

## 13. I progetti per l'integrazione degli immigrati nel territorio regionale

di Antonio Tosi, Roberto Cagnoli e Sara Tosi

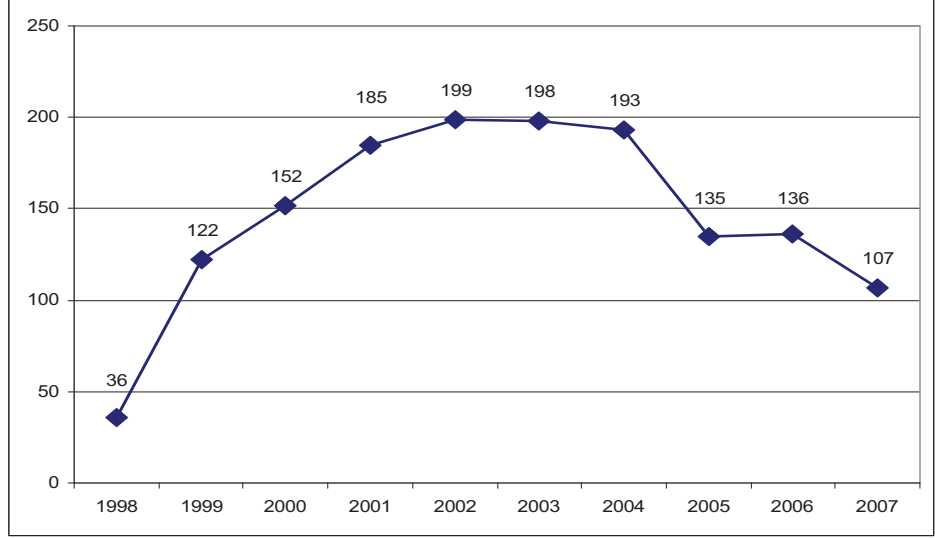
### 13.1 L'impianto dell'indagine

Come si è ripetutamente osservato in tutte le nostre indagini a partire dal 2001, la legge n. 40 e l'applicazione che ne è stata fatta da parte della Regione Lombardia hanno avviato nella regione un processo di sviluppo e consolidamento dei progetti locali per l'integrazione degli immigrati. Il numero dei progetti è cresciuto velocemente, e così il volume dei finanziamenti (provenienti dalla L. n. 40, poi dal Fnps e da contributi regionali).

Dal 2004 tuttavia, come registrato nei nostri ultimi Rapporti, le iniziative finanziate con queste risorse sono andate calando. Sono diminuiti sia il numero complessivo dei progetti che l'ammontare dei contributi erogati. I dati dal 2004 al 2007, ultimo anno per il quale disponiamo di informazioni relative all'insieme dei finanziamenti (relative cioè sia ai progetti sovralocali che fanno capo alle Asl sia ai progetti locali che fanno capo agli Ambiti<sup>1</sup>), documentano un'evidente tendenza al rallentamento dell'attività progettuale sostenuta da finanziamenti regionali *ad hoc* (Graff. 1 e 2). Da 193 progetti finanziati nel 2004 a 135 progetti nel 2005, 136 nel 2006, 107 nel 2007; da 6,86 milioni di euro nel 2004 a 3,33 milioni nel 2007.

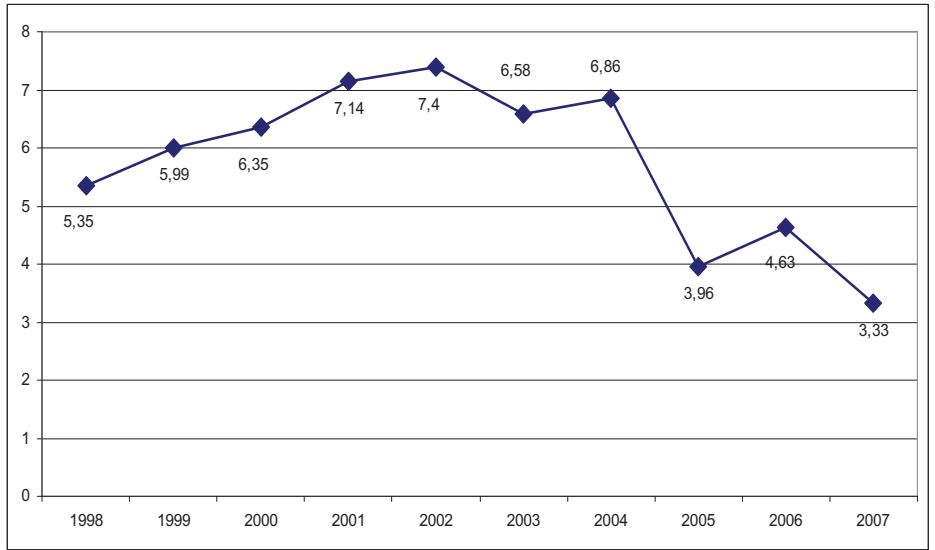
<sup>1</sup> A partire dal fondo 2005 disponiamo di percentuali limitate (50% per il 2005, 40% per il 2006; 30% per il 2007) di *Schede di presentazione progetti* contenenti informazioni dettagliate del tipo che abbiamo utilizzato nelle precedenti indagini. Dal 2005 la Regione – subentrata la differenziazione tra progetti locali, di competenza degli Ambiti, e progetti sovralocali, di competenza delle Asl – non ha più reso obbligatoria per gli Ambiti la compilazione degli strumenti predisposti dall'Osservatorio e utilizzati fino a quel momento; le Asl hanno invece mantenuto il debito informativo tramite i suddetti strumenti nei confronti della Regione.

**Graf. 1 - Numero dei progetti finanziati con la L. n. 40 per anno del bando. Anni 1998-2007**



Fonte: elaborazioni su dati Orim

**Graf. 2 - Contributi regionali assegnati (milioni di euro) con la L. n. 40 per anno del bando. Anni 1998-2007**



Fonte: elaborazioni su dati Orim

Nel frattempo il peso dei progetti per l'integrazione, realizzati con finanziamenti diversi da quelli provenienti dal Fnps e dalle risorse regionali ad hoc, andava crescendo: costituendo una realtà progettuale cospicua e differenziata, i cui tratti e le cui funzioni richiedevano di essere identificati, attraverso un'apposita ricognizione<sup>2</sup>.

Una prima sperimentazione in questo senso è stata realizzata nel 2010 dal gruppo di ricerca e dagli Osservatori provinciali (Opi): essa ha consentito di individuare i principali altri canali di finanziamento e di avere un primo quadro dei progetti realizzati. Il volume dei finanziamenti è risultato significativo, in alcune aree più consistente di quello dei finanziamenti L. n. 40.

Nel 2011 abbiamo realizzato una indagine più sistematica, con il fine di avere un panorama comprensivo degli interventi per l'integrazione realizzati sul territorio e di verificare l'entità, la tipologia, la continuità, l'impatto e il ruolo dei vari finanziamenti utilizzati.

Per la rilevazione è stata utilizzata un'apposita scheda, messa a punto insieme con gli Opi sulla base degli esiti della sperimentazione. Si è cercato di mantenere una struttura analoga a quella delle schede relative ai progetti ex L. n. 40: uno degli obiettivi era infatti di identificare le differenze tra il ruolo dei finanziamenti L. n. 40-Fnps e quello degli altri canali di finanziamento.

L'indagine ha riguardato le province di Brescia, Cremona, Lecco, Lodi, Monza-Brianza<sup>3</sup>, Milano, Mantova, Pavia e Varese. I dati sono stati raccolti dagli Osservatori provinciali; successivamente le informazioni fornite dagli Opi sono state integrate dal gruppo di ricerca sulla base dei dati forniti dalla Fondazione Cariplo relativi ai bandi intercultura 2008, 2010 e 2011 e ai bandi inclusione 2008, 2009 e 2010.

Le voci previste sono le seguenti:

- l'area territoriale di riferimento del progetto;
- l'ente proponente il progetto;
- la durata;
- l'area problematica di intervento;
- la fonte che ha erogato il finanziamento;
- il finanziamento ottenuto;
- il cofinanziamento dell'ente proponente;
- il costo totale del progetto;
- altri enti, organizzazioni, associazioni coinvolti;
- i destinatari del progetto.

<sup>2</sup> Per brevità chiameremo "progetti e finanziamenti [relativi alla] L. n. 40" o "ex L. n. 40" i progetti finanziati a partire da questa legge e successivamente tramite il Fnps e i relativi contributi regionali; chiameremo "progetti e finanziamenti diversi" o "altri" o "non-L. n. 40" i progetti finanziati con altri canali.

