ELABORAZIONE DI UN MODELLO DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE

EXECUTIVE SUMMARY

Vision & Value – IRVAPP

1. Obiettivi e articolazione del progetto

Il progetto approfondisce la possibilità di monitorare e valutare i processi di integrazione della popolazione straniera e il ruolo delle politiche di integrazione in tali processi partendo da un modello concettuale che assume che l'integrazione degli immigrati possa essere spiegata come effetto combinato di caratteristiche individuali, caratteristiche del contesto ed effetti della regolazione istituzionale.

Questo documento contiene una sintesi dei principali risultati ottenuti nel corso del progetto in termini di verifica della fattibilità di definire un modello di valutazione delle politiche di integrazione, e fornisce alcune evidenze che emergono dal lavoro svolto in termini di nessi tra integrazione e taluni fattori misurati fornendo alcune indicazioni utili per la progettazione di più efficaci strategie a supporto dell'integrazione. Nello specifico, il presente documento contiene: (i) la ricognizione delle evidenze che emergono dalla letteratura e dalle indagini empiriche condotte; (ii) fornisce un sistema di indicatori compatibile con quanto previsto a livello comunitario ma passibile di approfondimenti di particolare importanza per il nostro paese; (iii) indica alcune priorità, argomentandole, per lo sviluppo di politiche d'integrazione; (iv) analizza in che misura le variazioni tra territori appaiono riconducibili a politiche diverse; (v) suggerisce alcune prime indicazioni per lo sviluppo ulteriore di un sistema di valutazione.

2. **L'attuale situazione migratoria italiana**.

Negli ultimi tempi, la situazione migratoria dell'Italia ha conosciuto alcuni notevoli cambiamenti, tali da richiedere una variazione di prospettiva sia nelle politiche perseguite per governare il fenomeno, sia dei quadri concettuali utilizzati per interpretarlo.

In particolare, nei dieci anni appena trascorsi, la popolazione straniera è fortemente cresciuta e la crisi economica ha rallentato, ma non interrotto, tale crescita. Ma l'aumento in dimensioni della popolazione straniera, pur rappresentando l'aspetto più vistoso delle recenti dinamiche migratorie, non è l'unico rilevante.

Per quanto riguarda i flussi, ad esempio, si è assistito: (i) a una sostanziale riduzione del numero di paesi di provenienza dai quali si originano flussi rilevanti; (ii) ad una larga europeizzazione dei flussi (che seguono oggi in larga misura la direzione est-ovest piuttosto che sud-nord); (iii) ad un'intensificazione dei flussi migratori intra-comunitari; e (iv) a una perdita di rilevanza dell'immigrazione clandestina.

Per quanto riguarda, poi, la popolazione straniera regolare, si registra: (i) un suo forte processo di stabilizzazione, con un notevole numero di soggetti in possesso di un titolo di soggiorno di lungo periodo; (ii) un forte processo di radicamento, con un notevole aumento dei soggetti che vivono in famiglia; (iii) una forte crescita dell'incidenza dei figli degli immigrati (un quinto degli stranieri residenti oggi è minorenne); (iv) una riduzione delle situazioni di marginalità estrema; (v) un forte tasso di presenza degli immigrati sul mercato del lavoro.

Per quanto riguarda l'opinione pubblica italiana, infine, gli ultimi anni si sono caratterizzati per: (i) un minore livello di allarme sociale nei confronti dell'immigrazione come fonte di problemi di sicurezza; (ii) una maggiore disponibilità a vedere nella popolazione straniera residente una caratteristica "normale" della società italiana; (iii) un grado (comparativamente) elevato di apertura alla differenza culturale; ma anche (iv) una crescita delle preoccupazioni relative alla competizione esercitata dagli immigrati sul mercato del lavoro e sull'accesso alle prestazioni di *welfare*.

