



Progetto co-finanziato dall'Unione Europea



MINISTERO DELL'INTERNO

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

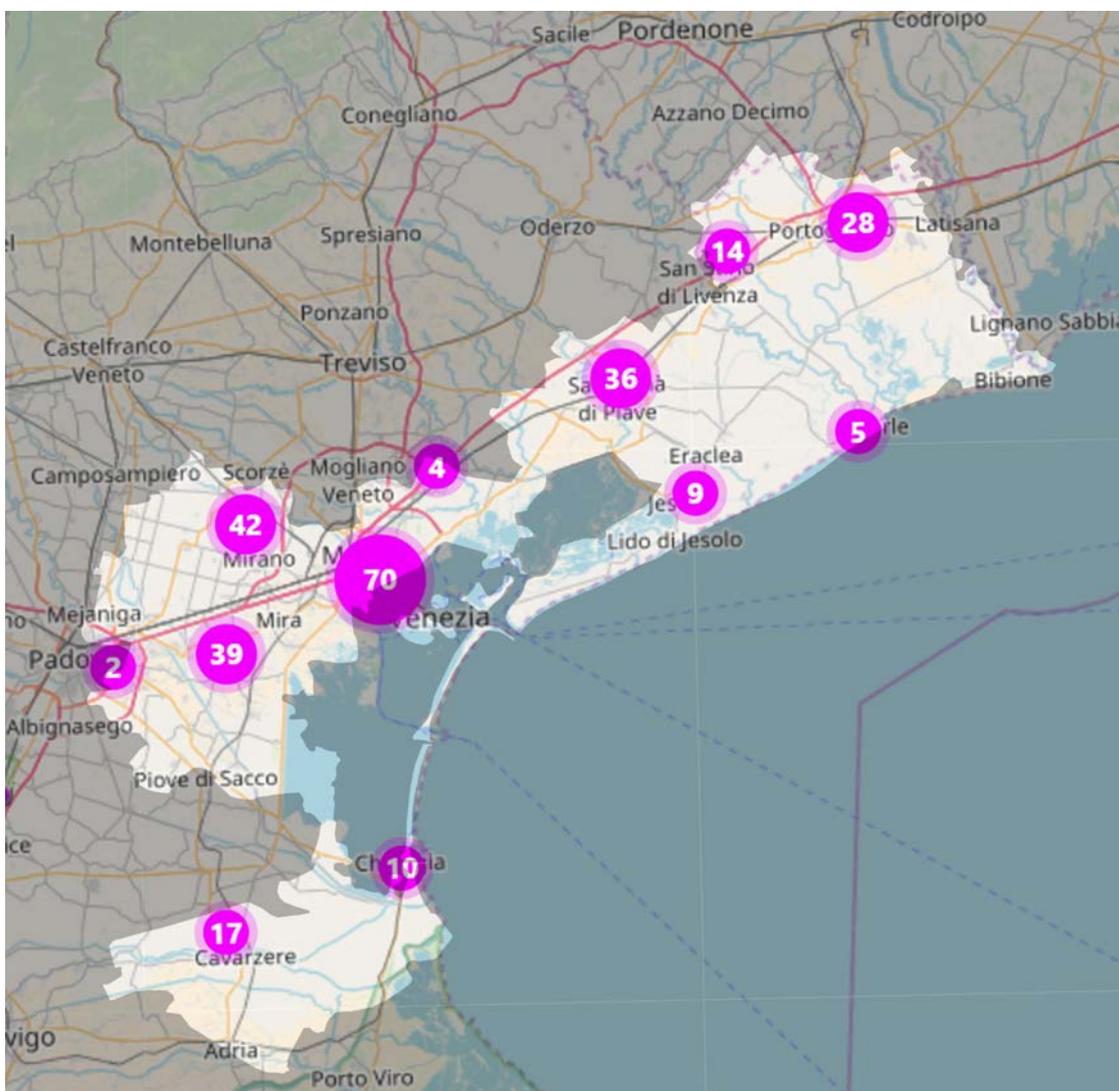
Obiettivo Specifico: Governance dei Servizi; Obiettivo Nazionale 2: Integrazione / Migrazione Legale



RETE DI (FORM)AZIONE PER L'INCLUSIONE ATTIVA DEI MIGRANTI NELLA CITTÀ METROPOLITANA DI VENEZIA

I servizi rivolti a (o con alto tasso di) utenti immigrati nella Città Metropolitana di Venezia

REPORT sulle CRITICITÀ E POTENZIALITÀ



Marzo 2018

I
U
A
V



Centro UNESCO sull'Inclusione Sociale e Spaziale dei Migranti Internazionali - Politiche e Pratiche Urbane



REGIONE DEL VENETO



CITTÀ DI VENEZIA



Comune di Mira



Comune di Dolo



Comune di Mirano



Comune di Eraclea



Comune di Cona



Comune di San Donà di Piave

I servizi rivolti a (o con alto tasso di) utenti immigrati nella CMV

REPORT sulle CRITICITÀ E POTENZIALITÀ

Il contesto

La Città Metropolitana di Venezia (CMV) è caratterizzata da un territorio lungo (circa 120 km) e stretto (con una larghezza media di circa 25 km), che rende complesse e difficili la gestione e le interconnessioni. Inoltre, la complessità è amplificata dalla vicinanza di importanti realtà cittadine appena al di là del confine (come Padova, Treviso e Pordenone) che molto spesso fungono da richiamo molto più forte della stessa città capoluogo.

La popolazione complessiva della CMV è di 854.275 unità (01/01/2017), suddivisa in 44 Comuni, tradizionalmente articolati in quattro macro-aree corrispondenti ai bacini di utenza dell'ULSS 10 - Veneto Orientale; ULSS 12 - Veneziana; ULSS 13 - Mirano; ULSS 14 - Chioggia. Da un punto di vista delle dimensioni dei comuni abbiamo un comune capoluogo che rappresenta il 30,7% degli abitanti della CMV e una serie importanti di comuni medi (otto comuni - con una popolazione superiore ai 20.000 abitanti - che costituiscono il 30,2% del totale dei residenti) e medio-piccoli (ventisette comuni tra 5.000 e 20.000 abitanti che rappresentano il 35,8% del totale dei residenti). Molto limitata è invece la componente di piccoli comuni - sotto i 5.000 abitanti - dove vive appena il 3,3% dei residenti della CMV.

La distribuzione degli stranieri in questa geografia così frastagliata è altrettanto diffusa e in tutti i comuni l'incidenza è vicina al 5% e spesso vicina o superiore al 10% (cfr. Tabella). Nel complesso va segnalato che la percentuale degli stranieri residenti nella CMV - in crescita relativa rispetto a quella degli altri contesti provinciali del Veneto - ha raggiunto ormai gli 82.679 (1° gennaio 2016), vale a dire quasi il 10% (9,7%) della popolazione residente complessiva (ISTAT 01/01/2017). Le principali nazionalità sono Romania (21,5%), Moldova (10,3%), Bangladesh (9,3%), Albania (8,3%) e Cina (7,5%) che nel complesso rappresentano quasi il 60% del totale (ISTAT 01/01/2017).

A questa realtà negli ultimi anni si è aggiunta la crescente presenza di richiedenti asilo che è andata a creare quello che è definito il 'Sistema dell'accoglienza'. Secondo i dati più recenti (15 dicembre 2017, dati Prefettura di Venezia), nel territorio della CMV sono presenti attualmente 99 CAS che sono distribuiti su 31 dei 44 Comuni totali del territorio. Il quadro statistico che emerge è schizofrenico: da un lato abbiamo un sistema di micro-accoglienza diffusa costituito da 68 strutture di accoglienza che ciascuna accoglie meno di 10 richiedenti protezione internazionale, dall'altro abbiamo una serie limitata di strutture che, al contrario, hanno numeri ben più consistenti (3 centri ospitano un numero di richiedenti che va da 80 a 150) e il noto e paradigmatico CAS di Cona che ospita quasi un terzo di tutti i richiedenti protezione internazionale dell'intera CMV (32,3%).

