi diritto) e quelli (la maggioranza) che ne rimangono totalmente esclusi. Essere parte dell'una o dell'altra categoria è quasi sempre legato al caso.

Se analizzati con la lente interpretativa dell'analisi delle politiche pubbliche, il doppio binario dell'accoglienza e le sue conseguenze negative in termini di raggiungimento degli obiettivi della politica stessa sono l'effetto dell'accumularsi di limiti nel processo di policy making: da una parte certamente i policy makers devono fare i conti con alcuni vincoli sostanziali (le risorse economiche disponibili) che non rendono possibile il raggiungimento di una piena efficacia delle misure messe in campo; dall'altra parte, e questo fattore appare qui particolarmente rilevante, si rilevano deficit legati alla fase di implementazione della politica. L'insufficienza dei posti disponibili negli SPRAR non dipende solo dalla carenza di fondi messi a disposizione a livello centrale per aprire nuovi centri, ma anche (soprattutto dal 2015) dalla resistenza dei comuni a farsi promotori di progetti SPRAR, probabilmente per timore di intraprendere un'azione che potrebbe avere ricadute elettorali negative in un momento in cui l'opinione pubblica paventa invasioni da parte dei richiedenti asilo. È un fatto che la presenza di progetti SPRAR nelle regioni italiane sia piuttosto disomogenea, con un forte sbilanciamento dei comuni collocati nelle regioni meridionali e un impegno modesto degli enti locali di regioni che pure accolgono un numero rilevante di profughi come il Veneto (vedi figura 1). In sintesi, le conseguenze inattese o non soddisfacenti che si sono verificate non derivano solo dalla messa in campo di strumenti di policy (risorse economiche) non adeguati ma anche da un *implementation deficit* dovuto alla difficoltà dei vari livelli di governo a trovare un accordo e seguire una linea comune (il governo incoraggia gli enti locali a farsi promotori dei progetti SPRAR ma gli enti locali non rispondono all'appello): le relazioni inter-organizzative e inter-istituzionali si confermano dunque come un fattore significativo nel segnare il successo o il fallimento delle politiche, come evidenziato fin dagli studi pionieristici nel campo dell'implementazione (Pressman e Wildavsky 1973) e ulteriormente esplorato negli studi sulla multilevel governance (Hooghe e Marks 2003).

TAB. 1. *Immigrati accolti nelle strutture temporanee, nei centri di prima accoglienza, negli SPRAR (dati aggiornati al 31 dicembre 2016).*

Regioni	A		B	C		A+B+C	
	Immigrati presenti nelle strutture temporanee	% di distribuzione immigrati presenti nelle strutture temporanee	Immigrati presenti nei centri di prima accoglienza	Posti SPRAR occupati	% di distribuzione posti SPRAR occupati	Totale immigrati presenti per regione	% di distribuzione immigrati presenti per regione
Lombardia	21.511	15,7		1.535	6,4	23.046	13,1
Piemonte	13.077	9,5		1.270	5,3	14.347	8,1
Campania	12.987	9,5		1.325	5,6	14.312	8,1
Toscana	11.598	8,5		858	3,6	12.456	7,1
Veneto	10.619	7,7	3.070	535	2,2	14.224	8,1
Emilia-Romagna	10.428	7,6	623	1.208	5,1	12.259	6,9
Lazio	9.824	7,2	831	4.231	17,8	14.886	8,4
Puglia	6.270 + 236 negli hotspot	4,6	3.268	2.362	9,9	12.136	6,9
Sardegna	5.461	4,0		201	0,8	5.662	3,2
Liguria	5.250	3,8		506	2,1	5.756	3,3
Sicilia	4.593 + 584 negli hotspot	3,3	4.525	4.374	18,4	14.076	8,0
Marche	3.944	2,9		739	3,1	4.683	2,7
Calabria	3.660	2,7	1.217	2.537	10,6	7.414	4,2
Abruzzo	3.500	2,6		259	1,1	3.759	2,1
Friuli-Venezia-Giulia	3.334	2,4	1.160	355	1,5	4.849	2,7
Molise	2.935	2,1		517	2,2	3.452	2,0
Umbria	2.855	2,1		408	1,7	3.263	1,8
Basilicata	2.126	1,5		454	1,9	2.580	1,5
P. A. di Bolzano	1.681	1,2		–	0,0	1.681	1,0
P.A. di Trento	1.277	0,9		148	0,6	1.425	0,8
Valle d'Aosta	288	0,2		–	0,0	288	0,2
Totale	137.218	100,0		23.822	1000	176.554	1000

Fonte: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno e Istat.

FIG. 1. *Accolti nella rete SPRAR per regione. Incidenza sul totale nazionale.*

Fonte: Sprar *et al.* (2016).

3. Il buio oltre l'accoglienza e l'emergere di sperimentazioni locali: una mappatura delle esperienze

L'accoglienza negli SPRAR è sottoposta a vincoli temporali stringenti, dettati da un'esigenza di turnover tra i richiedenti asilo. Non sempre questi tempi (al massimo 1 anno) corrispondono al raggiungimento di un'autonomia da parte dei beneficiari. L'Atlante SPRAR 2016 riporta che su 12.171 persone uscite dagli SPRAR nel 2016 il 41% risulta aver ottenuto un inserimento socio-economico; una percentuale decisamente superiore alle annualità precedenti (36% nel 2013, 31,9% nel 2014 e 29,5% nel 2015), ma comunque ancora bassa se si considera che i profughi ospitati nello SPRAR – e che dunque usufruiscono di servizi orientati all'integrazione – sono solo il 25% del totale. Per far fronte a queste difficoltà è stato previsto un potenziamento degli strumenti di integrazione a partire dall'adozione di un Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale che, dopo essere stato a lungo atteso (la stesura del piano era prevista già nel decreto legislativo n. 18 del 2014⁹), ha visto la luce a fine settembre del 2017. Nulla si può ancora dire naturalmente riguardo all'attuazione, mentre possiamo affermare che fino a pochissimi mesi fa il tema dell'integrazione a medio termine dei rifugiati (e dunque il tema del post-accoglienza) non era ancora entrato a pieno

⁹ Attuazione della direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale.

titolo nell'agenda decisionale della politica nazionale. Come spesso è accaduto nelle politiche per gli immigrati in Italia, anche in questo caso l'iniziativa è venuta dal livello locale e in particolare da alcuni comuni impegnati nella rete SPRAR e da alcuni attori del terzo settore.

Le sperimentazioni in corso per la gestione della transizione dai progetti a quella che gli operatori chiamano la fase di «sgancio» sono diversificate e in rapida evoluzione. Nel tentativo di scattarne un'istantanea bisogna considerare anche che una parte significativa delle esperienze locali nascono dal basso e dunque si collocano ad un elevato livello di informalità, sfuggendo pertanto ai tentativi di mappatura. D'altra parte, in alcuni casi, è proprio a partire da queste realtà informali che si sono sviluppate le esperienze che andremo a descrivere.

All'interno di questo complesso mosaico di esperienze emerge comunque come il modello di accoglienza promosso dalla rete SPRAR (percorso individualizzato, accoglienza in piccoli gruppi, attenzione a favorire l'*empowerment* dei beneficiari) abbia creato i presupposti per ulteriori sviluppi e riflessioni, pur se ancora in modo non organico e dunque fortemente basato sui contesti locali. In particolare, lo SPRAR di Torino nel 2008 è stato pioniere delle accoglienze dei rifugiati in famiglia e successivamente ha ispirato Caritas Italiana a promuovere una propria progettazione imperniata sul coinvolgimento delle famiglie e delle comunità parrocchiali (vedi tabella 2)¹⁰.