<sup>3</sup> La provincia di Monza-Brianza è stata istituita nel 2004, ma opera dal 2009 per cui abbiamo deciso di includere i dati fino al 2008 in quelli relativi alla provincia di Milano.

Tramite questa ricognizione sono stati rilevati 478 progetti finanziati tra il 2006 e il 2012. Il totale dei finanziamenti erogati nel periodo da queste altre fonti ammonta a 28.315.417 euro (di questi 16.622.200 sono stati erogati dalla sola Fondazione Cariplo che ha finanziato un totale di 139 progetti).

Si tratta sia di progetti rivolti ai soli immigrati (due terzi del totale) sia di progetti di cui gli immigrati costituiscono una parte rilevante, di solito decisamente maggioritaria, dei beneficiari. Occorre tenerne conto nel valutare il peso relativo dei due tipi di “canali”, dato che i finanziamenti L. n. 40 riguardano soltanto progetti rivolti agli immigrati.

D'altra parte il volume dei finanziamenti e il numero dei progetti finanziati nel periodo è in realtà molto più consistente. I valori sopra riportati infatti:

- a) non comprendono i dati relativi a tre province che non hanno partecipato alla rilevazione;
- b) sono esaustivi (coprono tutte le province che hanno partecipato alla rilevazione) soltanto per gli anni 2008, 2009, 2010. Questi tre anni contano 377 progetti e oltre 23 milioni di euro. (Il quadro relativo ai progetti non-L. n. 40 presentato in seguito prenderà in considerazione solo i bandi 2008, 2009 e 2010).

Per le ragioni indicate, il confronto tra dati non-L. n. 40 e dati L. n. 40 è risultato problematico. Non è stato possibile un confronto diretto, tranne che per alcune province (Milano, Varese, Lodi, Cremona, Lecco, Mantova) e soltanto per le poche informazioni per le quali sono disponibili i dati per le stesse annualità: ovvero i progetti non-L. n. 40 realizzati nel 2007 (bando 2006) e nel 2008 (bando 2007) con quelli realizzati tramite altri canali negli stessi anni (bandi 2007 e 2008)<sup>4</sup>.

Anche con questa delimitazione tuttavia il confronto diretto ha fornito alcune prime importanti indicazioni. Tra il 2007 e il 2008 i progetti relativi alla L. n. 40 passano da 79 a 60, i finanziamenti da 2,74 a 1,79 milioni di euro. I progetti non-L. n. 40 passano da 35 a 103, i finanziamenti da 1,67 a 7,72 milioni di euro: una differenza significativa, che si registra sia per i progetti specifici (rivolti ai soli immigrati) sia per i progetti rivolti anche ad altre popolazioni.

Per i progetti specifici (direttamente confrontabili con L. n. 40) i finanziamenti ammontavano nei due anni a 5.307.781 euro contro i 4.539.683 della L. n. 40.

Anche l'entità media di ciascun progetto mostra una maggior consistenza e la tendenza a una crescita nel tempo per quanto riguarda i progetti non-L. n. 40 (da 48mila a 74.900 euro), una minore entità e una sostanziale stabilità per quelli L. n. 40 (stabilizzati attorno ai 30-34mila euro).

Simile la tendenza anche rapportando per i due anni confrontabili il numero di progetti e l'ammontare dei finanziamenti erogati ogni 10mila stranieri

<sup>4</sup> Per la L. n. 40 si è verificata mediamente l'esistenza di uno scarto di un anno tra bando e realizzazione dei progetti, mentre per le altre fonti generalmente bando e realizzazione coincidono.

presenti<sup>5</sup>: per la L. n. 40 si passa da 1,31 progetti ogni 10mila immigrati nel 2006 a 0,90 nel 2007, per le altre fonti di finanziamento da 0,58 nel 2007 a 1,54 nel 2008. Per quanto riguarda l'ammontare dei finanziamenti ogni 10mila stranieri presenti: da 45.622 a 29.759 euro per la L. n. 40, da 27.907 a 115.718 euro per gli altri finanziamenti.

Non essendo possibile un confronto diretto tra i progetti finanziati con la L. n. 40 e quelli finanziati con altre fonti, di seguito presentiamo due quadri distinti per i due tipi di finanziamenti (per la L. n. 40, limitatamente alle sole Asl: progetti sovralocali), mettendo in evidenza le differenze principali tra i due tipi di canali.

### **13.2 I progetti sovralocali finanziati con la legge n. 40, 2005-2010**

Il Fondo 2004, come si è detto, è l'ultimo per cui disponiamo di dati approfonditi relativi sia ai progetti locali finanziati tramite gli Ambiti sia ai progetti sovralocali finanziati dalle Asl. Nel Rapporto 2006 abbiamo realizzato l'ultimo quadro complessivo dei finanziamenti *ex* L. n. 40, relativo ai Fondi dal 1998 al 2004.

In questa sede proponiamo un'analisi aggiornata per i soli progetti Asl: per tali progetti le informazioni sono più facilmente reperibili in quanto è ancora previsto un debito informativo da parte delle Asl nei confronti della Regione Lombardia. I dati utilizzati vanno dal Fondo 2005 (prima non c'era la distinzione tra Asl e Ambiti) al Fondo 2010. Si tenga presente nell'interpretazione dei dati che i progetti Asl sono una minoranza dei progetti finanziati con fondi L. n. 40<sup>6</sup>.

#### *13.2.1 I progetti e i finanziamenti erogati*

Il numero dei progetti sovralocali finanziati tocca il minimo storico nel 2007 per poi aumentare nuovamente, ma rimanendo di molto al di sotto delle realizzazioni rilevate negli anni precedenti (Tab. 1).

<sup>5</sup> Il dato utilizzato è la variante media delle stime delle presenze di stranieri provenienti da paesi a forte pressione migratoria per anno: cfr. Blangiardo, 2011.

<sup>6</sup> Il quadro descrittivo completo dei progetti pervenuti, aggiornato al 20 giugno 2011, si può trovare nella Banca dati dell'Osservatorio ([www.orimregionelombardia.it](http://www.orimregionelombardia.it), Progetti territoriali, Banca dati). Comprende tutti i materiali pervenuti, grazie al lavoro degli Opi, entro quella data: schede *ex ante*, *ex post*, relazioni finali, dati della scheda sintetica; relativi ai progetti sia locali (Ambiti) sia sovralocali (Asl), dal Fondo 2001 al Fondo 2010.

**Tab. 1 - Numero di progetti finanziati (L. 40), contributo medio per progetto e totale dei finanziamenti. Anni 2005-2010**

Anno del bando	Numero di progetti finanziati	Contributo medio assegnato per progetto (euro)	Totale dei finanziamenti assegnati (euro)
2005	33	37.070	1.223.317
2006	38	37.699	1.432.551
2007	17	21.566	366.617
2008	29	26.886	779.688
2009	27	28.320	764.651
2010	23	27.646	635.851
<b>Totale 2005-2010</b>	<b>167</b>	<b>31.154</b>	<b>5.202.675</b>

Fonte: indagine Orim 2011

Parallelamente i contributi assegnati per i progetti sovrалocali registrano un calo drastico nel 2007 e una lieve risalita negli anni successivi, stabilizzandosi comunque intorno a cifre ben inferiori (circa la metà) rispetto a quelle registrate negli anni 2005 e 2006. Il contributo medio assegnato passa dai 37mila euro del 2005 ai 21.500 del 2007 ai 27.600 del 2010.

### 13.2.2 Le aree e le tipologie progettuali

I progetti finanziati si collocano in larga misura nelle aree della mediazione interculturale (in aumento negli ultimi anni), dell'informazione e dei servizi per l'immigrazione. (Tab. 2).

**Tab. 2 - Progetti finanziati (L. 40) per area di intervento per anno del bando. Valori percentuali**

Aree di intervento	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totale
01 - Prima accoglienza	-	2,6	-	6,9	3,7	4,3	3,0
02 - Seconda accoglienza	-	-	-	-	7,4	-	1,2
03 - Area alloggiativa	-	-	-	-	-	8,7	1,2
04 - Area sanitaria	6,1	23,7	5,9	13,8	3,7	-	10,2
05 - Sostegno maternità e infanzia	12,1	13,2	-	13,8	22,2	4,3	12,0
06 - Area scolastica	3,0	7,9	5,9	3,4	3,7	-	4,2
07 - Mediazione interculturale	15,2	13,2	5,9	6,9	22,2	30,4	15,6
08 - Sostegno cultura d'origine	3,0	-	-	-	-	-	0,6
09 - Formazione	3,0	5,3	-	6,9	0,0	4,3	3,6
10 - Informazione	9,1	7,9	5,9	10,3	22,2	13,0	11,4
11 - Servizi per l'immigrazione	24,2	18,4	11,8	24,1	14,8	13,0	18,6
12 - Area discriminazione	-	-	-	-	-	-	0,0
13 - Riconoscimento necessità	6,1	-	-	-	-	-	1,2
14 - Reinserimento paese d'origine	-	-	-	-	-	-	0,0
nd	18,2	7,9	64,7	13,8	-	21,7	17,4
	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: indagine Orim 2011

Insieme queste aree costituiscono il 45,6% dei progetti realizzati. Consistenti anche le percentuali dei progetti relativi all'area sanitaria e di quelli a sostegno di maternità e infanzia. Quasi assenti i progetti afferenti all'area alloggiativa.