A questi numeri va aggiunta la piccola ma crescente realtà degli SPRAR che nel territorio della CMV è costituita da quattro progetti, per circa 150 beneficiari, e due enti attuatori.

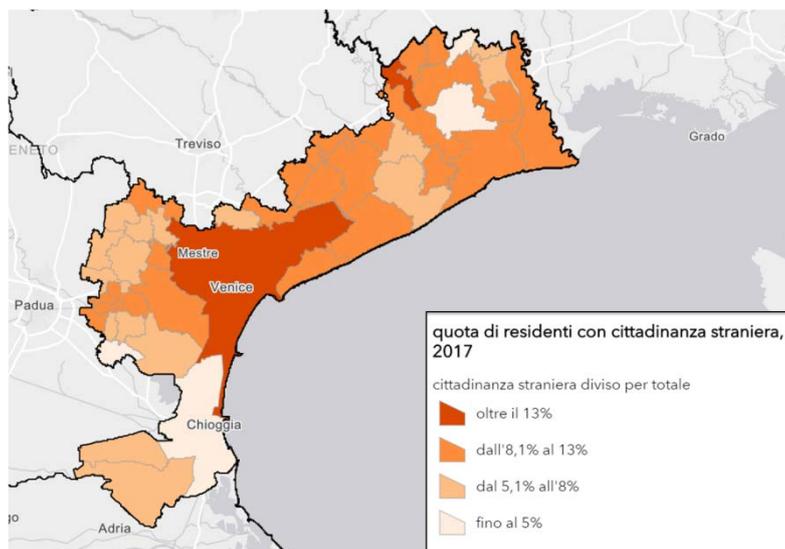
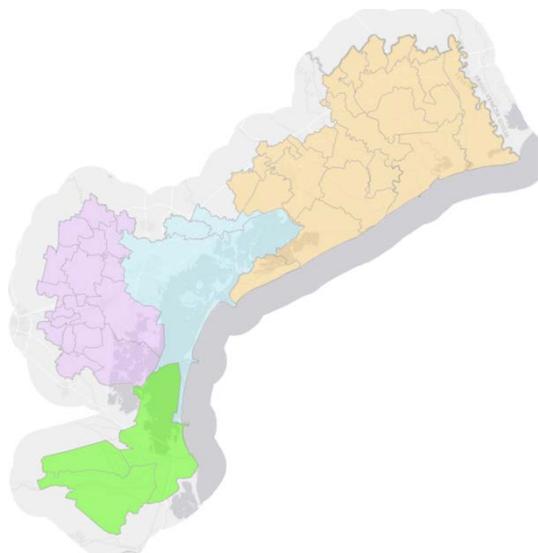
Popolazione residente e immigrata nelle 4 sub-aree

Comune	Residenti	di cui stranieri	% stranieri
Venezia	261.905	34.472	13,2
Marcon	17.416	1.144	6,6
Quarto d'Altino	8.129	887	10,9
tot Centro-Est	287.450	36.503	12,7
San Donà di Piave	41.883	4.573	10,9
Jesolo	26.314	3.017	11,5
Portogruaro	25.116	2.123	8,5
Cavallino-Treporti	13.567	1.120	8,3
San Stino di Livenza	12.863	1.263	9,8
Eraclea	12.322	925	7,5
S. M. al Tagliamento	11.888	1.167	9,8
Caorle	11.658	1.047	9,0
Musile di Piave	11.443	1.335	11,7
Concordia Sagittaria	10.365	481	4,6
Noventa di Piave	6.974	810	11,6
Meolo	6.379	561	8,8
Ceggia	6.145	642	10,4
Fossalta di Portogruaro	6.047	341	5,6
Torre di Mosto	4.785	378	7,9
Pramaggiore	4.596	571	12,4
Fossalta di Piave	4.126	415	10,1
Annone Veneto	3.958	521	13,2
Cinto Caomaggiore	3.247	266	8,2
Gruaro	2.808	130	4,6
Teglio Veneto	2.315	151	6,5
tot Veneto Orientale	228.799	21.837	9,5

Comune	Residenti	di cui stranieri	% stranieri
Mira	38.501	3.283	8,5
Spinea	27.843	2.799	10,1
Mirano	27.105	1.731	6,4
Martellago	21.480	1.300	6,1
Scorzè	18.838	1.510	8,0
Santa Maria di Sala	17.639	1.202	6,8
Noale	16.031	1.086	6,8
Dolo	14.953	1.394	9,3
Camponogara	13.174	744	5,6
Salzano	12.835	663	5,2
Pianiga	12.335	900	7,3
Campolongo Maggiore	10.541	506	4,8
Vigonovo	10.016	1.098	11,0
Fiesso d'Artico	8.222	927	11,3
Stra	7.630	869	11,4
Campagna Lupia	7.206	539	7,5
Fossò	7.020	553	7,9
tot Riviera B./Miranese	271.369	21.104	7,8
Chioggia	49.650	2.036	4,1
Cavarzere	14.021	985	7,0
Cona	2.986	214	7,2
tot. Sud	66.657	3.235	4,9

Totale CMV	854.275	82.679	9,7
-------------------	----------------	---------------	------------

Fonte: Istat, al 1 gen 2017



Il “sistema” dei servizi nella CMV

Una delle attività principali del progetto CapaCityMetro è stata la mappatura dei servizi rivolti agli immigrati o con alto tasso di utenti immigrati presenti nei 44 comuni della città di Venezia.

Metodologia di rilevamento:

La mappatura, iniziata a marzo 2017 e conclusasi a dicembre 2017, è stata realizzata dai ricercatori della *Cattedra Unesco SSIM sull’Inclusione Sociale e Spaziale dei Migranti Internazionali, Politiche e Pratiche urbane* dell’Università Iuav di Venezia. Partendo con un’approfondita ricerca su dati, documenti e informazioni esistenti e una rassegna stampa dei giornali locali degli ultimi 5 anni, sono stati individuati i principali soggetti che offrono servizi agli immigrati nella Città Metropolitana di Venezia. Sono quindi state realizzate interviste approfondite con oltre 60 attori privilegiati in 43 dei 44 comuni, iniziando con le amministrazioni comunali (responsabili e/o operatori) per arrivare – con la metodologia del snow-ball sample – ad altri attori rilevanti presenti in ogni comune, ovvero amministratori e/o operatori sociali che operano presso altri enti pubblici, terzo settore, associazioni di volontariato, sindacati. Solo il Comune di Musile di Piave ha rifiutato di collaborare e non ha concesso di effettuare l’intervista iniziale, non condividendo gli obiettivi di progetto ovvero la promozione dell’inclusione attiva dei migranti.

La traccia dell’intervista di partenza somministrata a personale della pubblica amministrazione, e in particolare ad operatori dei servizi sociali, prevedeva una serie di domande per rilevare:

- le questioni più rilevanti che l’amministrazione comunale si trova ad affrontare nel territorio di competenza a fronte dell’aumento della diversità culturale, linguistica, religiosa;
- quali sono i servizi pubblici con maggiore utenza di origine straniera,
- in che percentuale e quali risorse (umane ed economiche) vi sono impiegate;
- il tipo di utenza (neo-comunitari, extra-comunitari, richiedenti asilo/ rifugiati, immigrati da altri Comuni, uomini/donne, minori/adulti);
- le principali richieste da parte di questa utenza;
- il livello di conoscenza, da parte degli utenti stranieri, dei servizi offerti e loro aspettative; eventuali problemi/difficoltà nel fornire il servizio all’utenza straniera;
- le reti territoriali attivate per rispondere alle sfide relative all’immigrazione; quali altri soggetti forniscono servizi alla popolazione immigrata nel territorio comunale.

Il secondo fondamentale passaggio per la realizzazione della mappatura dei servizi presenti nella CMV e l’analisi delle forze e debolezze dell’insieme dei servizi offerti, è stata la promozione di 3 incontri (workshop partecipativi territoriali) realizzati tra metà giugno e inizio luglio a San Donà di Piave, Cona e Dolo.