Il criterio principale che utilizziamo nel presentare e poi analizzare le sperimentazioni riguarda il tipo di attori che le ha avviate o che comunque ne ha la titolarità, ovvero se enti pubblici o privati. Nel caso delle sperimentazioni di iniziativa privata distingueremo ulteriormente tra quelle che hanno creato reti con gli attori pubblici e quelle la cui progettazione, attuazione e finanziamento è totalmente a carico del terzo settore o del volontariato. Tale criterio di classificazione è motivato dalla finalità della nostra ricerca, che – attraverso la chiave di lettura dell'innovazione sociale nelle politiche sociali –

¹⁰ Gli SPRAR accolgono sia richiedenti protezione internazionale sia i titolari di protezione. Come si vede dalla tabella 2 le sperimentazioni avviate riguardano quasi esclusivamente migranti che hanno ottenuto una protezione e che abbiamo definito come «titolari». In senso tecnico la parola «rifugiati» si riferisce solo alle persone che hanno ottenuto la specifica protezione dell'asilo politico secondo la convenzione di Ginevra. Per comodità nel corso dell'articolo usiamo la parola rifugiato in senso non tecnico per intendere le persone titolari di una protezione internazionale.

intende offrire un'interpretazione sui fattori che possono dare vigore o al contrario ostacolare lo sviluppo, la durata nel tempo e l'efficacia delle pratiche stesse. Poiché gli studi sull'innovazione sociale (Vicari Haddock e Moulaert 2009; Swyngedouw 2005) hanno sottolineato la rilevanza dei sistemi di governance pubblico-privato in relazione alla capacità di pratiche innovative di potersi diffondere e avere una durata nel tempo, riteniamo che sia importante dare risalto al ruolo concreto ricoperto dagli attori pubblici e privati nelle pratiche che presentiamo.

TAB. 2. *Sperimentazioni di post-accoglienza in corso.*

Anno	Progetto	Territorio	Ente promotore	Ente gestore	Beneficiari	Tipo accoglienza	Contributo (€/mese)
Dal 2008	«Rifugio Diffuso»	Torino	SPRAR Comune di Torino	Associazione La Tenda	Circa 28 titolari di protezione all'anno (erano 143 fino al 2015)	In famiglia	413
Dal 2015	«Rifugiati in famiglia»	Parma	SPRAR Comune di Parma	Associazione Ciac On-lus	10 titolari	In famiglia	300
Dal 2016	«Progetto tandem»	Parma	SPRAR Comune di Parma	Associazione Ciac On-lus	4 titolari	Convivenza con studenti	Affitto agevolato
Dal 2017	«Vesta»	Bologna	SPRAR Comune di Bologna	Cooperativa Camelot	23 titolari	In famiglia	350
Dal 2016	«Un rifugiato in famiglia»	Milano	SPRAR Comune di Milano	Cooperativa Farsi Prossimo	5 titolari	In famiglia	350
Dal 2015	«Refugees Welcome Italia»	Nazionale (soprattutto centro-nord)		Associazione «Refugees Welcome Italia»	40 (quasi tutti) titolari	In famiglia	Eventuale crowdfunding
Dal 2016	«Comunità di ospitalità»	Roma e Trento		Centro Astalli	121 titolari	Comunità religiose (30 a Roma)	Finanziato principalmente dal Centro Astalli con fondi propri
Dal 2013*	«Protetto Rifugiato a casa mia»	Nazionale		Caritas Italiana	Circa 400 titolari	In famiglia o indipendente (con famiglia tutor)	100**

Note: * In questo caso il contributo non va alle famiglie, ma copre soltanto spese per attività di integrazione. **La sperimentazione su scala nazionale è attiva dal 2015, nelle annualità 2013 e 2014 è stato invece attivo un progetto pilota su 7 diocesi.

Le sperimentazioni coordinate dagli enti locali all'interno dello SPRAR

In questa categoria ricadono le esperienze nate in seno alla rete SPRAR e quindi legate a specifici enti locali. Come si può osservare dalla tabella 1, la prima realtà ad elaborare una progettualità attorno all'idea che le famiglie possano avere un ruolo emancipante per i titolari di protezione internazionale è quella dello SPRAR di Torino, con il progetto Rifugio diffuso¹¹. La prima annualità del progetto risale al 2008 ed è stata promossa dal Servizio stranieri della Città di Torino, in collaborazione con le associazioni che costituivano il tavolo tecnico Rifugio, tra cui l'associazione La Tenda. Quest'ultima, seguita da altre nelle annualità successive, è diventata ente gestore del progetto, che dal 2008 al 2015 conta 122 famiglie coinvolte per un totale di 143 profughi accolti. Dal 2015 tramite una delibera comunale la sperimentazione è stata portata a sistema ordinario, prevedendo circa 28 accoglienze per ogni annualità. È interessante osservare che solo il 30-40% delle famiglie ospitanti sono italiane; la maggior parte sono invece straniere, spesso connazionali delle persone che accolgono in casa. Ogni periodo di accoglienza ha una durata compresa tra i 6 e i 12 mesi, durante i quali la famiglia riceve un riconoscimento economico di 413 euro al mese.

Sempre nell'ambito del circuito SPRAR dal 2014 a Parma è attivo il Progetto Rifugiati in famiglia¹². Il progetto prevede che i rifugiati siano accolti per un periodo non superiore ai 9 mesi all'interno delle famiglie, alle quali viene corrisposto un rimborso mensile; è inoltre garantita per il rifugiato la possibilità di rientrare nell'accoglienza del circuito SPRAR in caso di difficoltà. Il progetto ha ottenuto una certa visibilità a livello nazionale ed ha avuto una notevole influenza nell'elaborazione di linee guida per l'accoglienza in famiglia e nel tentativo di favorirne una maggiore e più organica integrazione nel sistema SPRAR.

L'associazione CIAC (Centro immigrazione asilo e cooperazione internazionale), ente gestore dello SPRAR di Parma, ha all'attivo il Progetto Tandem¹³, che unisce l'obiettivo dell'accoglienza con quello della promozione delle relazioni interculturali: in pratica sono state avviate coabitazioni tra rifugiati e studenti. L'associazione mette a disposizione gratuitamente due appartamenti, che sono stati donati

¹¹ <http://www.comune.torino.it/stranieri-nomadi/stranieri/progetti/rifugio-diffuso-2013.pdf>.

¹² <http://www.ciaconlus.org/rifugiati-in-famiglia/>.

¹³ <http://www.ciaconlus.org/progetti/tandem/>.

da un privato e dal Movimento dei Focolari, e chiede agli ospiti (al momento 5 rifugiati e 3 studenti) una disponibilità a divulgare la loro esperienza, attraverso incontri e testimonianze, per mostrare all'opinione pubblica che la convivenza è non solo possibile, ma è anche fruttuosa per entrambe le parti. Il progetto ha una durata di sei mesi rinnovabili di altri sei e si rivolge ai rifugiati che hanno già una loro indipendenza economica, ma desiderano prendere parte a tale esperienza per rafforzare il proprio percorso di integrazione sociale.

All'interno dello SPRAR di Bologna nell'aprile del 2016 è stato attivato il progetto Vesta¹⁴: esso è rivolto specificamente ai rifugiati neomaggioranni, una categoria ritenuta fragile perché esce da progetti protetti per minori e si trova ad affrontare la vita adulta lontano dalla propria famiglia. Allo stesso tempo questi giovani offrono maggiori garanzie di affidabilità proprio perché hanno già intrapreso positivi percorsi di integrazione nelle strutture per i minori stranieri non accompagnati. Attraverso un sito vengono raccolte le candidature delle famiglie che, qualora selezionate, ricevono una quota economica pari a 350 euro al mese. Il progetto ha inoltre la finalità dichiarata di creare una comunità fra le persone coinvolte nell'accoglienza, attraverso attività ricreative, culturali e sportive generatrici di legami solidali.