I dati per tipologia progettuale (Tab. 3) confermano l'esiguità dei progetti infrastrutturali (registrando tuttavia un lieve aumento negli ultimi anni per quanto riguarda l'attivazione di strutture alloggiative temporanee e le case di accoglienza destinate a categorie protette).

**Tab. 3 - Progetti finanziati (L. 40) per tipologia, per anno del bando. Valori percentuali**

<i>Tipologia del progetto</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>Totale</i>
Attivazione strutture alloggiative temporanee	-	-	-	3,4	3,7	4,3	1,8
Promozione soluzioni alloggiative stabili	-	-	-	-	-	-	0,0
Case di accoglienza categorie protette	-	-	-	3,4	7,4	4,3	2,4
Reinserimento vittime di sfruttamento	-	5,3	-	3,4	7,4	8,7	4,2
Sostegno integrità dei nuclei familiari	12,1	15,8	-	3,4	3,7	4,3	7,8
Intermediazione accesso casa e lavoro	-	-	-	-	-	-	0,0
Conoscenza lingua e cultura italiana	3,0	5,3	5,9	3,4	7,4	4,3	4,8
Qualificazione servizi in funzione integrazione	12,1	28,9	11,8	41,4	25,9	13,0	23,4
Mediatrici/ori nei servizi	18,2	10,5	5,9	10,3	14,8	21,7	13,8
Servizi informativi/sportelli unici immigrazione	30,3	26,3	11,8	17,2	29,6	17,4	23,4
Sostegno rappresentanze delle comunità	3,0	-	-	-	-	-	0,6
Strumenti e servizi rilevazione immigrazione	6,1	-	-	-	-	-	1,2
nd	15,2	7,9	64,7	13,8	0,0	21,7	16,8
	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

*Fonte:* indagine Orim 2011

Viene confermato d'altro canto (Tosi, 2010b) come la stragrande maggioranza dei progetti riguardino i servizi informativi per gli stranieri e sportelli unici per l'immigrazione, nonché interventi di qualificazione dei servizi o di mediazione interculturale che insieme sono il 60,6% del totale dei progetti finanziati nei sei anni (insieme fanno il 48% dei finanziamenti; l'esiguo numero dei progetti infrastrutturali ovviamente assorbe una ben più che proporzionale percentuale dei finanziamenti: attorno al 45%).

### *13.2.3 La distribuzione territoriale*

L'analisi per province (Tab. 4) mette in luce la disomogeneità territoriale, più volte rilevata dai nostri Rapporti, per quanto riguarda sia il numero dei progetti sia la ripartizione dei finanziamenti.

Tale disomogeneità, come abbiamo osservato nei precedenti Rapporti, riflette solo in parte la diversa dimensione degli ambiti territoriali e l'entità della presenza immigrata.

**Tab. 4 - Numero dei progetti finanziati (L. 40), contributo medio assegnato, totale dei finanziamenti assegnati per provincia. Anni 2005-2010**

	Numero di progetti finanziati	Contributo medio assegnato per progetto	Totale dei finanziamenti assegnati	
	V. %	Euro	Euro	V. %
Milano provincia	13,2	32.559	716.296	13,8
Milano città	10,8	44.698	804.569	15,5
Monza-Brianza	3,8	64.120	192.359	3,7
Bergamo	18,0	14.612	438.356	8,4
Brescia	10,2	64.695	1.099.813	21,1
Cremona	2,4	53.697	214.786	4,1
Como	9,6	17.346	277.537	5,3
Lodi	4,8	22.014	176.115	3,4
Mantova	4,2	49.628	347.396	6,7
Pavia	15,0	13.435	335.885	6,5
Lecco	3,0	41.924	209.620	4,0
Sondrio	4,2	13.230	92.609	1,8
Varese	3,0	59.467	297.334	5,7
	100,0	31.154	5.202.675	100

Fonte: indagine Orim 2011

Questo diventa evidente se si rapportano da un lato il numero dei progetti finanziati, l'entità dei contributi assegnati e la spesa per l'integrazione/costo dei progetti, dall'altro il numero di immigrati presenti: come si vede (Tabb. 5 e 6), la disomogeneità territoriale non è del tutto correlata a una diversa consistenza dei problemi.

**Tab. 5 - Progetti finanziati (L. 40) ogni 10mila stranieri presenti per provincia. Valori assoluti**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Milano provincia	0,4	0,3	-	0,2	0,2	0,1
Milano città	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	-
Monza-Brianza	-	-	-	0,2	0,1	0,1
Bergamo	0,3	0,6	0,6	0,5	0,4	0,3
Brescia	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Cremona	0,4	0,3	-	0,2	0,2	-
Como	0,3	1,7	0,3	0,5	0,4	0,8
Lodi	1,3	1,1	0,5	0,4	0,3	0,3
Mantova	0,6	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Pavia	1,4	1,0	1,0	0,9	0,5	0,6
Lecco	0,5	0,5	-	0,3	0,3	0,3
Sondrio	3,2	1,5	1,4	1,2	1,1	1,1
Varese	0,2	0,2	-	0,2	0,1	0,1
<b>Totale</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>

Fonte: indagine Orim 2011

**Tab. 6 - Costo totale ogni 10mila immigrati presenti per provincia in euro**

	2005	2006	2007	2008	2009	210
Milano provincia	24.138	17.434	-	10.934	17.833	5.790
Milano città	21.413	24.224	-	7.363	7.588	-
Monza-Brianza	-	-	-	18.593	9.769	-
Bergamo	17.204	28.665	0	10.853	11.215	8.912
Brescia	22.960	22.389	14.640	16.207	10.462	14.918
Cremona	51.786	45.724	-	32.523	16.685	-
Como	-	44.573	-	-	20.129	9.147
Lodi	28.609	47.275	6.137	8.367	23.927	16.640
Mantova	45.229	29.538	7.032	13.666	12.098	12.554
Pavia	72.256	85.141	11.856	27.702	38.479	-
Lecco	58.565	37.680	-	59.943	67.042	66.572
Sondrio	62.397	47.077	51.601	22.235	27.037	24.250
Varese	74.868	20.494	-	19.355	14.815	14.805
<b>Totale</b>	<b>29.722</b>	<b>28.225</b>	<b>3.789</b>	<b>14.913</b>	<b>15.495</b>	<b>7.476</b>

Fonte: indagine Orim 2011

### 13.2.4 I destinatari

I progetti che prevedono di raggiungere il maggior numero di utenti/destinatari sono quelli relativi all'informazione (servizi a bassa soglia, come gli sportelli), all'area scolastica e alla mediazione interculturale (Tab. 7).

**Tab. 7 - Progetti finanziati (L. 40) per area d'intervento: numero dei destinatari immigrati. Valori medi per il periodo 2005-2010**

<i>Area di intervento</i>	<i>Destinatari immigrati</i>
01 - Prima accoglienza	53
02 - Seconda accoglienza	16
03 - Area alloggiativa	186
04 - Area sanitaria	668
05 - Sostegno maternità e infanzia	172
06 - Area scolastica	4.008
07 - Mediazione interculturale	3.691
08 - Sostegno cultura d'origine	nd
09 - Formazione	50
10 - Informazione	6.214
11 - Servizi per l'immigrazione	1.555
12 - Area discriminazione	-
13 - Ricognizione necessità	180
14 - Reinserimento paese d'origine	-
<b>Totale</b>	<b>2.102</b>

Fonte: indagine Orim 2011

Tra i tipi di destinatari c'è una certa prevalenza di donne e minori, ma anche di famiglie (Tab. 8). Si tratta di categorie che sono destinatarie di particolari interventi: di accoglienza (donne e minori); per il reinserimento delle vittime di

sfruttamento (donne e minori); di sostegno all'integrità del nucleo familiare (minori nella totalità dei progetti); di mediazione (soprattutto minori).