3. I principali risultati delle analisi condotte e conseguenze per l'elaborazione di un sistema di valutazione.

Quali sono, dunque e alla luce di quanto esposto nel precedente paragrafo, le sfide che attualmente si pongono alle politiche d'integrazione italiane? Le analisi condotte dal gruppo di lavoro -utilizzando sia le grandi basi dati di Istat (soprattutto RCFL e l'indagine speciale collegata a It-Silc/09), sia le informazioni raccolte tramite la rilevazione effettuata su un campione di 1.800 immigrati con nazionalità marocchina, ucraina o di uno dei paesi successori della Federazione Jugoslava presenti in Trentino, Veneto, Lazio o Campania - forniscono un quadro che attenua fortemente alcune preoccupazioni e ne evidenzia altre.

Per quanto riguarda i motivi di possibile preoccupazione che, in realtà, sono risultati poco fondati, si deve, innanzitutto, sottolineare che dalla nostra rilevazione campionaria non emerge la presenza di forme radicali di diversità culturale tra immigrati e autoctoni, né tra le varie nazionalità di appartenenza dei primi. Vi sono naturalmente forti differenze tra le condizioni e gli atteggiamenti dei migranti provenienti da diverse aree del pianeta. Ma non si riscontrano, soprattutto quando si controlla per altre variabili rilevanti, differenze radicali che facciano presagire fenomeni di segregazione.

Segnatamente le nostre analisi non pongono in luce alcun processo di polarizzazione dei valori e delle norme posseduti e seguite dagli italiani e dagli immigrati, né di diffusione di identità distintive entro i vari gruppi di stranieri residenti nel nostro paese. Con questo, naturalmente, non si intende affermare che non esistano differenze culturali tra questi gruppi e tra ciascuno di essi e la generalità della popolazione italiana. Si vuole, piuttosto, sottolineare che gli stranieri non sembrano fare parte di, né aspirare a, comunità separate e non-comunicanti. Non si sono rilevate resistenze all'apprendimento della lingua italiana (anche se essa è comprensibilmente meno usata nei primi anni di presenza sul nostro territorio), né a stabilire rapporti personali con italiani. Dalle immagini e dalle percezioni della società italiana possedute dagli immigrati traspaiono alcuni elementi di sospetto e di diffidenza, soprattutto per quanto riguarda l'esistenza di pari opportunità con gli italiani in materia di partecipazione al mercato del lavoro, di trattamento salariale, di possibilità di partecipazione alla vita associata, ma non danno vita a critiche radicali. Allo stesso modo, l'immagine dello straniero come individuo che vive in condizioni di marginalità estrema, mai perfettamente calzante, è oggi del tutto irrealistica. Situazioni di tal fatta sicuramente

esistono, e mantengono una notevole importanza sotto il profilo umanitario. Ma coinvolgono oggi una componente fortemente minoritaria della popolazione straniera, colpendo principalmente individui con una bassissima anzianità migratoria o con percorsi migratori fortemente problematici.

Una presenza stabile nel mondo del lavoro si conferma un importante fattore d'integrazione, non soltanto per il reddito e la sicurezza materiale che esso conferisce, ma anche per le opportunità di relazione e di apprendimento che la presenza stabile su un luogo di lavoro genera. Tale evidenza costituisce già un risultato (comunque preliminare) valutativo della ricerca che abbiamo effettuato: la capacità della variabile inserimento nel mondo del lavoro di spiegare migliori livelli di integrazione rafforza non solo l'idea che convenga investire maggiormente in formazione professionale e tutoraggio dei soggetti migrati ma anche che convenga focalizzare la ricerca di soluzioni efficaci, e quindi le attività valutative sugli interventi che siano, appunto, finalizzati a rendere più facile l'inserimento.

Gli individui presenti nel paese da un periodo di tempo sufficientemente lungo, soprattutto se con livelli d'istruzione medio alti, sembrano, peraltro, essere in grado di inserirsi in modo relativamente rapido nella società italiana, partecipandovi attivamente. Dalle analisi emerge anche come il mantenimento di legami col paese d'origine, e coi propri connazionali in Italia, non debba essere interpretato necessariamente come un indice di chiusura. Questi legami sono particolarmente coltivati e assorbenti agli inizi del trasferimento in Italia. Essi permangono, naturalmente, nel tempo ma si accompagnano, in modo non conflittuale, alla partecipazione crescente a forme di sociabilità etnicamente eterogenee. E' egualmente rilevante sottolineare che non poche delle differenze che si riscontrano tra gli stranieri provenienti da aree geografiche o paesi diversi rappresentano in molti casi l'esito di fenomeni di composizione, derivano, cioè, dalle diverse caratteristiche socio-demografiche degli individui che compongono le diverse collettività straniere, ma non da reali discontinuità di modelli comportamentali. Ad esempio, alcune di tali differenze si rivelano ad uno sguardo più attento derivare dalla maggiore presenza di donne o di uomini in alcuni gruppi nazionali; altri dal fatto che i cittadini di alcuni paesi sono molto spesso in Italia da più tempo rispetto agli immigrati di nazionalità diversa, e così via.