Ai partecipanti è stato chiesto anzitutto di mettere a disposizione e condividere la propria conoscenza ed esperienza del territorio in cui operano rilevando - sulla base di mappe dove erano segnalati tutti i servizi rilevati durante la ricerca sul campo - “*chi c’era e chi mancava*”; in secondo luogo di riflettere e discutere sul tipo di relazioni esistenti tra gli

attori individuati: con chi si riesce a lavorare, interagire, dialogare e con chi invece si fa fatica a farlo, e perchè? Quali sono le collaborazioni esistenti, e quali sarebbe opportuno attivare o rafforzare per facilitare il proprio lavoro e rendere migliore il servizio offerto?

La prima operazione è stata funzionale a completare il database dei servizi da caricare il "M-APP, Migranti APP" (www.unescochair-iauav.it/capacitymetro/m-app-migranti-app), la mappa georeferenziata della Città Metropolitana di Venezia dove sono visibili tutti i servizi rivolti agli immigrati o con alti tassi di utenti immigrati offerti sia dal settore pubblico che dal privato sociale, concepita come strumento di conoscenza, consultazione e (si auspica) programmazione per gli amministratori e operatori sociali impegnati nei servizi di inclusione. La seconda attività proposta ai partecipanti era invece di tipo più critico e volto a stimolare la riflessione sulle relazioni esistenti e auspicabili: una mappa relazionale, dunque, non solo di soggetti, utile come base e stimolo per future collaborazioni.

I servizi rilevati

La mappatura rivela che nella Città Metropolitana di Venezia esiste una costellazione di soggetti impegnati nell'offrire servizi alla popolazione straniera. In totale, sono stati rilevati oltre 270 servizi presenti sul territorio, con una prevedibile concentrazione (circa il 25%) nel capoluogo metropolitano, e in alcune città medie, ma con un'interessante presenza articolata di diversi servizi anche in comuni più piccoli.

I servizi mappati sono stati suddivisi in 14 categorie, che tengono in considerazione il/i tipo/i di servizio/i offerto/i e in 5 tipologie di soggetti che li erogano (Pubblico, Privato, Impresa Sociale, Volontariato, Sindacato). Gran parte dei soggetti offre servizi in più di una categoria.

Categorizzazione dei servizi mappati

assistenziali	Finalizzati all'inclusione sociale
Casa/Emergenza Abitativa	Intercultura/Sensibilizzazione
Contrasto alla Povertà ¹	Lavoro
CPIA/Corsi di Lingua	Lavoro Socialmente Utile
SPRAR/CAS	Mediazione
Salute	Informazioni/Documenti
	Anti-discriminazione/Anti-violenza
	Supporto Scolastico
	Formazione Professionale
	Giovani

Innanzitutto è necessario fare una prima importante distinzione tra **servizi di “bassa soglia”**, finalizzati a rispondere ad esigenze primarie di base (aiuti economici e materiali, emergenza abitativa, prima accoglienza, corsi di italiano etc.) e **servizi non meramente ‘assistenziali’** (mappa 1), che affrontano dunque le sfide che l'aumento dell'immigrazione e della multiculturalità pone in modo più maturo, ovvero promuovendo l'inclusione degli stranieri e la coesione sociale a tutto tondo, con azioni che vanno dall'empowerment dei primi alla sensibilizzazione della popolazione italiana rispetto ai ‘falsi miti’ sull'immigrazione, alla promozione della mutua conoscenza e dell'intercultura.

In tal senso, sono senza dubbio numericamente più presenti i primi rispetto ai secondi. Questo in gran parte è dovuto agli effetti ancora perduranti della crisi economica, da un lato, e alla esponenziale crescita negli ultimi anni degli ingressi nel paese attraverso lo statuto dell'asilo (che, oltre a quello dei ricongiungimenti familiari, è l'unico canale

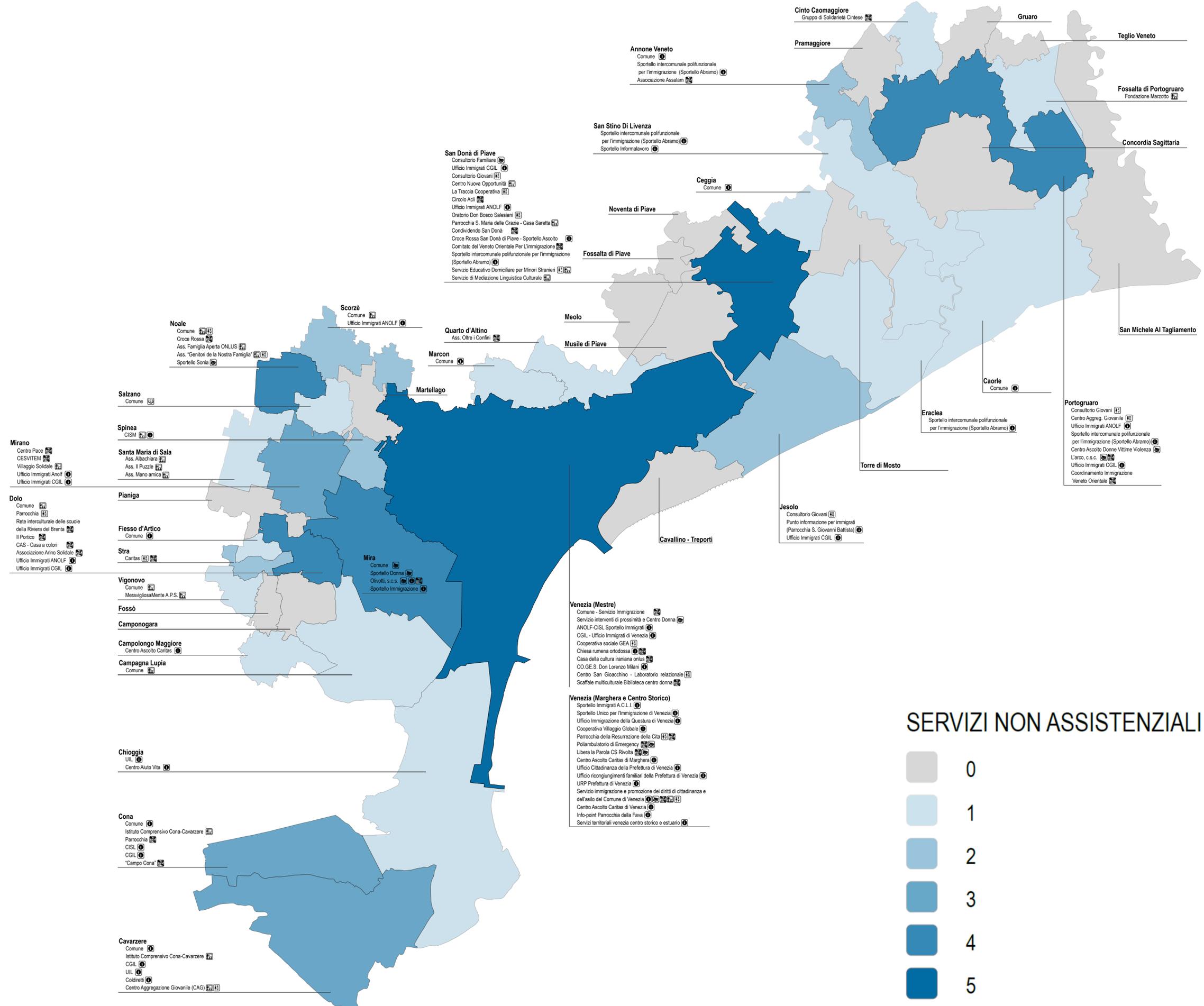
¹ Include: borse alimentari; distribuzione vestiario; aiuti economici; contributo acquisto libri scolastici; distribuzione altri beni (mobili, oggetti)

d'ingresso legale rimasto dopo l'interruzione dei decreti flussi per migranti economici), che espone i nuovi arrivati ad una condizione di estrema vulnerabilità e dipendenza finché il loro status giuridico non è definito. Ma non bisogna dimenticare anche un terzo importante fattore che ha contribuito alla 'precarizzazione di ritorno' di molte famiglie: la mancanza strutturale nella provincia di Venezia (come in Veneto e nel nord-est in generale) di politiche di integrazione lungimiranti che consentissero un processo graduale e irreversibile di inclusione sociale.