Più recente è la sperimentazione promossa dal Comune di Milano (Un rifugiato in famiglia)¹⁵ gestita dalla Cooperativa Sociale Farsi Prossimo. Tuttavia, nonostante le 54 candidature da parte di aspiranti famiglie accoglienti, i percorsi di co-abitazione effettivamente avviati sono stati solo 5, della durata di 6 mesi. Molto forte è l'accento posto dal Comune di Milano sulla sostenibilità economica di questo tipo di accoglienza, anche in seguito alle polemiche e le strumentalizzazioni politiche di cui è stata oggetto l'iniziativa.

Le sperimentazioni di iniziativa privata

Guardando alle esperienze di accoglienza in famiglia nate interamente all'interno del privato sociale o dal volontariato (e quindi esterne al circuito SPRAR) è sicuramente degno di nota il progetto Protetto,

¹⁴ Il progetto è gestito dalla cooperativa Camelot, che è uno degli enti gestori dello SPRAR del comune di Bologna (<http://progettovesta.com/>).

¹⁵ http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/news/primopiano/archivio_dal_2012/politiche_sociali/bando_famiglie_disposte_accogliere_profughi.

rifugiato a casa mia promosso da Caritas Italiana. Esso ha preso avvio nel 2012 con un progetto pilota (Rifugiato a casa mia) rivolto a 32 titolari di protezione internazionale che tra il 2012 e il 2013 sono stati accolti per 6 mesi presso 22 famiglie distribuite su 11 Caritas diocesane di tutto il territorio nazionale. Il modello di riferimento è quello del progetto Rifugio diffuso del Comune di Torino, rispetto al quale sono state apportate alcune modifiche per rispondere meglio allo «stile Caritas» dell'accoglienza, che pone un'enfasi significativa sul coinvolgimento della comunità cristiana locale: l'integrazione dei beneficiari va di pari passo con l'obiettivo di sensibilizzare la comunità locale¹⁶.

Il progetto più strutturato che è seguito alla fase di sperimentazione (Protetto. Rifugiato a casa mia) è stato implementato su una scala molto più ampia, con l'obiettivo di diventare un paradigma per tutte le diocesi. Per quanto riguarda i numeri del progetto, le accoglienze effettivamente attivate sono poco più di 400, a fronte di un'adesione di 170 famiglie, 150 parrocchie e la messa a disposizione di circa 1.000 posti da parte di istituti religiosi¹⁷.

Rispetto al progetto pilota questa sperimentazione ha allargato le modalità possibili di accoglienza dando la possibilità di ospitare anche all'interno di immobili di proprietà di una parrocchia o di un istituto religioso e non necessariamente direttamente in famiglia. Ogni singolo beneficiario deve comunque avere una «famiglia tutor» di riferimento per il percorso di autonomia e integrazione. Un altro cambiamento importante riguarda il rimborso per le famiglie: mentre l'esperienza pilota prevedeva che le famiglie ricevessero un contributo di 300 euro mensili, la nuova progettazione stabilisce che i costi siano interamente a carico delle famiglie e delle parrocchie. È previsto solamente un fondo mensile di 100 euro pensato come «kit di integrazione» e destinato ad acquistare beni o sostenere attività formative, culturali o professionalizzanti funzionali al percorso di integrazione e non alle necessità primarie del beneficiario. Il coordinamento del progetto è gestito da Caritas Italiana attraverso il Consorzio Communitas Onlus, il quale garantisce anche la formazione

¹⁶ «Il secondo obiettivo, non meno importante, è quello di sensibilizzare ed «educare» la comunità locale perché riacquisisca il suo ruolo primario di soggetto «curante» dei soggetti deboli del territorio. L'opera di sensibilizzazione rispetto alla tematica dell'accoglienza viene quindi intesa come effetto della diffusione di buone pratiche che coinvolgono attivamente e in modo generativo la comunità locale» (Consorzio Communitas 2015).

¹⁷ Il sito di Caritas propone una mappa interattiva delle accoglienze in atto: <http://inmigration.caritas.it/>.

degli operatori diocesani, sostenuta economicamente attraverso risorse messe a disposizione dalla CEI e dalle ACLI.

In ambito laico è recentemente emersa un'altra progettazione che punta a favorire e promuovere l'accoglienza in famiglia intesa come strumento per una migliore integrazione. Essa è portata avanti dall'associazione Refugees Welcome Italia (per una descrizione dettagliata del funzionamento di questa associazione si veda Bassoli *et al.* 2016), nata nel 2015 all'interno di un network internazionale che si è attivato a Berlino nel 2014 e attualmente conta una presenza in 14 paesi europei, più il Canada e l'Australia. In Italia l'associazione è per il momento operativa solo in alcune città del centro-nord, pur avendo l'ambizione di espandere la propria attività. Le accoglienze attivate sono ancora un numero esiguo (40) anche perché il lavoro di reclutamento e formazione delle famiglie è lungo e impegnativo.

Refugees Welcome ha stabilito che i tempi dell'ospitalità possano variare tra un minimo di tre mesi e un massimo di un anno. Non è previsto un compenso per le famiglie accoglienti (eventuali contributi sono legati a campagne di *crowdfunding*), ma l'organizzazione mantiene rapporti con gli attori del progetto e si impegna a non lasciare sola la famiglia ospitante in caso di difficoltà. Ai volontari dell'associazione è affidato l'abbinamento tra famiglia e rifugiato, la formazione delle famiglie e il monitoraggio dell'accoglienza.

Per quanto riguarda i rifugiati che possono accedere a questi progetti, la scelta è caduta in gran parte su titolari di protezione in uscita dagli SPRAR. Recentemente sono stati stipulati accordi in particolare con gli SPRAR a Milano, Torino e Roma. L'organizzazione punta infatti a creare reti territoriali, collaborando con le istituzioni pubbliche competenti sui temi dell'accoglienza e appoggiandosi alle associazioni già operanti sul campo. Ciononostante, i fondatori dell'associazione evidenziano una certa resistenza e diffidenza iniziale a collaborare da parte delle istituzioni.

L'ultima esperienza che presentiamo nasce nuovamente nell'ambito della chiesa cattolica e in particolare nelle opere della Compagnia di Gesù. Facendo leva sul desiderio di tante comunità religiose di aprirsi all'accoglienza dei rifugiati (in particolare dopo l'appello del Papa alle parrocchie di tutta Europa durante l'Angelus del 6 settembre 2015), il Centro Astalli di Roma (e più recentemente anche quello di Trento) hanno avviato il progetto Comunità di Ospitalità, che è sostenuto economicamente anche dai fondi nazionali FAMI, dalla Fondazione Porticus e da UBI Banca. In questo caso i rifugiati, in alcuni casi intere famiglie, sono accolti dalle comunità religiose all'interno di progetti che prevedono opportunità di inserimen-

to nel tessuto sociale della città e nei quali è fondamentale la presenza di volontari che accompagnano i loro percorsi di integrazione.