**Tab. 8 - Tipi di destinatari immigrati dei progetti (L. 40) per anno del bando (risposta multipla). Valori percentuali**

<i>Destinatari immigrati</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>Totale</i>
Donne	57,6	65,8	23,5	58,6	81,5	60,9	60,5
Uomini	45,5	47,4	23,5	44,8	63,0	52,2	47,3
Minori, adolescenti e giovani	63,6	65,8	29,4	65,5	85,2	52,2	62,9
Famiglie	54,5	50,0	29,4	55,2	74,1	43,5	52,7
Neoarrivati	48,5	47,4	29,4	62,1	74,1	43,5	52,1
Lungo residenti	36,4	34,2	11,8	51,7	59,3	39,1	40,1
Rifugiati e richiedenti asilo	27,3	31,6	11,8	27,6	40,7	26,1	28,7
Associazioni di immigrati	27,3	18,4	5,9	34,5	37,0	21,7	25,1
Altre categorie	24,2	34,2	5,9	31,0	37,0	43,5	30,5

Fonte: indagine Orim 2011

### 13.2.5 Gli attori

Tra gli attori coinvolti nei progetti registriamo una presenza importante dei soggetti istituzionali (scuole e istituzioni scolastiche soprattutto, ma anche Asl, Comuni ecc., una presenza quest’ultima in parte determinata dalla struttura dei bandi) ma anche del settore associativo e cooperativo.

Tra gli enti proponenti, quelli pubblici sono il 55,7% (la percentuale salirebbe al 77% se si considerasse l’insieme dei progetti L. n. 40: Asl e Ambiti): ma con una proporzione dei progetti proposti da associazioni che è andata decisamente crescendo: dal 30% del 2005 al 52% del 2010 (Tab. 9).

**Tab. 9 - Tipi di enti proponenti i progetti ( L. 40) per anno. Valori percentuali**

<i>Ente proponente</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>Totale</i>
Ente locale	69,7	47,4	64,7	55,2	51,9	47,8	55,7
Terzo settore	30,3	52,6	35,3	44,8	48,1	52,2	44,3
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Orim 2011

### 13.2.6 La composizione dei finanziamenti

Decresce leggermente l’incidenza del contributo regionale sul costo complessivo dei progetti, pur rimanendo quasi sempre al di sopra del 50%. Esigui i finanziamenti provenienti dall’Unione europea (Tab. 10).

**Tab. 10 - Composizione percentuale del piano di finanziamento dei progetti (L. 40) per anno**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totale
Contributo regionale	54,2	63,8	59,7	53,1	46,1	52,3	54,9
Contributo Unione europea	0,2	-	-	-	-	-	-
Autofinanziamento	22,4	18,6	7,2	26,6	23,3	23,6	21,9
Altre risorse (da accordi di programma)	23,3	17,6	33,0	20,3	30,5	24,1	23,2
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Orim 2011

Osservando le differenze per provincia (Tab. 11), le disomogeneità maggiori riguardano le percentuali di autofinanziamento: il contributo dell'ente proponente il progetto va dallo 0,8% della Provincia di Como, il 9,6% della Provincia di Bergamo, il 9,7% di quella di Milano, fino al 48,9% della Provincia di Varese, il 45,2% di Cremona, il 44% di Lecco.

**Tab. 11 - Composizione percentuale del piano di finanziamento dei progetti (L. 40) per provincia**

	Contributo regionale richiesto	Contributo UE	Autofinanziamento	Altre risorse (da accordi di programma)	Costo totale dei progetti
Milano	55,4	-	11,7	32,8	100,0
Città di Milano	60,8	-	7,8	31,4	100,0
Monza-Brianza	69,9	-	24,1	6,0	100,0
Bergamo	75,4	-	9,6	15,0	100,0
Brescia	69,0	-	16,7	14,3	100,0
Cremona	44,6	-	45,2	10,2	100,0
Como	71,6	-	0,8	27,7	100,0
Lodi	66,0	-	20,4	13,6	100,0
Mantova	64,1	-	13,1	22,8	100,0
Pavia	37,2	-	33,8	29,0	100,0
Lecco	24,8	-	44,0	31,2	100,0
Sondrio	36,7	1,4	12,7	49,2	100,0
Varese	40,3	-	48,9	10,8	100,0
Totale	54,9	0,0	21,9	23,2	100,0

Fonte: indagine Orim 2011

### 13.3 I progetti realizzati con fondi diversi dalla legge n. 40

Per le ragioni sopra indicate, utilizziamo in questa sezione i soli dati relativi agli anni 2008, 2009 e 2010 in quanto disponibili per tutte le Province che hanno realizzato la rilevazione (Brescia, Cremona, Lecco, Lodi, Monza-Brianza<sup>7</sup>, Milano, Mantova, Pavia e Varese).

<sup>7</sup> Cfr. nota 3.

### 13.3.1 I progetti e i finanziamenti erogati

Nei tre anni sono stati finanziati 377 progetti, per un ammontare complessivo di 23.178.254 euro. Il finanziamento medio è stato di 66.413 euro (Tab. 12).

Si tratta sia di progetti rivolti ai soli immigrati (70,8%) sia di progetti di cui gli immigrati costituiscono una parte rilevante, di solito decisamente prevalente, dei beneficiari (29,2%: in qualche caso sono previste azioni specifiche per gli immigrati nell'ambito del più ampio progetto) (Tab. 13). La quota di finanziamenti per i progetti specifici è del 65%: 14.920.544 euro contro 8.257.710 euro per i progetti non specifici<sup>8</sup>.

**Tab. 12 - Numero dei progetti finanziati (diversi da L. 40), contributo medio assegnato per progetto, totale dei finanziamenti assegnati**

Anno del bando	Numero di progetti finanziati	Contributo medio assegnato per progetto (euro)	Totale dei finanziamenti assegnati (euro)
2008	144	63.294	8.481.393
2009	92	85.040	7.228.413
2010	141	57.450	7.468.448
<b>Totale 2008-2010</b>	<b>377</b>	<b>66.413</b>	<b>23.178.254</b>

Fonte: indagine Orim 2011

**Tab. 13 - Numero di progetti e finanziamenti (diversi da L. 40), per tipo di destinatari. Valori percentuali**

	2008		2009		2010		Totale	
	N	F	N	F	N	F	N	F
Rivolti ai soli immigrati	72,9	57,0	65,2	60,2	72,3	76,9	70,8	64,4
Rivolti non solo a immigrati	27,1	43,0	34,8	39,8	27,7	23,1	29,2	35,6
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Orim 2011

<sup>8</sup> L'inclusione nel campo dell'indagine di progetti non esclusivamente rivolti a immigrati complica il confronto con i progetti/finanziamenti L. n. 40. Le verifiche che abbiamo operato sui profili dei due tipi (progetti specifici/progetti non specifici) conferma che il nucleo più tradizionale dell'offerta (scuola e sanità, mediazione e informazione) è più spesso coperto da progetti specifici, mentre le aree meno praticate nel passato, in particolare l'intervento nelle situazioni di marginalità sociale, sono più spesso affidati a progetti non rivolti ai soli immigrati. Ma è significativo – a conferma della diversità di questo canale – che anche il quadro dei progetti specifici sia diverso da quello dei progetti L. n. 40: poca copertura dei servizi informativi e di mediazione, una proporzione maggiore di progetti di accoglienza ecc.

### 13.3.2 Le fonti di finanziamento

Il 41,6% dei progetti realizzati nei tre anni è stato finanziato da fondazioni bancarie (di questi il 66,2% dalla sola Fondazione Cariplo). Complessivamente le fondazioni hanno finanziato il 49,8% dei progetti. Il 22,6% è stato finanziato con risorse erogate dalla Regione Lombardia: il 15,1% tramite bandi per le associazioni di volontariato (LR n. 1/2008), il 7,1% tramite bandi per la famiglia (LR n. 23/1999), lo 0,3% tramite LR sull'occupazione n. 236/1993. L'11,4% dei progetti è stato finanziato da Province e solo lo 0,3% da Comuni. I fondi dell'Unione europea hanno contato per il 3,7%, le leggi di settore e i finanziamenti facenti capo al governo centrale per l'8,2% (Tab. 14).