Per quel che riguarda i soggetti che erogano i servizi, è tanto evidente quanto già noto che l'accesso al welfare (o quel che ne rimane) non è più di responsabilità solo pubblica, ma quanto rilevante sia il ruolo del terzo settore e del mondo del volontariato nel compensarne, almeno in parte, le lacune.

Certamente alcuni servizi pubblici in particolare, negli anni, hanno registrato un forte aumento dell'incidenza di utenti di origine straniera: tutti i servizi sociali (dove la percentuale di utenti stranieri supera di gran lunga la percentuale di residenti stranieri sulla popolazione totale, rivelando una maggiore vulnerabilità degli stessi), i servizi anagrafici (prima 'interfaccia' per ottenere documenti essenziali), diverse scuole (con tassi elevatissimi in alcuni quartieri/comuni, in particolare nelle scuole per l'infanzia e primarie), i CPIA (che al giorno d'oggi lavorano primariamente con utenti stranieri, oltre che per i corsi di lingua italiana, anche per il diploma di scuola media), e i consultori. Ove possibile, questi servizi pubblici hanno cercato di attrezzarsi per rispondere alle nuove domande e sfide poste dall'aumento delle diversità (linguistiche, culturali, religiose etc.), avvalendosi soprattutto di servizi di mediazione linguistico-culturale (spesso offerti dal privato sociale) che risultano però sempre insufficienti rispetto al fabbisogno, e necessiterebbero di finanziamenti extra per garantire una copertura adeguata.

Per quel che riguarda in particolare i servizi sociali, questi risultano essere un punto di riferimento importante per quella parte di stranieri residenti che più ha sofferto degli effetti della crisi economica, con una 'precarizzazione di ritorno' che ha riportato parte degli immigrati presenti da anni - che sembravano essersi ormai radicati e stabilizzati sul territorio - a condizioni di fragilità socio-economica e precarietà abitativa tipici delle prime fasi dell'inserimento. In modo più o meno marcato, la crisi ha inciso sulle favorevoli condizioni che il mercato del lavoro in provincia di Venezia ha presentato per lunghi anni e che hanno permesso l'inserimento occupazionale di migliaia di immigrati, facendo credere che a questo si fosse accompagnata in automatico l'integrazione sociale e spaziale. Negli ultimi anni è via via svanita l'illusione che l'inserimento economico ed il semplice "vicinato" potessero essere condizioni sufficienti a garantire una graduale integrazione degli immigrati. Se durante il cosiddetto 'miracolo del nord-est' non si è colta la necessità e opportunità di lavorare attivamente sull'integrazione degli immigrati prevedendo misure di accompagnamento all'inserimento o di promozione della coesione sociale, l'immobilismo nei confronti della diversità nei piccoli comuni - ora giustificato da altre emergenze e priorità legate alla crisi - rischia di tradursi di nuovo in una incapacità di affrontare le sfide che l'attuale frangente storico pone in termini di inasprimento dei processi di esclusione e di ulteriore frammentazione del tessuto sociale.



Mirano
 Centro Pace
 CESVITEM
 Villaggio Solidale
 Ufficio Immigrati Anolf
 Ufficio Immigrati CGIL

Dolo
 Comune
 Parrocchia
 Rete interculturale delle scuole della Riviera del Brenta
 Il Portico
 CAS - Casa a colori
 Associazione Arno Solidale
 Ufficio Immigrati ANOLF
 Ufficio Immigrati CGIL

Noale
 Comune
 Croce Rossa
 Ass. Famiglia Aperta ONLUS
 Ass. "Genitori de la Nostra Famiglia"
 Sportello Sonia

Salzano
 Comune

Spinea
 CISM

Santa Maria di Sala
 Ass. Albachiera
 Ass. Il Puzze
 Ass. Mano amica

Pianiga

Fiesso d'Artico
 Comune

Stra
 Caritas

Vigonovo
 Comune
 MeravigliosaMente A.P.S.

Fossò

Camponogara

Campolongo Maggiore
 Centro Ascolto Caritas

Campagna Lupia
 Comune

Chioggia
 UIL
 Centro Aiuto Vita

Cona
 Comune
 Istituto Comprensivo Cona-Cavarzere
 Parrocchia
 CISL
 CGIL
 "Campo Cona"

Cavarzere
 Comune
 Istituto Comprensivo Cona-Cavarzere
 CGIL
 UIL
 Coldiretti
 Centro Aggregazione Giovanile (CAG)

San Donà di Piave
 Consultorio Familiare
 Ufficio Immigrati CGIL
 Consultorio Giovani
 Centro Nuova Opportunità
 La Traccia Cooperativa
 Circolo AdC
 Ufficio Immigrati ANOLF
 Oratorio Don Bosco Salesiani
 Parrocchia S. Maria delle Grazie - Casa Saretta
 Condividendo San Donà
 Croce Rossa San Donà di Piave - Sportello Ascolto
 Comitato del Veneto Orientale Per L'immigrazione
 Sportello intercomunale polifunzionale per l'immigrazione (Sportello Abramo)
 Servizio Educativo Domiciliare per Minori Stranieri
 Servizio di Mediazione Linguistica Culturale

San Stino Di Livenza
 Sportello intercomunale polifunzionale per l'immigrazione (Sportello Abramo)
 Sportello Informalavoro

Noventa di Piave

Fossalta di Piave

Meolo

Musile di Piave

Marcon
 Comune

Scorzè
 Comune
 Ufficio Immigrati ANOLF

Quarto d'Altino
 Ass. Oltre i Confini

Martellago

Mira
 Comune
 Sportello Donna
 Olivetti, s.c.s.
 Sportello Immigrazione

Cavallino - Treponti

Venezia (Mestre)
 Comune - Servizio Immigrazione
 Servizio interventi di prossimità e Centro Donna
 ANOLF-CISL Sportello Immigrati
 CGIL - Ufficio Immigrati di Venezia
 Cooperativa sociale GEA
 Chiesa rumena ortodossa
 Casa della cultura iraniana onlus
 CO.GE.S. Don Lorenzo Milani
 Centro San Giocchino - Laboratorio relazionale
 Scaffale multiculturale Biblioteca centro donna

Venezia (Marghera e Centro Storico)
 Sportello Immigrati A.C.L.I.
 Sportello Unico per l'immigrazione di Venezia
 Ufficio Immigrazione della Questura di Venezia
 Cooperativa Villaggio Globale
 Parrocchia della Resurrezione della Città
 Poliambulatorio di Emergency
 Libera la Parola CS Rivolta
 Centro Ascolto Caritas di Marghera
 Ufficio Cittadinanza della Prefettura di Venezia
 Ufficio ricongiungimenti familiari della Prefettura di Venezia
 URP Prefettura di Venezia
 Servizio immigrazione e promozione dei diritti di cittadinanza e dell'asilo del Comune di Venezia
 Centro Ascolto Caritas di Venezia
 Info-point Parrocchia della Fava
 Servizi territoriali venezia centro storico e estuario

Cinto Caomaggiore
 Gruppo di Solidarietà Cinese

Annone Veneto
 Comune
 Sportello intercomunale polifunzionale per l'immigrazione (Sportello Abramo)
 Associazione Assalam

Pramaggiore

Gruaro

Teglio Veneto

Fossalta di Portogruaro
 Fondazione Marzotto

Concordia Sagittaria

San Michele Al Tagliamento

Caorle
 Comune

Portogruaro
 Consultorio Giovani
 Centro Aggreg. Giovanile
 Ufficio Immigrati ANOLF
 Sportello intercomunale polifunzionale per l'immigrazione (Sportello Abramo)
 Centro Ascolto Donne Vittime Violenza
 L'arco, c.s.c.
 Ufficio Immigrati CGIL
 Coordinamento Immigrazione Veneto Orientale