4. Luci e ombre: un'analisi critica delle sperimentazioni

Le esperienze avviate da attori pubblici e privati rivelano un certo fermento nel tentativo di affrontare il delicato tema dell'integrazione di medio termine dei richiedenti asilo. In questo paragrafo analizziamo le sperimentazioni attraverso alcune dimensioni rilevanti ai fini di un cambiamento sociale che non rimanga confinato a micro progettualità o a forme organizzative effimere (Lanzara 1994): il coordinamento fra gli attori istituzionali che promuovono i progetti e il coordinamento con i servizi sociali territoriali; l'attivazione non episodica dei cittadini e delle comunità locali; la competenza degli operatori che prestano il proprio servizio all'interno delle sperimentazioni; la sostenibilità economica; la diffusione territoriale.

Il coordinamento tra gli enti che promuovono le sperimentazioni

La progettazione di Caritas Italiana, come abbiamo già accennato nel paragrafo precedente, è stata ispirata dai positivi riscontri ottenuti dall'accoglienza in famiglia promossa dallo SPRAR del comune di Torino. Caritas ha dato in gestione il progetto al Consorzio Communitas Onlus¹⁸, il quale a sua volta dal 2014 ha collaborato all'attivazione dell'accoglienza in famiglia per lo SPRAR del comune di Parma. Da queste esperienze sono nati alcuni tentativi di coordinamento attraverso la realizzazione di seminari e convegni che hanno messo a tema la necessità di costruire linee guida condivise¹⁹ a partire dalle sperimentazioni in atto.

Si è tuttavia molto lontani da un effettivo coordinamento tra le

¹⁸ Il Consorzio Communitas Onlus nasce nel 2009 dall'iniziativa di alcuni enti gestori di Caritas Diocesane impegnate nell'accoglienza e integrazione di migranti e rifugiati. Conta oggi una decina di enti soci variamente disseminati sul territorio nazionale e collabora, tra gli altri, con Caritas Italiana in alcune progettazioni sperimentali tra cui Protetto. Rifugiato a casa mia.

¹⁹ Il riferimento è alle linee guida redatte nel 2015 in un documento condiviso a livello regionale e nazionale dalla rete nazionale EuropAsilo; il coordinamento piemontese Non Solo Asilo e le reti di enti locali Coordinamento Comuni per la Pace (Provincia di Torino); la Rete dei Comuni Solidali (<http://viedifuga.org/wp-content/uploads/2015/08/volantino-accoglienza-in-famiglia.pdf>).

diverse sperimentazioni, sia a livello di formulazione, sia di implementazione. Di fatto, le sperimentazioni in atto in Italia sono ancora piuttosto diversificate e manca un'effettiva presa di posizione del Servizio Centrale SPRAR ad integrare le varie sperimentazioni locali all'interno del sistema nazionale. Questo è d'altra parte un passo obbligato nell'ottica di garantire omogeneità tra i progetti e favorire una maggiore diffusione (la grande maggioranza delle esperienze sono state avviate nel centro-nord Italia). Un passo avanti in questa direzione può essere rappresentato dal fatto che queste esperienze sono state citate come buone pratiche nel Piano accoglienza 2016²⁰ del Ministero dell'Interno. Il Piano riconosce infatti la necessità di «prevedere strumenti che disciplinino le procedure e le modalità di realizzazione dell'intervento [di accoglienza in famiglia] quale sviluppo dell'accoglienza nell'ambito della rete SPRAR» (Ministero dell'Interno, 25).

Il coordinamento con i servizi territoriali

La ricerca sul campo condotta tra i protagonisti delle accoglienze in famiglia targate Caritas in provincia di Padova ha evidenziato che queste esperienze mostrano un forte potenziale generativo e di *empowerment* per i beneficiari quando si crea un solido coordinamento sia tra le famiglie stesse, sia tra le famiglie e gli attori pubblici e privati del territorio. È all'interno di una rete allargata tra famiglie accoglienti, realtà di volontariato parrocchiali e associazioni locali che si può sviluppare la consapevolezza e la volontà di dare un seguito al progetto di autonomia tramite nuove progettazioni dal basso e anche tramite iniziative più o meno strutturate di impresa sociale²¹.

Le dinamiche di rete sono state registrate a qualche livello in tutte le esperienze di post-accoglienza analizzate; gli esiti tuttavia sono differenziati e dipendono in larga misura dal grado di coinvolgimento dell'ente pubblico e in generale dei servizi pubblici territoriali. Le esperienze connesse al circuito SPRAR hanno di fatto una maggiore

²⁰ Piano di accoglienza 2016 predisposto dal Tavolo di coordinamento nazionale per l'asilo per conto del Ministero dell'Interno.

²¹ Un caso significativo è quello del Progetto lavoro, un progetto di formazione professionale tramite attività di trasloco e recupero di arredamento avviato nelle province di Padova e Treviso. In questo caso è stata proprio la rete di famiglie accoglienti della sperimentazione Caritas, con il supporto di un'associazione locale, a dare linfa ad un'iniziativa che in breve tempo è diventata un'opportunità di inclusione sociale per l'intero territorio.

facilità nel coordinarsi con i servizi sociali territoriali²² (tra cui in particolare i servizi sociali e sanitari, ma anche associazioni sportive, scuole ed enti di formazione professionale), in quanto l'ente titolare rimane il comune, che ha scelto di promuoverle e sostenerle. Ciò permette la creazione di un rapporto più diretto tra gli operatori dell'ente gestore e quelli dei servizi territoriali e dunque una maggiore facilità per i beneficiari nell'accedere alle prestazioni del welfare locale.

Nella sperimentazione Caritas, invece, l'attivazione delle accoglienze avviene a prescindere da un eventuale sostegno da parte dell'amministrazione locale, che in alcuni casi può essere anche contraria. Il sostegno da parte dei servizi sociali territoriali non è quindi affatto scontato: i servizi, infatti, tendono a sostenere tali sperimentazioni solamente quando queste presentano una convenienza economica, generata dalla delega di alcune spese e di alcune funzioni (come l'alloggio e l'attivazione di corsi di lingua o di formazione) alle famiglie e alla società civile locale. In assenza di un mandato specifico (se non di una previsione di spesa) da parte dell'amministrazione locale, risulterebbe infatti difficile per gli operatori dei servizi territoriali giustificare l'attivazione di risorse pubbliche a supporto di progettazioni non considerate rilevanti dall'amministrazione, a meno che queste non producano vantaggi in termini economici. A questo proposito si può citare il caso di un nucleo familiare monoparentale inserito dalla progettazione Caritas in un comune diverso da quello in cui il genitore aveva la residenza. La mancanza di collaborazione con i servizi sociali del comune ricevente, contrari a prendersi carico, anche solo in parte, della situazione, ha impedito l'accesso a diversi servizi territoriali, tra cui il servizio di mediazione culturale per il minore, necessario per il suo percorso di inserimento scolastico. L'esperienza si è pertanto conclusa con il ritorno (anticipato rispetto ai tempi previsti) nel comune di residenza. Il coinvolgimento dell'ente pubblico e, di conseguenza, dei servizi che ad esso fanno riferimento, assume pertanto un ruolo cruciale e l'assenza di un coordinamento con i servizi territoriali rischia di pregiudicare la sostenibilità nel tempo delle sperimentazioni.

²² Nel Rapporto Annuale SPRAR 2016 emerge che nel triennio 2014-16 gli enti gestori dei progetti SPRAR hanno stipulato 3.476 accordi con enti e istituzioni presenti sul territorio, comprese aziende e associazioni imprenditoriali.