**Tab. 14 - Progetti finanziati e finanziamenti (diversi da L. 40), erogati per tipo di fonte di finanziamento. Anni 2008-2010**

Fonte di finanziamento	Progetti	Finanziamenti	
	V. %	V.a.	V. %
Fondazione bancaria	41,6	14.736.387	63,6
Altro tipo di fondazione	8,2	510.922	2,2
Associazione	2,7	35.000	0,2
<b>Totale privati</b>	<b>52,5</b>	<b>15.282.309</b>	<b>65,9</b>
Comune	0,3	5.000	0,0
Provincia	6,9	497.142	2,1
<b>Totale enti locali</b>	<b>7,2</b>	<b>502.142</b>	<b>2,2</b>
Regione Lombardia: Province	4,5	77.570	0,3
Regione Lombardia: L. n. 1/2008 associazioni di volontariato	10,9	312.839	1,3
Regione Lombardia: L. n. 23/1999 famiglia	7,2	519.434	2,2
Regione Lombardia: Famiglia + Associazioni	4,2	277.322	1,2
Regione Lombardia: altri fondi	0,3	300.000	1,3
<b>Totale Regione</b>	<b>27,1</b>	<b>1.487.164</b>	<b>6,4</b>
Ministero dell'Interno Sprar	3,4	2.864.514	12,4
Altri fondi ministeriali	6,1	551.682	2,4
<b>Totale governo centrale</b>	<b>9,5</b>	<b>3.416.197</b>	<b>14,7</b>
Unione europea Fer	0,5	268.607	1,2
Unione europea Fei	1,6	917.238	4,0
Unione europea Unrra	0,3	100.000	0,4
Altri fondi dell'Unione europea	1,3	1.204.598	5,2
<b>Totale Unione europea</b>	<b>3,7</b>	<b>2.490.443</b>	<b>10,7</b>
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>23.178.254</b>	<b>100</b>

Fonte: indagine Orim 2011

Il peso delle fondazioni appare ancora più importante se si guarda all'ammontare delle risorse erogate: da esse provengono il 65,8% dei finanziamenti complessivamente assegnati nel triennio: il 63,6% da fondazioni bancarie (di queste ultime il 92% dalla sola Fondazione Cariplo)<sup>9</sup>. Significativi anche i

<sup>9</sup> Complessivamente nel triennio la Fondazione Cariplo ha finanziato un terzo dei progetti realizzati, per un valore pari al 58% del totale dei finanziamenti. I progetti segnalati dagli Opi sono stati integrati dai dati forniti dalla stessa Fondazione, relativi ai bandi intercultura 2008, 2010 e

finanziamenti del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) del Ministero dell’Interno e quelli provenienti dai fondi dell’Unione europea.

Come si può osservare, il settore pubblico (senza considerare i bandi comunitari) ha finanziato il 44,8 dei progetti realizzati, che corrispondono però a soltanto il 23,3% dell’ammontare dei finanziamenti erogati.

La tabella 15 indica però notevoli differenze territoriali. Diversa in particolare la portata delle fondazioni bancarie: il loro contributo supera l’86% dei finanziamenti utilizzati nelle province di Brescia, Monza-Brianza e Milano, si situa attorno alla metà del totale dei finanziamenti per le province di Cremona, Lodi, Mantova e Pavia<sup>10</sup>.

**Tab. 15 - Finanziamento erogato per fonte del finanziamento (diverso da L. 40), per Provincia. Valori percentuali**

	Privati			Enti locali	Regioni	Gov. centrale	Com. eur.	Totale
	Fondaz. banc.	Altri	Totale					
Brescia	92,7	2,3	95	0	5	0	0	100
Cremona	42,9	0	42,9	2,4	20,9	27,9	5,8	100
Lecco	36	7,3	43,3	0	27,1	29,6	0	100
Lodi	45	29,9	74,9	0	25,1	0	0	100
Monza-Brianza	86,7	0	86,7	0	13,2	0	0	100
Milano	86,9	0	86,9	1,9	0,3	0	10,8	100
Mantova	52,2	0,1	52,3	10,5	0	2	35,2	100
Pavia	44,5	1,3	45,8	0	17,3	5,3	31,6	100
Varese	24,5	0	24,5	0	3	72,5	0	100
Totale	63,6	2,2	65,9	2,2	6,4	14,7	10,7	100

Fonte: indagine Orim 2011

### 13.3.3 Le aree di intervento

La ricostruzione delle aree di intervento ha comportato diversi problemi. È stato necessario un lavoro di ricodifica dei dati forniti dagli Opi in modo da rendere omogenee le diverse attribuzioni. Ciò ha imposto una riclassificazione delle aree: si è mantenuta per quanto possibile una corrispondenza con le classificazioni previste per i finanziamenti *ex* L. n. 40: ma la corrispondenza non ha potuto essere totale, data la notevole diversità dei contenuti di questi progetti rispetto a quelli della L. n. 40.

2011 e ai bandi inclusione 2008, 2009 e 2010. Rispetto alle altre fonti di finanziamento, i dati relativi alla Fondazione sono quindi più esaustivi. Ne consegue anche una relativa sottovalutazione dei contributi provenienti dalle altre fonti.

<sup>10</sup> La differenza è dovuta in larga misura ai finanziamenti della Fondazione Cariplo. Pur essendo il contributo della Fondazione importante in tutte le province, osserviamo che metà dei progetti da essa finanziati riguardano l’area milanese: se consideriamo il totale dei progetti realizzati nell’area con fondi non-L. n. 40, la Fondazione ha finanziato il 77,5% dei progetti, per un ammontare che supera l’80% dei finanziamenti complessivi ottenuti.

Di seguito riportiamo la classificazione adottata.

### Box 1 - Aree d'intervento

Area alloggiativa	Costruzione di alloggi; ristrutturazione, riqualificazione, ampliamento di centri di accoglienza; sostegno all'accesso e al mantenimento di un alloggio
Prima e seconda accoglienza	Centri di ascolto, assistenza sociale di base, mense; accompagnamento, orientamento, interventi personalizzati di reinserimento
Area sanitaria	Ambulatori per chi non è iscritto al Ssn; mediazione e interpretariato in ambito ospedaliero; prevenzione rivolta a categorie particolari
Area scolastica	I progetti possono prevedere azioni di intercultura, di alfabetizzazione e sostegno alla lingua, di valorizzazione della cultura di origine, di formazione dei docenti; molto spesso prevedono interventi di mediazione
Mediazione interculturale	Mediazione in ambiti differenti da quello scolastico; iniziative rivolte alla cittadinanza (mostre, rassegne, cene etniche, ecc.)
Formazione	Iniziative formative rivolte a immigrati: alfabetizzazione degli adulti, orientamento e inserimento lavorativo, aggiornamento e rafforzamento di competenze (badanti); in pochi casi rivolta a operatori e volontari in ambito diverso da quello scolastico
Informazione e servizi per l'immigrazione	Assistenza specifica agli extracomunitari; informazione e facilitazione all'accesso all'ufficio stranieri della questura, punti informativi per il disbrigo delle pratiche; miglioramento dell'accoglienza e orientamento degli stranieri che si rivolgono ad un servizio; sportelli immigrati
Sostegno maternità e infanzia/sostegno al nucleo familiare	Interventi di <i>counseling</i> psicologico genitoriale, consulenza psicopedagogica, sostegno alle coppie interetniche, agli adulti di riferimento per minori e adolescenti; sostegno al nucleo familiare nel processo di integrazione; ecc.
Discriminazione	Rimozione degli ostacoli e creazione di pari opportunità: i beneficiari sono spesso donne (valorizzazione del loro ruolo culturale ecc.), ma anche nomadi (riduzione degli stereotipi e dei pregiudizi, interventi di formazione ecc.)
Cittadinanza e partecipazione	Formazione alla cittadinanza e alla partecipazione civica (sono tra i pochissimi progetti proposti dalle associazioni di immigrati)
Coesione sociale	Più spesso interventi di aggregazione/animazione (spesso progetti di quartiere); anche corsi di lingua e attività di doposcuola o gestione del tempo libero soprattutto per giovani e adolescenti; azioni di valorizzazione di culture altre
Reinserimento nel paese d'origine	Per i richiedenti asilo
Area ricognizione necessità	Approfondimenti su specifiche realtà, mappature, analisi dei bisogni, individuazione di priorità ecc.

La distribuzione per area degli interventi (Tab. 16) mostra che oltre un terzo dei progetti finanziati nei tre anni riguarda l'area della scuola (in gran parte questo è legato ai bandi intercultura della Fondazione Cariplo 2008 e 2010), ma percentuali notevoli si sono concentrate anche nelle aree della formazione, del sostegno a maternità e infanzia e al nucleo familiare, della prima e seconda accoglienza e dell'alloggio, della coesione sociale. Significativamente, si tratta per lo più di aree scarsamente rappresentate nei finanziamenti ex L. n. 40, mentre per contro sono in proporzione molto minore i progetti relativi a informazione e servizi per l'immigrazione (sportelli).