Eraclea
 Sportello intercomunale polifunzionale per l'immigrazione (Sportello Abramo)

Torre di Mosto

Jesolo
 Consultorio Giovani
 Punto informazione per immigrati (Parrocchia S. Giovanni Battista)
 Ufficio Immigrati CGIL

Potenzialità e criticità

Dalla ricerca-azione sul campo, una prima considerazione possibile è che – come atteso – il “sistema” dei servizi rivolti agli immigrati nella Città Metropolitana di Venezia, non è di fatto un “sistema” ma si presenta frammentato e senza alcuna regia strategica in grado di tenere insieme i pezzi, promuovere complementarietà e ottimizzare le risorse disponibili sul territorio. Le reti corte, soprattutto informali, attivate a livello locale sono per lo più basate sulla buona volontà di singoli operatori che ritengono utile e opportuno collaborare con chi si occupa di problematiche analoghe ma non riescono ancora a fare sistema a livello di Città Metropolitana.

La ricerca e le azioni promosse dal CapaCityMetro hanno dimostrato quanto la constatazione alla base del progetto fosse reale, ovvero che la Città Metropolitana di Venezia è ancora fortemente divisa in 4 sub-aree territoriali² scarsamente interconnesse tra loro. In alcuni casi “di frontiera” l’interazione è più forte con comuni limitrofi di altre province (Padova e Treviso) o regioni (Friuli Venezia Giulia per quel che riguarda il Veneto Orientale). Oltre alle caratteristiche morfologiche del territorio, che non facilitano il superamento di tale compartimentazione, va rilevata l’artificialità stessa della composizione dell’attuale Città Metropolitana di Venezia che ricalca esattamente i confini amministrativi della ex-Provincia come suggerito, ma in realtà non imposto, dalla legge Delrio che lascia invece spazio a riconfigurazioni territoriali più sensate e funzionali.

In un contesto nel quale da lungo tempo si dibatteva sulla possibile costituzione della cosiddetta PaTreVe, sulla base della constatazione che già esiste una conurbazione continua nel Veneto centrale - un territorio metropolitano di fatto, che va ben oltre le attuali delimitazioni amministrative – non si è ancora stati in grado di cogliere l’opportunità offerta dalla Legge di non far coincidere necessariamente il nuovo ente territoriale ‘città metropolitana’ con la ex-provincia di Venezia .

Dal punto di vista della programmazione politica, la Città Metropolitana di Venezia si è dotata di uno statuto ma non ancora di un Piano Strategico il quale non dovrebbe limitarsi al territorio ristretto dell’ex Provincia, ma coinvolgere per l’appunto i portatori di interesse dell’area vasta condividendo strategie che non possono prescindere da una visione più ampia del fenomeno metropolitano. Tanto più se si considera che il Legislatore del 2014 ha affidato alla Città Metropolitana di Venezia (come alle altre CM) un insieme di compiti e funzioni (e, prima ancora, alcune specifiche finalità istituzionali) del tutto nuovi, inediti e sconosciuti alla generalità dei poteri locali rappresentati dalle pre-esistenti province, e più specificatamente ai loro amministratori e addetti (Orlando, 2015).

² che ricalcano la suddivisione amministrativa delle ULSS pre-unificazione (Ulss 12, Ulss 13, Ulss 14 sono state fuse dal primo gennaio 2017 nell’Aulss 3 “Serenissima”, divenendo “distretti”) il Comune di Venezia al centro/est, con una leggera influenza sui comuni confinanti di Cavallino-Treporti, Marcon e Quarto d’Altino (ex ULSS 12 Veneziana); la Riviera del Brenta e Miranese al centro-ovest (ex USLL 13); i 3 comuni di Chioggia, Cavarzere e Cona a sud (ex USLL 14); il Veneto Orientale a nord (ex-ULSS 10, ora ULSS4)

In particolare, è assai interessante il ruolo che, sempre secondo la Legge, la Città Metropolitana dovrebbe assumere nel “promuovere e gestire in modo integrato i servizi, le infrastrutture e le reti di comunicazione di interesse della Città Metropolitana”, che si dovrebbe declinare nelle funzioni volte a “strutturare sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici ed organizzare i servizi di interesse generale”. Nel quadro ancora in divenire della Città Metropolitana di Venezia qui sopra descritto, il governo dell’immigrazione potrebbe (dovrebbe?) certamente essere colto come occasione per la promozione di una strategia di intervento che rafforzi i processi di governance territoriale e il fare rete. Il rafforzamento delle reti di scambio e confronto tra attori istituzionali è infatti cruciale per lo sviluppo e miglioramento non solo dei servizi mirati all’inclusione dei cittadini di paesi terzi ma del sistema di servizi nel loro complesso. Il principio di fondo è che gli immigrati non sono da considerarsi segmenti a parte della popolazione ma cartina di tornasole del welfare locale. Il miglioramento del lavoro sull’utenza immigrata diventa occasione per mettere in luce le difficoltà e potenzialità generale del welfare territoriale universalista e trovare strategie a basso costo per porvi rimedio, in ottica metropolitana.

In sintesi per quanto riguarda l’erogazione dei servizi sono emerse le seguenti criticità:

- I servizi sono distribuiti sul territorio della CM di Venezia non in modo omogeneo e capillare ma sono estremamente frammentati. C’è una grande diversità tra la città di Venezia e resto della CMV, ma anche all’interno delle diverse sotto-aree del territorio della CMV, legate a tutta una serie di fattori eterogenei quali la dimensione, il colore politico e la differenza di risorse dei differenti comuni; la frammentazione dei servizi, inoltre, è presente anche all’interno dei singoli comuni che sono spesso policentrici e costituiti da differenti frazioni, non sempre facilmente accessibili, le une rispetto alle altre;
- I servizi e gli attori presenti sul territorio sono molto numerosi ma c’è spesso scarsa consapevolezza tra di essi dell’esistenza di altri soggetti anche se attivi nel medesimo territorio su tematiche e popolazioni simili; sono molto carenti reti e momenti di incontro tra operatori; tale lacuna sembra particolarmente forte in alcuni fronti d’azione come il diritto alla salute o per alcuni target specifici di popolazione come i richiedenti asilo e i MSNA;
- L’offerta di servizi, anche quando ricca, è pensata per popolazioni stanziali e stabili in uno specifico territorio delimitato da confini amministrativi chiari mentre i potenziali beneficiari dei servizi abitano, vivono e si muovono sempre più spesso attraversando diversi territori anche di regioni o Paesi differenti; questo crescente disallineamento genera conseguenze molto problematiche sia in termini di frustrazione che di inefficacia dell’azione delle istituzioni locali e del privato sociale;
- Nonostante molteplici tentativi di creare forme integrate di gestione dei servizi tra i differenti comuni prevale ancora un forte e diffuso ‘campanilismo’ degli interventi e una tendenziale diffidenza nei confronti del lavoro intercomunale, dovuta a tradizioni storiche, geografiche e politiche differenti; non mancano esperienze di segno opposto come il coordinamento degli assistenti sociali del Veneto Orientale e quello della Riviera del Brenta e del Miranese che andrebbero ancor di più riconosciuti e rafforzati;

- Nel tempo sono stati attivati servizi e percorsi anche innovativi ma le esperienze di maggior successo non sono mai state valorizzate (es. Progetto 'Arcobaleno della cittadinanza', Progetto 'prendersi cura') e, tantomeno, potenziate così come in generale le pratiche e le esperienze dei differenti soggetti/attori che operano da anni sul tema dell'inclusione sociale e spaziale dei cittadini stranieri; emerge infatti l'assoluta mancanza di sistemi di valutazione che possano strutturare e rafforzare nel tempo dei percorsi via via piu' solidi e efficaci. Il risultato è un continuo susseguirsi di (sempre meno) progetti caratterizzati da discontinuità temporale e territoriale e 'elevata mortalità';
- Nel complesso si può sintetizzare che il territorio risulta essere anche molto solidale e che in molti casi non si tratta di inventare qualcosa di nuovo quanto di far conoscere quello che c'è, rafforzarlo e trovare il modo di renderlo sempre piu' strutturato e sostenibile.