L'attivazione delle comunità locali

Le esperienze di post-accoglienza messe in campo fino ad ora rivelano anche una rilevante capacità di attivazione della comunità locale: nella gran parte delle esperienze analizzate le famiglie accoglienti hanno agito da mediatrici tra il beneficiario del progetto e il contesto sociale di riferimento. Questa dinamica positiva tuttavia ha assunto intensità diverse a seconda delle caratteristiche organizzative proprie delle tipologie di sperimentazione e quindi degli attori che le hanno promosse.

La sperimentazione promossa da Caritas, per esempio, è facilitata nel produrre un coinvolgimento diretto della comunità locale perché può contare sulla mediazione delle parrocchie dentro le quali esiste spesso un ampio bacino di volontariato già strutturato. Nelle sperimentazioni all'interno dei progetti SPRAR, invece, la presenza strutturata di volontari è legata alle caratteristiche e alla storia sociale dell'ente gestore e spesso va ricostruita da zero a partire dalle reti delle famiglie che si rendono disponibili. C'è quindi una maggiore possibilità che l'operatore, senza la mediazione di un soggetto terzo oltre alla famiglia, si trovi a lavorare su reti con un basso grado di strutturazione e di cui non ha alcuna conoscenza pregressa.

Anche i progetti Caritas, tuttavia, mostrano elementi di criticità rispetto all'obiettivo di «ingaggiare» la comunità: non tutte le Caritas, infatti, hanno gli strumenti e le competenze per programmare e realizzare veri e propri progetti di *empowerment* di comunità. In molti casi si innesca solo un processo di sensibilizzazione della comunità al quale non seguono azioni concrete di inclusione da parte della comunità stessa. Può accadere dunque che il progetto di integrazione dei beneficiari resti in carico esclusivamente agli operatori (presenti anche nelle sperimentazioni Caritas), mentre la comunità parrocchiale locale si limita ad un sostegno economico o materiale, o al contributo estemporaneo di alcuni suoi membri, senza riuscire a sviluppare nuove reti, nuovi strumenti o nuove forme di coinvolgimento comunitario. E questo, come riportato dallo stesso report progettuale Caritas, «non solo per incapacità tecnica, ma anche per una difficoltà culturale, antropologica e pastorale: storicamente le Caritas, operando in risposta a situazioni di emergenza hanno costruito servizi in risposta a bisogni, rischiando, al netto di una effettiva necessità contingente dell'intervento, di alimentare dinamiche deleganti rispetto alla comunità e alle istituzioni» (Consorzio Comunitas 2015, p. 25).

Gli effetti dei diversi approcci organizzativi sono poi ancor più evidenti nella fase iniziale di contatto con la società civile locale: la ricerca delle famiglie disposte ad accogliere. La progettazione Caritas ha identificato alcuni criteri di riferimento generali per la selezione, ma non ha attivato procedure standard per il reclutamento e spesso si affida unicamente ai canali della comunità religiosa locale (Ufficio di pastorale della famiglia, riunioni di parroci, messaggi *ad hoc* dei direttori e/o dei vescovi alla comunità) rischiando di non arrivare a nuclei presenti sul territorio e già sensibilizzati o addirittura con esperienza di accoglienza, ma estranei ai circuiti ecclesiali.

La progettazione SPRAR, d'altra parte, ricerca le famiglie tramite bandi pubblici pubblicati dai comuni di riferimento, che spesso hanno una vasta eco nella stampa locale. Il rischio, in assenza di canali informali che possano mediare e dare garanzie in merito, è quello di un'eccessiva spersonalizzazione del soggetto proponente che, paradossalmente, rende meno credibile, agli occhi delle potenziali famiglie accoglienti, un progetto promosso e garantito da un ente pubblico. In questo tipo di progettazioni, infatti, il credito di fiducia conferito dalla famiglia non è legato solamente alla garanzia di un sostegno economico ed organizzativo, ma anche, e soprattutto, alla garanzia rispetto alla persona che entrerà nel nucleo familiare. Ciò rende fondamentale la fiducia personale del privato accogliente nell'intermediario stesso, e non solamente nell'ente che questo rappresenta.

Per ovviare a questa problematica lo SPRAR di Bologna ha costruito una piattaforma online che cerca di offrire un'immagine meno impersonale del progetto. Un'idea che sicuramente deve qualcosa all'esperienza di Refugees Welcome, che fa della piattaforma online il mezzo principale di diffusione dell'iniziativa. Qui il passaggio più delicato è quello che va dall'attivismo online alla costruzione di una rete di volontariato sul territorio, che richiede presenza sul campo e coordinamento con gli enti locali dei territori in cui i progetti di accoglienza si realizzano concretamente.

La competenza degli operatori

Le accoglienze in famiglia e la conseguente attivazione della comunità locale da una parte presuppongono e dall'altra generano un cambiamento nell'approccio e nelle competenze dell'operatore sociale di riferimento, che deve spostare il focus della sua azione dal rapporto duale (operatore-beneficiario) alla «cura delle reti» (dinamiche familiari e comunitarie).

Il ruolo primario dell'operatore che coordina il progetto diventa infatti quello di rendere operativa la progettualità che il beneficiario elabora nel rapporto con la famiglia e con il territorio, adoperandosi affinché il progetto si realizzi in un tempo e con delle risorse definite. È infatti l'ente promotore (pubblico o privato) che mantiene la responsabilità di un eventuale fallimento del progetto di autonomia del beneficiario per evitare che si creino situazioni di tensione che la famiglia accogliente sarebbe in difficoltà a gestire.

Il livello di competenza, formazione e specializzazione degli operatori dipende dalle risorse e dalle scelte dei singoli enti promotori: l'insufficienza dei dati disponibili non consente di formulare una valutazione comparativa approfondita su questo aspetto.

D'altra parte è evidente che lo strutturarsi di una regia pubblica, come auspicato dalle sperimentazioni SPRAR, possa facilitare l'individuazione di procedure di formazione, selezione e valutazione degli operatori. Ciò difficilmente può avvenire invece nella sperimentazione Caritas dove la formazione è gestita da Caritas Italiana (due weekend di seminari residenziali), mentre la selezione e il finanziamento degli operatori sono in capo alle Caritas diocesane, le quali fanno tendenzialmente riferimento a risorse interne già presenti e pertanto non appositamente selezionate per queste progettazioni. Inoltre, se il rapporto beneficiari/operatori è fissato da Caritas in un massimo di 10 beneficiari per ogni operatore, l'impiego *full time* o *part time* degli operatori rimane discrezionale (e subordinato quindi alle disponibilità economiche della singola diocesi). Inoltre la disponibilità di operatori già formati per Caritas è fortemente legata all'esperienza delle Caritas Diocesane che sono impegnate anche nell'accoglienza CAS o SPRAR: poiché non tutte hanno questa esperienza anche la qualità delle accoglienze non è omogenea in tutti i territori. Le progettazioni SPRAR vedono invece il coinvolgimento di operatori già formati e operativi sul territorio nell'ambito delle strutture di accoglienza SPRAR e selezionati tramite procedure maggiormente uniformi sul territorio nazionale, secondo i criteri indicati dal Servizio Centrale SPRAR.