**Tab. 16 - Progetti finanziati (diversi da L. 40), per area di intervento. Valori percentuali**

<i>Aree di intervento</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>Totale</i>
Area alloggiativa	2,8	8,7	2,8	4,2
Prima e seconda accoglienza	13,9	14,1	6,4	11,1
Area sanitaria	1,4	3,3	3,5	2,7
Area scolastica	40,3	23,9	33,3	33,7
Mediazione interculturale	3,5	6,5	7,8	5,8
Formazione	12,5	10,9	16,3	13,5
Informazione e servizi per l'immigrazione	3,5	9,8	5,0	5,6
Sostegno maternità e infanzia/sostegno al nucleo familiare	9,7	9,8	7,8	9,0
Discriminazione	1,4	2,2	2,8	2,1
Cittadinanza, partecipazione	0,7	0,0	0,7	0,5
Coesione sociale	7,6	5,4	9,2	7,7
Reinserimento nel paese d'origine	0,0	1,1	0,7	0,5
Area ricognizione necessità	1,4	1,1	0,7	1,1
nd	1,4	3,3	2,8	2,4
	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

*Fonte:* indagine Orim 2011

I dati sui finanziamenti erogati (Tab. 17) confermano questo quadro. I progetti che hanno assorbito le percentuali più alte sono quelli, ovviamente più costosi, relativi alla prima e seconda accoglienza (29,8%). Elevati anche i finanziamenti relativi alla scuola (19,4%: come già detto, finanziati in gran parte dalla Fondazione Cariplo). I progetti per la formazione contano per il 12,4%; quelli per la coesione sociale per il 10,6%. Solo il 3,3% per informazione e servizi per l'immigrazione, il 5,6% per la mediazione (tipologie progettuali che assorbono invece buona parte dei finanziamenti erogati negli ultimi anni con la L. n. 40, ma che nel caso di questi diversi finanziamenti riguarda in buona parte attività culturali e artistiche).

Nel complesso la moltiplicazione degli attori si traduce in una maggiore varietà, rispetto ai progetti L. n. 40, delle problematiche affrontate. Alle aree tradizionali (scuola, sanità, formazione ecc.) si aggiungono, con una consistenza maggiore rispetto alla L. n. 40, quelle relative alla prima e seconda accoglienza, ma anche all'area alloggiativa; inoltre progetti che si collocano in

aree nuove, non previste dai tradizionali interventi istituzionali (coesione sociale ecc.).

**Tab. 17 - Finanziamenti erogati per area di intervento. Valori percentuali**

<i>Aree di intervento</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>Totale</i>
Area alloggiativa	0,8	7,4	3,9	3,8
Prima e seconda accoglienza	51,2	22,5	12,7	29,8
Area sanitaria	0,3	1,0	3,0	1,4
Area scolastica	20,4	11,3	26,1	19,4
Mediazione interculturale	2,8	12,3	2,3	5,6
Formazione	8,1	11,6	18,2	12,4
Informazione e servizi per l'immigrazione	1,2	7,4	1,7	3,3
Sostegno maternità e infanzia/sostegno al nucleo familiare	1,8	0,9	2,8	1,8
Discriminazione	0,2	8,9	0,9	3,2
Cittadinanza, partecipazione	0,1	0,0	5,4	1,8
Coesione sociale	8,2	7,1	16,7	10,6
Reinserimento nel paese d'origine	0,0	2,3	2,2	1,4
Area ricognizione necessità	0,4	3,4	0,7	1,4
nd	4,6	4,2	3,4	4,1
	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

*Fonte:* indagine Orim 2011

Sono in particolare le fondazioni bancarie a coprire un'ampia gamma di tipologie, mentre la maggior parte delle altre fonti sono più "specializzate". Ma anche le fonti regionali, oltre a sostenere progetti nelle aree sanitaria, scolastica, della formazione, dell'informazione, del sostegno al nucleo familiare, estendono il loro interesse ad aree come la discriminazione, la coesione sociale, la partecipazione, ecc. L'allargamento della gamma degli interventi può essere osservato anche a proposito degli enti proponenti: il mondo associativo e cooperativo si muove un po' in tutte le aree, e copre (in misure diverse) aree marginali o trascurate dai tradizionali interventi istituzionali (aggregazione, prima e seconda accoglienza, promozione di cittadinanza e partecipazione).

### *13.3.4 La distribuzione territoriale*

Anche se in tutte le Province il ricorso a risorse alternative alla L. n. 40 ha raggiunto una consistenza significativa, la distribuzione territoriale del numero di progetti e dei finanziamenti mostra differenze importanti: il dato saliente è che ben il 43,3% dei finanziamenti riguarda la provincia di Milano (Tab. 18). Lo stesso si può dire per la spesa complessiva per l'integrazione (costo dei progetti) che si è concentrata nel triennio nella provincia di Milano per il 40%.

**Tab. 18 - Numero dei progetti finanziati e totale dei finanziamenti (diversi da L. 40), assegnati per provincia. Valori percentuali**

	2008		2009		2010		Totale		
	N. prog.	Fin. ass.	N. prog.	Fin. ass.	N. prog.	Fin. ass.	N. prog.	Fin. ass. (euro)	Fin. ass.
Brescia	20,1	5,0	17,4	9,5	19,1	5,9	19,1	1.550.797	6,7
Cremona	4,9	15,1	2,2	0,4	7,8	4,4	5,3	1.642.234	7,1
Lecco	15,3	6,5	21,7	7,3	12,1	4,4	15,6	1.406.170	6,1
Lodi	10,4	3,7	10,9	4,8	19,1	8,5	13,8	1.301.339	5,6
Monza-Brianza	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	0,8	0,5	56.489	0,2
Milano	20,1	44,7	8,7	25,8	24,1	58,6	18,8	10.039.641	43,3
Mantova	12,5	9,6	9,8	22,2	7,8	1,9	10,1	2.559.940	11,0
Pavia	8,3	4,0	15,2	9,6	4,3	3,3	8,5	1.279.064	5,5
Varese	8,3	11,3	14,1	20,3	4,3	12,2	8,2	3.342.580	14,4
	100,0	10,00	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	23.178.254	100,0

Fonte: indagine Orim 2011

Se mettiamo in relazione queste distribuzioni con la presenza di immigrati nei diversi territori provinciali, vediamo come anche qui, come per la L. n. 40, la disomogeneità territoriale non corrisponde del tutto alla differente dimensione dei problemi. Si confrontino ad esempio i valori per Milano, ma anche per Brescia, da un lato, e i valori per Lodi e per Lecco dall'altro (Tabb. 19 e 20).

**Tab. 19 - Numero dei progetti finanziati (diversi da L. 40), ogni 10mila stranieri presenti per Provincia. Valori assoluti**

	2008	2009	2010
Brescia	1,73	0,87	1,41
Cremona	1,59	0,41	2,34
Lecco	7,51	6,56	5,47
Lodi	5,98	3,40	9,25
Monza-Brianza			0,28
Milano	0,76	0,19	0,56
Mantova	3,23	1,39	1,77
Pavia	2,05	2,28	0,96
Varese	1,84	1,78	0,81
Totale	1,61	0,94	1,20

Fonte: indagine Orim 2011

**Tab. 20 - Costo totale dei progetti (diversi da L. 40), ogni 10mila stranieri presenti per Provincia. Valori assoluti**

	2008	2009	2010
Brescia	47.435	88.842	58.100
Cremona	459.454	68.718	97.756
Lecco	281.863	190.732	203.728
Lodi	253.581	189.022	213.027
Monza-Brianza	0	0	15.591
Milano	160.291	73.353	85.007
Mantova	182.062	425.799	29.533
Pavia	94.480	176.118	67.192
Varese	308.369	315.037	162.649
Totale	156.892	125.757	84.294

Fonte: indagine Orim 2011

### 13.3.5 Gli enti proponenti

La grande maggioranza dei progetti realizzati nei tre anni è stato proposto, progettato e realizzato da un soggetto del privato sociale: il 46,2% da un'associazione, il 15,9% da una cooperativa sociale o consorzio di cooperative, il 3,2% da un ente religioso, il 2,7% da una fondazione privata, l'1,1% da un'associazione di immigrati.

Solo il 18,8% ha come ente promotore un ente locale, per lo più un Comune o consorzio di Comuni (10,3%) o una Provincia (7,4%). Il resto vede come promotori istituti scolastici (5,3%), istituti comprensivi (4%) e direzioni didattiche (2,4%) (Tab. 21).