Per quanto riguarda gli operatori dei servizi sono emersi alcuni nodi rilevanti:

- Innanzitutto il fatto che c'è una forte domanda di formazione per affrontare una realtà immigrazione sempre piu' complessa e in divenire; servono anche nuove professionalità in particolare sul fronte dei richiedenti asilo;
- È emersa la difficoltà di gran parte degli operatori di interloquire con forme piu' efficaci con alcuni attori istituzionali chiave come la Questura e la Prefettura; questa mancanza ha fatto sì che i singoli operatori facciano grande difficoltà da soli a strutturare pratiche condivise con tali soggetti e quindi ogni volta si ritrovano a ricominciare da capo; a tale fine è auspicata da piu' parti la necessità di fare da massa critica tra piu' operatori al fine di interloquire in maniera piu' efficace con tali attori istituzionali;
- E' emersa l'assoluta carenza di occasioni e spazi stabili di confronto tra operatori; in generale inoltre gli operatori hanno lamentato che le quotidiane emergenze lasciano poco spazio alla riflessività e alla programmazione finendo così per impedire la costruzione di percorsi e servizi capaci di rispondere in maniera piu' attenta alle mutevoli dinamiche e problematiche; in tal modo, inoltre, da un lato viene a mancare un possibile riconoscimento del proprio lavoro e dall'altro è evidente la difficoltà al trasferimento di buone pratiche e di esperienze;
- E' stata rilevata una conoscenza e percezione del fenomeno immigrazione da parte di diversi operatori fortemente influenzata dai media, com'è indicato dai frequenti rimandi a episodi di cronaca e a stereotipi piuttosto che a esempi concreti incontrati nel corso della propria esperienza quotidiana di lavoro; l'impressione, inoltre, è che spesso singoli casi problematici portino facilmente ad etichettare e stigmatizzare interi gruppi di migranti, in linea con la metafora dell'albero che cade che porta ad oscurare la foresta che cresce;
- Da ultimo è emersa la difficoltà di molti operatori nel fronteggiare le aspettative di una parte dei beneficiari di origine straniera che in base a esperienze in altri contesti o a semplici voci/dicerie rivendicano servizi/erogazioni/domande ai quali gli operatori non possono dare seguito.

Il sistema dell'accoglienza dei richiedenti asilo

Negli ultimi anni il tema dell'accoglienza dei richiedenti asilo ha finito per assumere un ruolo rilevante nella gestione dell'immigrazione a livello locale nel corso degli ultimi anni, fatto emerso chiaramente nel corso delle diverse attività del progetto. Su questo fronte le principali criticità emerse sono le seguenti:

- Ci sono vari Comuni della provincia di Venezia che sono poco favorevoli, se non sfavorevoli, all'accoglienza. La chiusura da parte dei Comuni è stata confermata da più soggetti, durante gli workshop e le interviste realizzati durante il progetto (c'è stato anche il caso di un Comune, Noventa di Piave, in cui si è deciso di interrompere l'esperienza dell'accoglienza a causa del difficile inserimento di un singolo richiedente asilo – che aveva tra l'altro problemi psichiatrici. Questo conferma il forte peso simbolico del tema accoglienza)
- Negli ultimi mesi del 2017 è tuttavia aumentato il numero delle accoglienze diffuse nei **CAS** – per quanto ci sia una criticità in termini di reperibilità di piccole strutture per l'accoglienza (resistenza ad affittare da parte dei proprietari, per quanto gli enti gestori spesso diano garanzie di solvenza; indisponibilità di appartamenti agibili; ecc.)
- Si sente molto l'assenza (operativa e politica) della conferenza dei sindaci ed è stata più volte ribadita la necessità di un attore forte e autorevole per governare il fenomeno dell'immigrazione sul territorio. Nel territorio è evidente una grande frammentazione amministrativa e la mancanza di un coordinamento.
- C'è poi il caso del CAS di Cona, che ha una sua specificità, soprattutto in considerazione delle dimensioni del centro e della evidente inadeguatezza dei servizi e delle condizioni di vita (come più volte indicato dai richiedenti asilo ospitati, in occasione di proteste organizzate dai richiedenti asilo stessi). Il Comune, come istituzione, si è sentito "lasciato solo" dai Comuni limitrofi. Ha avuto un importante impatto sui servizi anagrafici, soprattutto con l'obbligo di rilasciare la residenza a tutti i richiedenti asilo. Ma le questioni sono anche legate all'opposizione da parte della popolazione residente e alla percezione negativa dei beneficiari, in un frazione, quella di Conetta, in cui si trova il CAS, che ha poco più di 100 abitanti. Tuttavia il caso di Cona è un caso che non può essere gestito a livello locale, ma può essere solo negoziato a livello nazionale.
- Per quanto riguarda le reazioni delle comunità locali sono emersi molti soggetti respingenti, specie in alcuni territori, come appunto a Cona, ma anche a Chioggia (con un numero molto più elevato di residenti e molto più ridotto di beneficiari); allo stesso tempo, però, non sono mancate iniziative di solidarietà (è il caso di Chioggia Accoglie, ma anche delle attività di volontariato, per l'insegnamento dell'italiano a Cona; dello sportello di ascolto a Fossalta di Piave - nonostante la forte resistenza da parte del Comune nei confronti di stranieri e richiedenti asilo)

Più in generale inoltre sono emersi i seguenti cambiamenti del sistema di accoglienza e criticità per il territorio di Venezia (come anche per il sistema in Italia nel suo complesso):

Dal 2016 i progetti SPRAR ospitano sempre di più titolari di protezione internazionale e questo li porta a specializzarsi. Tuttavia i tempi dell'accoglienza sono ridotti (6 mesi) e

questo rende difficile poter fare un lavoro efficace per il percorso di inclusione dei titolari, soprattutto laddove (generalmente) arrivano da CAS dove non sempre hanno effettuato un percorso di inclusione finalizzato all'autonomia. C'è tuttavia un collegamento tra CAS e SPRAR ed è in atto un tentativo di messa in rete, al momento del trasferimento dei beneficiari da un progetto all'altro, nell'ottica di facilitare il "passaggio delle consegne", soprattutto per quanto riguarda il percorso fatto da ogni titolare.

Per quanto riguarda i CAS spesso non è possibile programmare gli inserimenti in quanto non sono programmati come negli SPRAR, ma possono essere comunicati con poco preavviso.

È sempre più importante trovare un modo per riflettere sul percorso dei beneficiari al momento dell'uscita dai progetti di accoglienza. Si pone in modo crescente un problema rispetto ai beneficiari la cui domanda di asilo è stata diniegata (in seguito, o meno, ad uno o più ricorsi) e che pur restando sul territorio si trovano a dormire per strada, non avendo trovato né casa né lavoro. Lo stesso vale per i richiedenti asilo ri-ammessi in ragione del regolamento Dublino III. Laddove i beneficiari sono ospitati all'interno di un progetto SPRAR ci si può aspettare un percorso (maggiormente) virtuoso, anche in ragione del fatto che i Comuni, firmatari dei progetti, mirano ad evitare che, una volta terminato il percorso di accoglienza, i beneficiari possano "pesare" sui servizi sociali.