La sostenibilità economica delle sperimentazioni

L'emergere di un welfare di comunità va di pari passo con l'evidente economicità e convenienza rispetto all'accoglienza più tradizionale, registrato in tutte le progettualità attivate. Mettendo a confronti i progetti Caritas e i progetti SPRAR emerge chiaramente che questi

ultimi risultano più onerosi. L'attivazione delle sperimentazioni SPRAR viene infatti finanziata tramite gli stessi fondi SPRAR che sarebbero andati a coprire l'accoglienza istituzionale dei beneficiari coinvolti qualora questi non fossero stati inseriti in famiglia²³. Le esperienze di matrice privata vedono invece un costo di attivazione molto inferiore per l'ente promotore poiché Caritas Italiana non prevede un contributo alle famiglie²⁴ e scarica i costi per l'assunzione degli operatori sulle Caritas diocesane, assumendosi solamente gli oneri del coordinamento, della formazione degli operatori e della comunicazione del progetto. Questa importante sostenibilità economica, che ha reso possibile la rapida espansione del progetto su tutto il territorio nazionale, introduce però il discrimine della capacità di famiglie e comunità locali di sostenere anche economicamente il percorso di integrazione del rifugiato. Si generano quindi criticità rispetto alla sostenibilità nel tempo delle iniziative, ma anche rispetto all'effettiva possibilità di una capillare diffusione territoriale sul lungo periodo, con il rischio che queste esperienze diventino pratica «strutturata» solo nei territori nei quali sono disponibili risorse economiche in grado di sostenerle. Inoltre, la ricerca sul campo a Padova dimostra come il tentativo di rendere sostenibile il progetto nazionale ricorrendo principalmente e in modo acritico a risorse economiche locali rischia di snaturarlo, pregiudicando anche il raggiungimento degli stessi obiettivi progettuali. Si può citare un esempio in proposito: qualche tempo prima dell'avvio del progetto di accoglienza in famiglia Caritas Diocesana di Padova aveva ricevuto da un privato due appartamenti che aveva poi deciso di utilizzare proprio per questo progetto nonostante non fossero ancora state individuate delle famiglie tutor sul territorio e ci si appoggiasse ad un gruppo di volontari ancora poco coeso e motivato. Il progetto pertanto è stato attivato perché si è ritenuto opportuno sfruttare la disponibilità gratuita degli appartamenti; tuttavia, poiché la comunità locale non aveva sviluppato una precisa disponibilità a prendervi parte attivamente, il progetto è stato in parte snaturato, oberando gli operatori di compiti

²³ Il riferimento è ai 6 mesi ulteriori di accoglienza previsti dallo SPRAR per chi ha ottenuto la protezione internazionale. Un'eccezione è quella della sperimentazione di Parma, dove sono stati stanziati dei fondi *ad hoc*, essendo l'esperienza in famiglia prevista in una fase successiva.

²⁴ La scelta di non prevedere un contributo per le famiglie accoglienti viene ufficialmente spiegata sostenendo che ciò permette di selezionare famiglie più motivate nei confronti del beneficiario e del progetto; probabilmente tuttavia entra in gioco anche una difficoltà nel reperire i fondi necessari per ampliare il progetto su scala nazionale nel caso in cui fosse rimasto il rimborso previsto nel progetto pilota (300 euro mensili).

e responsabilità che in altri casi vengono svolti dalla rete di sostegno volontaria. La presenza di risorse economiche o logistiche non è dunque automaticamente garanzia di efficacia e sostenibilità di questo genere di iniziative, che hanno un forte radicamento nell'azione volontaria.

La diffusione territoriale

La diffusione territoriale è un punto dolente di queste sperimentazioni, in particolare di quelle che fanno riferimento alle progettazioni SPRAR. Nonostante molte regioni del sud, come Sicilia, Puglia e Calabria, ospitino un'elevata percentuale di progetti SPRAR (decisamente superiore a quella dei comuni dell'Italia settentrionale) le iniziative SPRAR di post-accoglienza si sono sviluppate esclusivamente nel centro-nord, promosse da enti locali con una lunga esperienza SPRAR, ma soprattutto storicamente propensi a investire in politiche per l'integrazione.

Anche Refugees Welcome, per quanto di matrice privata, è largamente dipendente dal sistema di accoglienza istituzionale (SPAR) per l'attivazione delle accoglienze. La sua distribuzione sul territorio nazionale infatti ricalca quella delle progettazioni SPRAR, con pochissime eccezioni (due accoglienze attivate in Sicilia e una in Sardegna).

La sperimentazione dell'accoglienza in famiglia targata Caritas, invece, ha raggiunto una maggiore diffusione territoriale²⁵ superando in parte il dualismo nord-sud della rete SPRAR. La quasi totale indipendenza dall'ente pubblico va però ad incidere sul forte localismo della sperimentazione. La sostenibilità nel tempo è strettamente collegata alla propensione dell'ente locale verso politiche di investimento sociale nei confronti dei rifugiati: nel lungo periodo pertanto la frattura nord-sud a livello di politiche sociali e di tessuto socio-economico riemerge e incide nella sostenibilità di questi progetti. L'importanza del contesto locale e urbano in cui si avviano i progetti è ben illustrato nel rapporto CISF – Centro Internazionale Studi sulla famiglia (2014, 239):

Laddove l'accoglienza è stata realizzata in zone della città periferiche, caratterizzate da prevalente edilizia popolare e con un tenore di vita medio-basso, le opportunità di avviare processi di inserimento socio-lavorativo all'interno dei confini della comunità stessa sono risultate ridotte al minimo,

²⁵ Una mappatura aggiornata delle accoglienze attivate è disponibile sul sito Caritas <http://immigration.caritas.it/>.

salvo tentare sortite esterne, in altri quartieri e zone della città, con il venir meno, però, dell'appoggio garantito dalla comunità in cui il beneficiario risiede (rete sociale, supporto materiale, ecc.).

5. Quale innovazione sociale nelle pratiche di accoglienza in famiglia?

Come molti concetti che si sono imposti nella letteratura delle scienze sociali (dal «capitale sociale» alla «coesione sociale», per citare solo due esempi) anche quello di «innovazione sociale» – che è stato (ri)scoperto nei primi anni duemila – non dispone di confini ben definiti né di una definizione univoca. Senza addentrarci in una disamina sulle origini di questo concetto (si vedano a tal proposito Young Foundation 2010; Swyngedouw 2005; Moulaert *et al.* 2014) possiamo tuttavia evidenziarne alcune dimensioni chiave abbastanza ampie da poter essere considerate ricorrenti nelle pratiche che vengono etichettate come socialmente innovative. Ciò ci permette di mettere in luce in che senso l'accoglienza in famiglia dei rifugiati può essere intesa come strategia di innovazione sociale.

Chiariamo innanzi tutto che il termine «innovazione sociale» non deve essere assimilato ad azioni che hanno come effetto un generico miglioramento nelle relazioni sociali. Si tratta invece di processi di mobilitazione delle comunità locali che generano partecipazione e tendono a produrre cambiamenti nelle strutture stesse della (multi-level) governance, innescando anche un *empowerment* collettivo (Murray *et al.* 2010; Moulaert *et al.* 2014). Una prima dimensione dell'innovazione sociale riguarda la soddisfazione di bisogni che precedentemente (prima che alcune pratiche fossero attivate) non erano affrontati o comunque non trovavano una soluzione; una seconda dimensione riguarda l'innescarsi di processi di trasformazione delle relazioni sociali nella direzione di una diminuzione dell'esclusione sociale; una terza dimensione può essere identificata nell'attivazione di una comunità nel tentativo di alleviare problemi sociali che emergono nella comunità stessa; un'altra fondamentale dimensione è quella della realizzazione di una governance innovativa, ovvero una modalità di relazione tra attori pubblici e privati tale per cui il terzo settore è legittimato a partecipare attivamente al processo di policy making mentre allo stesso tempo l'attore pubblico continua a salvaguardare (anche economicamente) i diritti universali²⁶. Il tipo di go-

²⁶ Queste dimensioni sono state utilizzate nei seguenti due progetti europei che hanno avuto un ruolo significativo nel delineare un framework analitico per

vernance rintracciabile nell'innovazione sociale non è né top-down né bottom-up, ma contiene entrambe queste dinamiche: l'innovazione sociale infatti in alcuni casi può essere trainata maggiormente dai cittadini e dalla società civile, mentre in altri casi è l'attore pubblico ad essere protagonista (Goldsmith 2010), seppure in una dinamica di imprescindibile mobilitazione della comunità locale. La ricerca su casi empirici di innovazione sociale ha mostrato che «in primo luogo, hanno un successo più duraturo quelle iniziative che sono capaci di creare modalità forti di coordinamento 'dal basso', ma che al contempo sono garantite 'dall'alto', sul piano finanziario e legale. [...] In secondo luogo, e strettamente legato al primo punto, sembrano avere maggiore successo quelle iniziative che sono capaci di giocare continuamente sulla scala dell'azione pubblica, di risalire la scala portando con sé la rete di iniziative 'dal basso' con cui sono collegate» (Vitale 2009, 172).