**Tab. 21 - Progetti (diversi da L. 40), per ente proponente per anno del bando. Valori percentuali**

<i>Ente proponente</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>Totale</i>
Comune	7,6	10,9	7,1	8,2
Consorzio di Comuni	2,1	5,4	0,0	2,1
Provincia	9,0	8,7	5,0	7,4
Ambito	0,0	0,0	2,1	0,8
Distretto	0,0	0,0	0,7	0,3
<i>Totale enti pubblici</i>	<i>18,70</i>	<i>25,0</i>	<i>14,9</i>	<i>18,8</i>
Associazione	41,7	48,9	48,9	46,2
Associazione di immigrati	0,7	0,0	2,1	1,1
Comitato di quartiere	0,7	0,0	0,7	0,5
Cooperativa	13,2	16,3	17,0	15,4
Consorzio di cooperative	1,4	0,0	0,0	0,5
Fondazione	1,4	3,3	3,5	2,7
Ente religioso	1,4	4,3	4,3	3,2
<i>Totale privato sociale</i>	<i>60,5</i>	<i>72,8</i>	<i>76,5</i>	<i>69,6</i>
Istituto scolastico	9,7	2,2	2,8	5,3
Istituto comprensivo	5,6	0,0	5,0	4,0
Direzione didattica	5,6	0,0	0,7	2,4
<i>Totale scuola</i>	<i>20,9</i>	<i>2,2</i>	<i>8,5</i>	<i>11,7</i>
	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: indagine Orim 2011

### 13.3.6 I destinatari dei progetti

Coerentemente con l'estensione delle aree di intervento, compaiono come destinatari dei progetti nuove figure, in particolare relative all'area della marginalità sociale: nomadi, senza fissa dimora, detenuti ed ex detenuti, immigrati neoarrivati, rifugiati e richiedenti asilo. I destinatari/beneficiari principali nei tre anni sono stati comunque minori, adolescenti e giovani (35%); donne (12%); famiglie (18%). In termini di finanziamenti la quota destinata ai richiedenti asilo sale, così come quelle destinate a detenuti o ex detenuti, nomadi, senza fissa dimora (Tab. 22).

**Tab. 22 - Numero di progetti e finanziamenti (diversi da L. 40), erogati per tipologia dei destinatari immigrati: dati complessivi 2008-2010**

<i>Destinatari immigrati</i>	<i>Numero di progetti</i>	<i>Finanziamenti erogati</i>	
	<i>V. %</i>	<i>V.a.</i>	<i>V. %</i>
Donne	11,9	1.917.876	8,3
Uomini	0,5	14.000	0,1
Minori, adolescenti, giovani	35,0	4.910.858	21,2
Famiglie	18,0	1.440.158	6,2
Immigrati neoarrivati	1,3	123.132	0,5
Immigrati lungoresidenti	0,3	15.000	0,1
Richiedenti asilo; rifugiati	6,1	4.596.514	19,8
Associazioni di immigrati	0,8	454.701	2,0
Nomadi	2,4	1.394.000	6,0
Senza fissa dimora	2,1	1.274.772	5,5
Detenuti/ex detenuti	1,9	1.493.000	6,4
Altro	11,1	2.975.835	12,8
nd	8,5	2.568.408	11,1
	<i>100,0</i>	<i>23.178.254</i>	<i>100,0</i>

*Fonte:* indagine Orim 2011

### 13.4 Canali differenti

Intanto che i progetti finanziati con la L. n. 40 diminuivano, il ricorso a fonti alternative raggiungeva nella regione una consistenza notevole. Tra il 2005 e il 2007 – gli anni per i quali disponiamo per la L. n. 40 di dati completi – in quasi tutte le province il numero dei progetti realizzati con altre fonti ha eguagliato, ma più spesso superato, quelli finanziati con la L. n. 40.

Tra il 2008 e il 2010 le risorse non-L. n. 40 hanno finanziato 377 progetti, per un ammontare complessivo di 23.178.254 euro; 14.920.544 euro sono andati a progetti specifici, rivolti ai soli immigrati (tra 4 e 6 milioni di euro all'anno contro i 3-4 milioni della L. n. 40).

Nel biennio 2007- 2008 nelle province di Milano, Varese, Lodi, Cremona, Lecco, Mantova (le Province per cui disponiamo di dati sui progetti non-L. n. 40 per entrambi gli anni), l'ammontare di questi finanziamenti è stato pari a 9.399.529 euro, contro i 4.539.683 euro provenienti dalla L. n. 40 (Tab. 23). Per i progetti specifici i finanziamenti ammontavano nei due anni a 5.307.781 euro contro i 4.539.683 della L. n. 40. Nell'ultimo anno l'ammontare è stato di 4.254.770 (era di 1.053.011 nel 2007) contro i 1.795.087 della L. n. 40.

Se entriamo nel merito dei progetti, troviamo alcuni notevoli punti di differenza – che riguardano gli attori in campo e le aree problematiche coperte – tra i due tipi di “canali”.

**Tab. 23 - Finanziamenti erogati (euro) per provincia: confronto tra L. n. 40 e altri finanziamenti**

	2006 (L. n. 40)/2007 (non L. n. 40)		2007 (L. n. 40)/2008 (non L. n. 40)		Totale dei 2 anni	
	L. n.40	non L. n.40	L. n.40	non L. n.40	L. n.40	non L. n.40
Cremona	186.607	292.246	60.893	1.280.085	247.500	1.572.331
Lecco	223.536	187.834	159.604	554.927	383.140	742.761
Lodi	88.923	48.000	6.505	315.074	95.428	363.074
Milano	1.790.650	678.250	1.258.274	3.794.000	3.048.924	4.472.250
Mantova	244.134	49.130	148.880	816.195	393.014	865.325
Varese	210.746	423.396	160.931	960.392	371.677	1.383.788
<b>Totale</b>	<b>2.744.596</b>	<b>1.678.856</b>	<b>1.795.087</b>	<b>7.720.673</b>	<b>4.539.683</b>	<b>9.399.529</b>

*Fonte:* indagine Orim 2011

### 13.4.1 Gli attori

La crescita, assoluta e relativa, dei finanziamenti non-L. n. 40 riflette per un verso la progressiva diversificazione delle fonti di finanziamento, per un altro verso la crescente importanza del privato sociale e del terzo settore nel sistema della progettazione locale per l'integrazione: importanza degli attori privati o terzi sia come finanziatori che come responsabili/realizzatori dei progetti.

Per quanto riguarda i soggetti finanziatori, per metà dei progetti si tratta di fondazioni, nella maggior parte dei casi fondazioni bancarie (con un contributo prevalente della Fondazione Cariplo). Il 22,6% è stato finanziato dalla Regione Lombardia, l'11,4% da Province, lo 0,3% da Comuni, il 3,7% da fondi europei, l'8,2% da finanziamenti facenti capo al governo centrale. Il peso delle fondazioni appare ancora più importante se si guarda all'ammontare delle risorse erogate. Il settore pubblico ha finanziato il 44,8% dei progetti realizzati, che corrispondono però a soltanto il 23,3% dell'ammontare dei finanziamenti erogati.

Per quanto riguarda gli enti proponenti (Tab. 24), quasi il 70% dei progetti è stato proposto, progettato e realizzato da un soggetto del privato sociale. Solo il 18,8% ha come ente promotore un ente locale, l'11,7% istituzioni scolastiche.

Per i progetti finanziati con la L. n. 40 i proponenti sono stati, nel periodo 2001-2007, enti pubblici nel 77% dei casi (potevano accedere ai bandi solo enti locali e associazioni iscritte al Registro nazionale). È degno di nota comunque che la proporzione dei progetti proposti da associazioni è andata crescendo: per i progetti Asl dal 30% del 2005 al 52% del 2010. Una presenza importante del settore associativo e cooperativo si registra, per i progetti finanziati con la L. n. 40, anche per quanto concerne i soggetti coinvolti nei progetti (pur rimanendo in questo caso molto importante la presenza dei soggetti istituzionali: scuole soprattutto, ma anche Asl ecc. e Comuni: una presenza quest'ultima in parte determinata dalla struttura dei bandi).

**Tab. 24 - Enti proponenti i progetti L. n. 40 e non L. n. 40. Valori percentuali**

	<i>Progetti non L. n. 40 2008-2010</i>	<i>Progetti L. n. 40 (solo Asl) 2005-2010</i>	<i>Progetti L. n. 40 (Asl+ambiti) 2001-2007</i>
Enti locali	18,8	55,7	77,1
Privato sociale	69,6	44,3	22,9
Scuola	11,7		
	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Orim 2011

### 13.4.2 Le aree

La diversa fisionomia e la possibile diversa funzione dei progetti sostenuti con risorse “esterne” rispetto a quelli finanziati con risorse regionali sono rese evidenti dall’analisi per aree di intervento.