Un altro problema sottolineato da più operatori è quello del lavoro. Fino al 2010, almeno per quanto riguarda i progetti SPRAR; i beneficiari che uscivano dallo SPRAR riuscivano generalmente a trovare un'occupazione. Negli anni successivi è diventato sempre più difficile, in ragione della crisi economica. In questo senso è stata suggerita la necessità di far rete tra enti gestori, per evitare la competizione nella ricerca di opportunità di lavoro e tirocinio, e per attivare reti con il mondo dell'imprenditoria e le confederazioni presenti sul territorio per favorire appunto l'inserimento lavorativo sul territorio e quindi anche il più generale inserimento sociale dei titolari di protezione internazionale. Alcune esperienze positive sono emerse in alcuni territori, come per esempio il territorio di Cona, Spinea, San Donà di Piave, per quanto riguarda il coinvolgimento di alcuni richiedenti asilo, in lavori socialmente utili e in attività di volontariato gestiti da parrocchie o associazioni del terzo settore. Vanno segnalate anche iniziative simboliche portate avanti in alcuni Comuni, volte a sensibilizzare la popolazione locale e a favorire un "clima di accoglienza": per esempio a Chioggia è stata organizzata una pedalata (dopo che erano state forate le biciclette di beneficiari ospitati in un CAS)

Resta evidente la necessità, da parte degli operatori dell'accoglienza, di una rete fattiva che faciliti la conoscenza, soprattutto tra i soggetti che operano negli stessi territori comunali.

Dal punto di vista dell'approccio con i richiedenti asilo è emersa una tensione tra approccio educativo e empowerment e il desiderio di confronto rispetto a questi temi da parte degli operatori. Una questione critica specifica è emersa rispetto allo strumento del "patto", un documento firmato da ente gestore SPRAR e singoli beneficiari (come previsto nella progettualità SPRAR) in cui entrambe le parti si impegnano a rispettare le regole stabilite dall'ente gestore e a portare avanti, in modo partecipato, un progetto di inserimento

personalizzato. Non sempre questo patto viene “fatto proprio” dai beneficiari e non sempre viene compreso dagli stessi.

Una criticità che resta evidente è la disomogeneità degli standard dei servizi: mentre per lo SPRAR esistono dei vincoli in merito ai servizi che devono essere offerti ai beneficiari, garantendo quindi degli standard minimi (per quanto questi riguardino la tipologia e non la qualità), nei CAS tali vincoli non sono previsti.

Ulteriore criticità è emersa per quanto riguarda la complessità e l’onerosità, in termini di tempo, per la rendicontazione dei progetti SPRAR – e ci sono dei cambiamenti in atto nei capitolati previsti per i CAS – che “tolgono” tempo prezioso al lavoro con i beneficiari.

Infine è stata riportata la necessità di maggior appoggio da parte di mediatori culturali formati all’interno delle strutture di accoglienza nonché di progettualità e di disponibilità di risorse umane competenti per la gestione dei beneficiari con vulnerabilità fisiche e psicologiche (anche gravi), rispetto alle quali il territorio sembra non essere sufficientemente preparato, non avendo ancora maturato esperienza in questo senso, ma trovandosi allo stesso tempo a gestire un numero crescente di beneficiari con necessità associate a tali vulnerabilità.

Policy Recommendations

In conclusione dalle diverse attività di ricerca e i workshop di confronto e scambio del progetto sono emersi alcuni percorsi che andrebbero potenziati e alcune pratiche/politiche che andrebbero portate avanti al fine di fronteggiare efficacemente alcune delle criticità sopra evidenziate e valorizzare al meglio le risorse e punti di forza. Le principali policy recommendation che si possono desumere per pianificare e attuare interventi piu' organici, efficienti ed efficaci sono le seguenti:

- Promuovere periodiche occasioni di coordinamento, collaborazione, confronto tra diversi attori e servizi del pubblico e del privato sociale impegnati nel governo locale dell'immigrazione presenti nel territorio al fine di:
 - Riconoscere e valorizzare le esperienze individuali (contrastare l'isolamento);
 - Diffondere informazioni, conoscenze e buone pratiche;
 - Stimolare la creazione di complementarità nei servizi (rendere la somma maggiore delle singole parti);
 - Contribuire a creare reti che possono fungere da massa critica anche nei confronti di interlocutori istituzionali (es. Prefettura, Questura);
 - Costruire le basi per nuove co-progettazioni e nuovi percorsi di fund-raising ascoltare-riconoscere-mettere in rete-valorizzare i soggetti che a vario titolo sono impegnati sul tema immigrazione;
- Supportare politiche universaliste e il rafforzamento di servizi complementari e di supporto ai servizi universali. Gli immigrati non sono segmenti a parte della popolazione ma un'utile cartina tornasole del welfare locale. L'utenza immigrata è quindi un'occasione per:
 - «Vedere più nitidamente» punti di forza e punti di debolezza del welfare territoriale: es. carenza di risorse, scarsa integrazione di politiche e servizi, pluralità di attori, necessità di mettere al centro le specifiche vulnerabilità e risorse/capacità degli 'utenti';
 - Comprendere che tutti gli utenti sono portatori di specifiche differenze (es. differenze nazionali ma anche di genere, generazione, socio-economiche, anzianità di residenza) e che le specifiche problematiche/risorse derivano dall'intreccio tra tutti gli assi di differenza (intersezionalità).
- Andare oltre l'emergenza e adottare una prospettiva capace di apprendere dalle esperienze degli anni passati per strutturare una politica incrementale che possa essere flessibile e sempre piu' efficace; la formazione continua degli operatori - ma anche dei dirigenti -, la rilevazione dei bisogni e la valutazione dei servizi sono tre pilastri fondamentali di questo percorso;
- Aumentare la consapevolezza sull'uso delle categorie (di utenti) e adottare una prospettiva di intersezionalità, intendendo con ciò il riconoscimento del fatto che l'identità di ogni immigrato come quella di ogni autoctono è un intreccio di piu' assi di differenza (es. genere, generazione, lingua, religione, fenotipo, ciclo di vita, classe sociale) e la dimensione etnico-culturale è solo uno dei fattori rilevanti spesso neanche il più significativo (si veda in particolare il caso delle cosiddette 'seconde generazioni'). Serve adottare una prospettiva sulla differenza che, una

volta ancora, potremmo chiamare laica, che si proponga cioè da un lato di riconoscere il diritto alla differenza di alcune appartenenze 'comunitarie', dall'altro di supportare lo speculare 'diritto all'indifferenza'. Con ciò si intende la possibilità per i cittadini immigrati di non essere sempre considerati come stranieri ma, al pari degli autoctoni, come soggettività che scaturiscono da un intreccio di fattori identitari. Tale prospettiva, ovviamente, implica il superamento del dualismo noi/loro che domina il discorso pubblico dell'immigrazione.