Alla luce di queste considerazioni, le variegate sperimentazioni di accoglienza in famiglia dei rifugiati avviate in Italia sono in larga parte interpretabili come pratiche di innovazione sociale delle quali condividono molti punti di forza e anche le tipiche fragilità. In primo luogo, queste progettazioni nascono come misura per affrontare un evidente *vulnus* nelle politiche di accoglienza dei rifugiati, legato alla sostanziale assenza di percorsi di integrazione sociale a medio termine. Sono pertanto misure che rispondono a bisogni non affrontati dalle politiche nazionali ufficiali con l'obiettivo dichiarato non solo di «risolvere» un problema materiale (fornire ai rifugiati una casa e un aiuto nell'inserirsi nel mondo del lavoro), ma anche di smontare gli stereotipi e le paure della popolazione nativa utilizzando modalità d'azione inedite. In secondo luogo, questa pratica punta esplicitamente a mobilitare dal basso la comunità locale a partire da un'istituzione sociale che in Italia rimane fondamentale: la famiglia. Queste esperienze inoltre considerano la famiglia non solo come un'entità singola, ma come un potenziale di relazioni più allargate che partono da un nucleo familiare con l'obiettivo di allargarsi ad un tessuto sociale più ampio.

La dimensione della governance è la più delicata e controversa in tutte le pratiche di innovazione sociale e l'accoglienza in famiglia non rappresenta un'eccezione. La nostra mappatura ha evidenziato

l'innovazione sociale: SINGOCOM (Social Innovation, Governance and Community Building), all'interno del V Programma quadro e KATARSIS (Growing Inequality and Social Innovation: Alternative Knowledge and practice in Overcoming Social Exclusion), all'interno del VI Programma quadro. Si veda anche Sgritta (2017) sulle forme e tipologie di innovazione sociale.

che alcune esperienze hanno caratteristiche tipicamente bottom-up, ovvero nascono nel privato sociale o nel volontariato e tendono a rimanere confinate in esso (come le esperienze targate Caritas); altre si connotano per una genesi top-down (le esperienze nate in seno agli SPRAR), ovvero nascono da un attore pubblico che si fa promotore della pratica, la quale per essere efficace deve comunque essere in grado di produrre una mobilitazione dal basso, cioè nello specifico delle famiglie; altre ancora si sviluppano dal basso, nell'ambito del volontariato, ma sfruttano i canali istituzionali (SPRAR) per poter dare legittimazione alle pratiche di accoglienza in famiglia. In particolare le ultime due tipologie di sperimentazioni hanno un carattere marcatamente locale poiché sono sempre da ricondurre al volontariato di alcuni comuni tra quelli che aderiscono alla rete SPRAR. A loro volta gli enti locali sono spronati dalle diverse organizzazioni del terzo settore che gestiscono per conto dei comuni i progetti di protezione (i cosiddetti «enti gestori»): le sperimentazioni spesso nascono grazie alla spinta di queste organizzazioni che, grazie alle buone relazioni instaurate con i comuni di riferimento e riescono a convincerli a far aderire gli SPRAR di riferimento a progetti di accoglienza in famiglia. Tuttavia, come dovrebbe essere chiaro, non siamo in presenza di una pratica istituzionalizzata che l'intero sistema SPRAR nazionale ha fatto propria e regolamentato, né tanto meno esistono linee guida promosse a livello di politiche nazionali sull'integrazione dei rifugiati. Il carattere innovativo nella governance di queste pratiche è comunque rintracciabile se si guarda alla messa in moto di relazioni di collaborazione tra enti pubblici e privati cittadini ai quali è assicurato un certo spazio di manovra nel «fare» le politiche di integrazione. In questo senso le famiglie possono essere interpretate come una sorta di *street level bureaucracy* che, a seconda del coinvolgimento e del grado di discrezionalità attivato, contribuiscono al processo di policy-making.

6. Conclusioni

In questo articolo abbiamo presentato alcune pratiche sperimentali di integrazione dei rifugiati a partire dall'accoglienza nelle famiglie. Abbiamo altresì cercato di individuare in esse le caratteristiche proprie dell'innovazione sociale, nonché le fragilità tipiche delle pratiche socialmente innovative, che vedono nel sistema di governance pubblico-privato un punto cruciale.

In queste righe conclusive riprendiamo le domande che ci siamo posti nell'introduzione cercando di affrontarle alla luce di quanto la ricerca ha evidenziato.

Un primo dato da registrare è che anche nel campo delle politiche di integrazione dei rifugiati (come già era accaduto per l'integrazione degli immigrati cosiddetti economici e per molti altri problemi di politica sociale) il volontariato e l'azione del terzo settore ha in larga parte anticipato le risposte attese dallo Stato. Ciò non stupisce se si considera che è insita nel DNA delle organizzazioni di volontariato la propensione a innovare e ad assumere anche un ruolo di advocacy a tutela di persone in condizioni di svantaggio (Kramer 1981). Tra le tipologie di innovazione sociale che vedono come protagoniste le comunità, l'innovazione di governance e quella di advocacy sono particolarmente significative, oltre che strettamente collegate (Sgritta 2017). Da una parte, il declino nella capacità dello Stato di svolgere un'azione di regolazione e, allo stesso tempo, l'emergere di nuovi problemi pubblici sono all'origine dell'urgenza di un'innovazione di governance (Wise *et al.* 2014), alla quale tuttavia non sono pienamente preparati né lo Stato né la comunità. Dall'altra parte, l'azione del settore non profit perde di significato se, partecipando alla soluzione dei problemi, non svolge anche un'azione di «denuncia» dell'esistente, funzione propria di una comunità che assume la veste di guardiano dello Stato. Una vera innovazione di advocacy è tuttavia possibile solo all'interno di un processo di innovazione della governance, con cui si intende «in sostanza allargarla, aprire nuovi spazi di collaborazione in tutta la filiera dell'intervento, dalla progettazione al controllo di efficacia» (Sgritta 2017, 299). Questa premessa ci aiuta ad affrontare la domanda relativa alla possibilità, per le sperimentazioni avviate, di ambire ad un cambiamento sociale su larga scala. Le accoglienze in famiglia generano e moltiplicano rapporti di fiducia (cfr. Bassoli *et al.* 2016 per il caso di Refugees Welcome) e certamente rappresentano una risposta all'apparente incapacità dello Stato di affrontare il tema della «terza accoglienza». Come abbiamo visto, tuttavia, i numeri delle accoglienze (ancora piuttosto bassi) e la diffusione territoriale (sbilanciata sul centro-nord e comunque decisamente «locale») suggeriscono che questa innovazione non sia in grado di riequilibrare la storica frammentazione delle politiche sociali in Italia, che trova una sua precisa declinazione anche nell'ambito delle politiche di integrazione degli immigrati (Campomori e Caponio 2012 e 2013).