Nel caso della L. n. 40, il 45,6% dei progetti realizzati interessano l’area della mediazione interculturale e quella dell’informazione e dei servizi per l’immigrazione. I dati per tipologia progettuale indicano che si tratta per la stragrande maggioranza di servizi informativi e sportelli per l’immigrazione, nonché gli interventi di qualificazione dei servizi o di mediazione interculturale: insieme sono il 60,6% del totale dei progetti finanziati (pari al 48% dei finanziamenti). Consistenti anche le percentuali dei progetti relativi all’area sanitaria e di quelli a sostegno di maternità e infanzia. Rari i progetti afferenti all’area alloggiativa/infrastrutturale.

I progetti finanziati con altre fonti si distribuiscono su una più vasta gamma di aree: si collocano per una quota importante nell’area della scuola (in gran parte questo è legato ai bandi intercultura della Fondazione Cariplo). Percentuali notevoli si sono concentrate anche nelle aree della formazione, del sostegno a maternità e infanzia e al nucleo familiare, della prima e seconda accoglienza e dell’alloggio, della coesione sociale. I progetti che hanno assorbito percentuali più alte dei finanziamenti sono quelli, ovviamente più costosi, relativi alla prima e seconda accoglienza.

Nel complesso si tratta per lo più di aree scarsamente rappresentate nei finanziamenti *ex* L. n. 40, mentre per contro sono in proporzione molto minore i progetti relativi a informazione, sportelli ecc. (5,6%, pari al 3,3% dei finanziamenti totali) e quelli relativi alla mediazione (5,8%): tipologie progettuali che assorbono invece buona parte dei finanziamenti erogati negli ultimi anni con la L. n. 40. Come si è visto, la diversità delle aree d’interesse rispetto alla L. n. 40 riflette la diversità, e la maggiore varietà, degli attori in campo (e in qualche misura dà luogo ad una diversa composizione dei destinatari).

Per i progetti finanziati con la L. n. 40 si conferma dunque la tendenza, che abbiamo rilevato da tempo, alla concentrazione su un insieme di offerte – tra adattamento dei servizi, mediazione e informazione/orientamento - che vanno a costituire una dotazione territoriale di base: servizi “leggeri e diffusi”, che

possono raggiungere un'utenza ampia. Le attività di mediazione interculturale hanno ormai conseguito nelle realtà locali diffusione ampia e trasversale: in forme diverse tocca tutti gli ambiti di azione e i mediatori sono oggi una componente normale delle politiche locali per l'integrazione. Allo stesso modo gli sportelli sono oggi la normale soluzione alla necessità di mettere a disposizione dell'integrazione un'offerta minima stabile (Tosi, 2010b).

I progetti finanziati con altre fonti coprono una maggiore varietà di aree problematiche e hanno in diversi casi caratteri innovativi. Toccano anche campi non convenzionali, poco o nulla praticati dai finanziamenti tradizionali (coesione ecc.), rispondono ad esigenze altrimenti non coperte (la domanda di accoglienza/alloggio), a fasce ai margini della problematica dell'integrazione (situazioni di povertà estrema ecc.): un'estensione che passa in larga misura per progetti non esclusivamente rivolti agli immigrati.

### *13.4.3 Canali differenti?*

Poiché mettono in campo attori in parte diversi e coprono aree problematiche in parte diverse, i due canali potrebbero avere differenti funzioni. In teoria, questo quadro potrebbe indicare una complementarietà tra i due tipi di finanziamenti, e anche una promettente combinazione tra risorse/iniziative pubbliche e risorse/iniziative private/di terzo settore.

In realtà diversi ostacoli si frappongono a quella che potrebbe apparire una fertile divisione del lavoro, ostacoli che costringono a mettere in discussione il ruolo e le responsabilità del settore pubblico. Occorre per questo tornare sul quadro già emerso nei precedenti rapporti, e qui confermato, a proposito della scarsa stabilizzazione e integrazione nel sistema locale dei progetti realizzati dalla L. n. 40.

In questi anni questi progetti hanno realizzato in molti territori una dotazione territoriale minima (i servizi "leggeri" e diffusi di cui sopra: informazione, sportelli, mediazione). Una dotazione, tuttavia, che incontra notevoli difficoltà di sedimentazione; interventi anche a lungo sperimentati, servizi aperti da tempo, non riescono a entrare in modo stabile nel sistema delle politiche locali e nel sistema dei servizi (Tosi, 2010b).

Così la legge n. 40 è utilizzata per rifinanziare annualmente quelli che in linea di principio (ma spesso anche di fatto) sono servizi continuativi: attività, che rispondono a bisogni persistenti, legati a fenomeni strutturali, e che sono (o dovrebbero essere) gestite in modo continuativo dagli enti pubblici. In un'ottica più di servizio, che di progetto (Allasino, Sisti, 2011)<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> A proposito del Piano della Regione Piemonte, Allasino e Sisti (2011: 8) osservano che "in realtà non tutte le azioni finanziate dal Piano regionale possono essere considerate dei veri progetti. Un progetto può essere definito come un insieme di attività tra loro coordinate e finalizza-

Servizi continuativi trattati e finanziati come “progetti” significa una precarietà che – in mancanza di una presa in carico da parte degli enti locali e di una fonte di finanziamento stabile – rimane irrisolta. La stessa logica dei programmi per progetti (e a bando) rende difficile costruire interazioni con le politiche locali, passare dalla fase di sperimentazione a una di consolidamento stabile nella rete dei servizi. La forte dipendenza da un finanziamento (pubblico) straordinario impedisce la stabilizzazione<sup>12</sup>. Con tutta evidenza si tratta di un problema che chiama in causa responsabilità istituzionali, a partire dal livello regionale.

In una prospettiva regionale, questa situazione interroga anche sul ruolo che i tradizionali finanziamenti ex L. n. 40 possono svolgere nel mutato contesto: tanto più che la maggiore articolazione dei finanziamenti che caratterizza i canali non-L. n. 40 si verifica anche per le fonti regionali: che, oltre a sostenere progetti nelle aree sanitaria, scolastica, della formazione, del sostegno al nucleo familiare, dell’informazione, ecc., intervengono anche in aree come quelle della discriminazione, della coesione sociale, della cittadinanza e partecipazione.

Una questione ancora più complessa se si considera l’esigenza – che chiama in causa appunto responsabilità istituzionali, in particolare al livello regionale – di garantire una copertura razionale e comprensiva delle diverse esigenze di integrazione che si manifestano nelle diverse realtà dell’immigrazione e nei diversi territori. Un problema di *governance* che l’arrivo sulla scena di una molteplicità di nuovi attori ed iniziative, in gran parte di tipo privato, rende più urgente.

Un aspetto del problema che abbiamo rilevato più volte, e che si conferma anche con questa ultima indagine, anche per le attività non-L. n. 40, è la disparità territoriale degli interventi. Per entrambi i tipi di finanziamento c’è una certa concentrazione territoriale dei progetti, che non corrisponde del tutto alla differente consistenza della presenza immigrata: indica anche strategie locali diverse, differenti capacità di accesso alle risorse disponibili, diversa sensibilità e consapevolezza da parte dei poteri locali<sup>13</sup>.

te al raggiungimento di un obiettivo di cambiamento (ad es. la nascita di un nuovo servizio, ma anche l’adozione di una nuova procedura) entro un certo periodo di tempo prefissato”.

<sup>12</sup> “Molti ‘progetti’ sono in realtà servizi continuativi e quindi il passaggio è di fatto avvenuto. Tuttavia, essendo ripresentati e rifinanziati annualmente, questa continuità resta limitata alla durata del progetto e condizionata dal suo rifinanziamento” (Allasino, Sisti, 2011: 16). La continuità dei progetti L. n. 40 è prevista nella maggior parte dei casi (72,5%), ma sappiamo dalle indagini *ex post* presentate nei precedenti rapporti che la continuazione dei progetti in realtà è subordinata all’assegnazione di ulteriore finanziamento. Per i finanziamenti non-L. n. 40 la durata dei progetti è maggiore (16-17 mesi).

<sup>13</sup> La questione rimette in discussione anche le procedure di valutazione dei progetti e di assegnazione dei finanziamenti, in particolare i limiti delle assegnazioni per bando: sul punto cfr. Allasino Sisti, 2011.