L'impatto del progetto

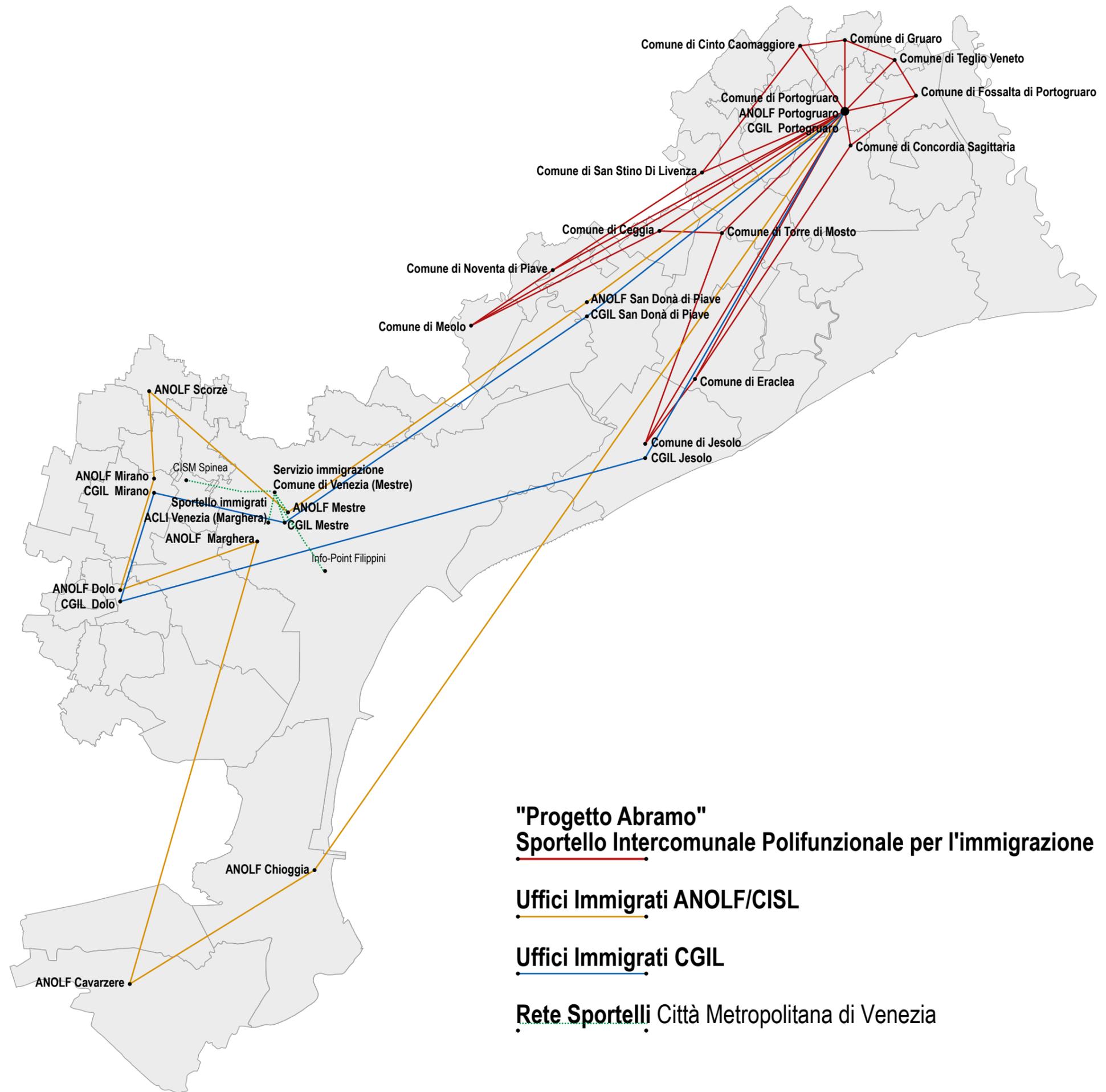
CapaCityMetro, pur nei vincoli e limiti dettati dalla breve durata (13 mesi) del progetto, ha cercato di contribuire ad affrontare le suddette criticità in particolare:

- Mettendo a disposizione degli amministratori, funzionari e operatori pubblici e privati che lavorano nel settore immigrazione, una **mappatura** georeferenziata (M-APP: Migranti APP) facilmente consultabile di tutti i servizi presenti sul territorio (chi fa cosa)
- Sviluppando e favorendo - con i 3 workshop territoriali, i 4 workshop tematici, e i corsi di formazione realizzati - lo **scambio** di conoscenze/capacità/competenze/esperienze tra amministratori, funzionari ed operatori che programmano, gestiscono e/o erogano servizi rivolti ai cittadini stranieri.
- Promuovendo il rafforzamento delle reti esistenti e la creazione di nuove **reti**, in particolare:

1) Rete Sportelli Immigrazione della Città Metropolitana di Venezia, alla quale hanno aderito tutti i 7 sportelli mappati³ e sta già lavorando attivamente sui seguenti fronti:

- Auto-consolidamento come comunità di pratiche, per mantenere un dialogo e scambio permanente di informazioni, esperienze e problematiche emergenti tra gli operatori delle istituzioni/enti firmatari della suddetta Rete;
- individuazione complementarità e sinergie nell'ottica di ottimizzare le risorse disponibili sul territorio e ridurre sovrapposizioni/concorrenzialità;
- elaborazione, sperimentazione e condivisione di strumenti comuni per l'analisi dei bisogni degli utenti che permettano di raccogliere in modo omogeneo informazioni per la lettura di situazioni complesse/particolari di cittadini stranieri, che possono essere utilizzate per comparazioni e miglioramento dei servizi offerti
- definizione collettiva di istanze da sottoporre a Questura e/o Prefettura, finalizzate a rendere più coerenti ed efficaci le prassi adottate e le informazioni fornite agli utenti;

³ 1) Lo *sportello immigrati* del Servizio Immigrazione del Comune di Venezia; 2) lo *Sportello Immigrati* del Patronato ACLI di Venezia; 3) l'*Ufficio Immigrati* Anolf/cisl (con sportelli a Mestre, Marghera, Dolo, Chioggia, Cavarzere, Mirano, San Donà di Piave, Scorzè, Portogruaro); 4) l'*Ufficio Immigrati* CGIL (con sportelli a Mirano, Dolo, San Donà di Piave, Jesolo, Mestre, Portogruaro); 5) lo *Sportello intercomunale polifunzionale per l'immigrazione Abramo* (al quale aderiscono 18 Comuni del Veneto Orientale, e ha uno sportello permanente a Portogruaro – aperto 4 giorni alla settimana – e uno itinerante nelle 4 sedi decentrate di Annone Veneto, Eraclea, San Donà di Piave e San Stino di Livenza), 6) lo *Sportello Immigrati* del CISM di Spinea, e 7) l'*Infopoint autogestito* da filippini c/o la Parrocchia della Fava a Venezia Centro Storico.



2) Rete locale di Progettazione sull'accoglienza, post-accoglienza e inclusione dei migranti, alla quale hanno aderito 8⁴ associazioni/cooperative del terzo settore attive nella Città Metropolitana allargata a Padova e Treviso, oltre alla Cattedra Unesco SSIIM dello luav, e che si è posta gli obiettivi di:

- diffondere, ricercare e costruire proposte progettuali in tema di accoglienza, post-accoglienza, inclusione dei migranti;
- promuovere un dialogo e uno scambio di esperienze e di competenze tra i diversi operatori, istituzioni e soggetti firmatari della suddetta Rete;
- consolidare e rafforzare la Rete locale attraverso occasioni informative e formative.

3) Rete locale di scambio, formazione e aggiornamento sull'inclusione sociale dei cittadini di paesi terzi, con a capo la Cattedra Unesco SSIIM dell'Università luav di Venezia, alla quale hanno aderito assistenti sociali di 15 comuni⁵ della Città Metropolitana di Venezia, e che si prefigge di:

- Individuare e definire bisogni condivisi di formazione, informazione e aggiornamento per l'eventuale costruzione di percorsi/occasioni mirati a rispondere alle questioni emergenti rilevate sul territorio in tema di immigrazione;
- promuovere un dialogo e uno scambio di esperienze e di competenze tra i diversi operatori che aderenti;
- diffondere, ricercare e costruire progettualità in tema di inclusione sociale dei cittadini di paesi terzi

Inoltre, due associazioni impegnate nel sostegno all'accesso alla casa dei cittadini stranieri hanno aderito al **clusterLab** dell'Università luav di Venezia "**H-CITY, Housing in the city. Abitare e rigenerare**" che lavora sulle difficoltà di accesso alla casa per alcune fasce di popolazione, sulla dimensione sociale del fenomeno e le implicazioni in termini di policy, sulle ricadute in termini economici che l'intervento nel settore dell'abitare genera adottando pratiche e strumenti innovativi nel campo soprattutto della rigenerazione urbana e sulla dimensione progettuale e pianificatoria per una riqualificazione dello spazio fisico e sociale dell'abitare.

⁴ Coop. Altre Strade, Coop. Città Solare, Fondazione La Casa, Melting-Pot Europa, Coop. Nuovo Villaggio, Coop. Olivotti, Coop. Villaggio Globale, Associazione culturale XYZ

⁵ Venezia, Campagna Lupia, Fiesso, Martellago, Fossalta di Portogruaro, Portogruaro, Torre di Mosto, Annone Veneto, Dolo, Mirano, Mira, Camponogara, Jesolo, Ceggia, San Donà di Piave.