Dalla ricerca emerge una certa correlazione tra lo sviluppo delle pratiche sperimentali innovative (sia top-down sia bottom-up) e la

presenza di politiche locali di accoglienza dei rifugiati con un livello adeguato di capacità di programmazione e implementazione. A questo c'è comunque da aggiungere anche la variabile relativa alla robustezza del welfare locale, che potrebbe spiegare perché, nonostante gli SPRAR siano maggiormente diffusi nelle regioni meridionali, le sperimentazioni di terza accoglienza non abbiano attecchito in questi territori. Emerge infine un tema di fondo che il saggio lascia aperto per ulteriori indagini e riflessioni: l'intervento dello Stato su pratiche comunitarie informali o con un basso livello di formalità – per esempio normando o strutturando quelle esperienze informali – è notoriamente questione molto delicata (Schon 1989). Le pratiche socialmente innovative si trovano spesso ad agire come funamboli, in un difficile e fragile equilibrio (che assume non di rado la veste di un vero e proprio dilemma) tra la necessità di mantenere la flessibilità e la libertà funzionale a dare risposte rapide ai bisogni emergenti e la necessità di dotarsi di organizzazione e di struttura, nonché di cercare una relazione con gli attori pubblici che progettano e implementano le politiche finalizzate a risolvere problemi collettivi. In questo senso riteniamo che la vera sfida possa essere rintracciata nella necessità di innescare processi di governance che realmente riescano a superare le tradizionali suddivisioni di ruoli e di competenze, consapevoli allo stesso tempo che lo squilibrio territoriale non si gioca solo a livello di efficienza dei servizi e delle politiche pubbliche, ma anche in uno squilibrio, a scapito del Mezzogiorno, nella presenza e quindi nell'azione delle organizzazioni di volontariato (CSV-net 2015).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ANCI e Ministero dell'Interno (2016), *Atlante SPRAR 2016*.
- Ascoli U. – Pavolini E. (2017), *Volontari e volontariato italiano. Uno sguardo d'insieme*, in U. Ascoli – E. Pavolini (a cura di), *Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 17-52.
- ASGI (Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione) (2015), *Il diritto di asilo tra accoglienza ed esclusione*, Edizioni dell'Asino.
- Bassoli, M. et al. (2016) *Mi fido di te: come e perché aprire casa a un rifugiato*, in S. Catone (ed.) *Nessun Paese è un'isola*. Reggio Emilia: Imprimatur, pp. 158-174. Available at: <http://imprimatureditore.it/index.php/2016/10/18/nessun-paese-e-unisola/>.
- BEPA – Bureau of European Policy Advisers, European Commission (2011), *Empowering People, Driving Change. Social Innovation in the European Union*.

- Campomori F. – Caponio T. (2012), *Le politiche di integrazione degli immigrati*, in V. Fargion – E. Gualmini (a cura di), *Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempi di crisi*, Bologna, Il Mulino, pp. 133-161.
- Campomori F. – Caponio T. (2013), *Competing Frames of Immigrant Integration in the EU: Geographies of Social Inclusion in Italian Regions*, in «Policy Studies», n. 2, pp. 162-179.
- CISF (Centro internazionale studi sulla famiglia) (2014), *Le famiglie di fronte alle sfide dell'immigrazione*.
- Consorzio Communitas Onlus (2015), *Il Progetto «Rifugiato a casa mia». Relazione finale*.
- CSV-net (2015), *Report nazionale sulle Organizzazioni di Volontariato censite dal sistema dei Csv*, Roma.
- Fondazione Leone Moressa (2015), *Rapporto 2015 sull'Economia dell'Immigrazione*, Bologna, Il Mulino.
- Goldsmith S. (2010), *The Power of Social Innovation*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Hein C. (a cura di) (2010), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Roma, Donzelli Editore.
- Hill M. – Hupe P. (2014), *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*, London, Sage Publications Ltd.
- Hooghe L. – Marks G. (2003), *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance*, in «American Political Science Review», n. 97(2), pp. 233-243.
- Kramer R. (1981), *Voluntary Agencies in the Welfare State*, Berkeley, University of California Press.
- Lanzara G.F. (1994), *Capacità Negativa*, Bologna, Il Mulino.
- Ministero dell'Interno (2016), *Piano accoglienza 2016*.
- Ministero dell'Interno (2017), *Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale*.
- Moulaert F. – MacCallum D. – Mehmood A. – Hamdouch A. (a cura di) (2014), *The International Handbook on Social Innovation – Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Cheltenham and Northampton, Edward Elgar.
- Murray R. – Caulier-Grice J. – Mulgan G. (2010), *The Open Book of Social Innovation*, The Young Foundation.
- Pressman J.L. – Wildavsky A. (1973), *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Regione Emilia-Romagna, Comune di Parma e Ciac Onlus (2016), *Emilia-Romagna Terra d'asilo 2016: l'accoglienza diffusa a sistema tra «emergenza» e crisi sociale*.
- Schon D. (1989), *L'intervento pubblico sulle reti sociali informali*, in «Rivista Trimestrale di Scienza dell'amministrazione», 1, pp. 3-47.
- Sgritta G.B. (2017), *Volontariato e innovazione*, in U. Ascoli – E. Pavolini (a cura di), *Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 275-304.
- SPRAR, ANCI, Ministero dell'Interno (2016), *Rapporto annuale Sprar*.
- Swyngedouw E. (2005), *Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face*

- of Governance-Beyond-the-State*, in «Urban Studies» n. 11, pp. 1991-2006.
- Vicari Haddock S. – Moulaert F. (a cura di) (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Bologna, Il Mulino.
- Vitale T. (2009), *L'impatto istituzionale dell'innovazione sociale*, in Vicari Haddock S. – Moulaert F. (a cura di), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Bologna, Il Mulino, pp. 163-198.
- Young Foundation (2010), *Study on Social Innovation*, Study for BEPA in cooperation with Social Innovation Exchange (SIX), Brussels, EC.
- Wise R. – Wegrich K. – Lodge M. (2014), *Governance Innovation*, in *The Governance Report 2014*, Oxford, Oxford University Press, pp. 77-110.

FRANCESCA CAMPOMORI è docente di politiche sociali all'Università di Venezia (Ca' Foscari). Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Immigrant Integration Policy Frames in Italy: A Multilevel Governance Perspective*, in Chambers *et al.* (a cura di) *The Politics of New Immigrant Destinations*, Temple University Press, 2017 (con T. Caponio); *Immigrant Integration Policy-Making in Italy. Regional policies in a multi-level governance perspective*, in *International Review of Administrative Science*, 2017 (con T. Caponio). INDIRIZZO: Dipartimento di Filosofia e beni culturali – Malcanton Marcorà Dorsoduro, 3484/A – 30123 Venezia.

[e-mail: francesca.campomori@unive.it]

MARCELLO FERACO è laureato magistrale in Lavoro, cittadinanza sociale, interculturalità presso l'Università Ca' Foscari di Venezia. Ha lavorato presso la Cooperativa Codici Ricerca e Intervento come ricercatore sul tema dell'immigrazione cinese. Ha svolto attività di supporto alla ricerca presso l'Università Ca' Foscari sul tema dell'accoglienza a richiedenti asilo e rifugiati. Attualmente lavora come mediatore linguistico-culturale di lingua cinese da libero professionista e come operatore dell'accoglienza presso lo Sprar del Comune di Venezia.

[e-mail: marcelloferaco@gmail.com]