Allo stesso tempo, dalle analisi, specificamente da quelle condotte sulle grandi basi dati Istat, emerge fortemente il tema della diseguaglianza socio-economica come una dimensione dei processi integrativi che giocherà un ruolo cruciale nell'evoluzione di lungo periodo della società italiana. In effetti, i rapporti calcolati tra i vari indicatori delle condizioni di vita degli stranieri e i corrispondenti indicatori delle condizioni di vita degli italiani, mostrano la presenza sistematica di vantaggi competitivi goduti da questi rispetto a quelli per quanto riguarda praticamente l'accesso a qualunque risorsa sociale. E nei rari casi in cui ciò, *prima facie*, non sembra accadere, le analisi condotte con i modelli di regressione multipla mostrano che l'apparente situazione di privilegio degli immigrati costituisce, come già si è avuto modo di dire sopra, un mero effetto di composizione. Così, ad esempio, la maggiore

partecipazione degli stranieri al mercato del lavoro è dovuta alle loro diverse caratteristiche demografiche, in particolare dal loro essere una popolazione marcatamente più giovane di quella italiana.

La presenza di una forte diseguaglianza tra nativi e immigrati nelle prime fasi dell'esperienza migratoria non è una novità, trattandosi più della norma che non dell'eccezione. Le stesse teorie normative di stampo liberale sono concordi nel ritenere le forme di diseguaglianza proprie delle prime fasi dei flussi migratori siano moralmente non problematiche (nel caso delle migrazioni volontarie) in quanto implicitamente accettate nella scelta di emigrare e in quanto tali condizioni sono generalmente comunque migliorative rispetto alla condizione di partenza. Queste disparità iniziali *dovrebbero*, però*,* diminuire nel corso del processo di integrazione e *dovrebbero* essere largamente ininfluenti sulla vita dei figli e delle figlie dei migranti. Dalle analisi svolte, si può concludere che, nell'Italia di oggi, l'anzianità migratoria produca effettivamente sensibili miglioramenti nelle condizioni di vita e che questi miglioramenti, che risultano piuttosto veloci, avvengano, cioè, nel corso dei primi anni d'immigrazione. Risulta, tuttavia, anche che lo svantaggio derivante dall'essere straniero e immigrato non scompare mai del tutto. L'essere un immigrato, anche a parità di altre condizioni, continua a costituire un fattore di svantaggio anche dopo una presenza protratta nel paese. E tale svantaggio tende ad "aggiungersi" ai tradizionali criteri di stratificazione della società italiana, quali la classe sociale, il livello di istruzione, il genere e l'età. Dalle analisi emerge inoltre che tale svantaggio tende a trasmettersi ai figli degli immigrati, inclusi coloro che sono nati e cresciuti in Italia. L'attuale storia dell'immigrazione italiana non consente di analizzare sistematicamente gli esiti lavorativi dei figli degli immigrati, visto che la loro presenza sul mercato del lavoro è ancora limitata. Le analisi condotte, tuttavia, documentano con precisione sia le particolari condizioni di svantaggio nelle quali versano, a parità di altre condizioni, i bambini che crescono in famiglie di stranieri, sia gli esiti fortemente problematici degli stessi minori nel sistema d'istruzione per quanto riguarda esiti e competenze. Il fatto che tra i figli degli immigrati la quota di coloro che non sono né in formazione né al lavoro (i cosiddetti NEET) sia marcatamente superiore ai (già alti) livelli dei coetanei italiani mostra come tale problema, destinato a giocare un ruolo strategico sul futuro della società italiana, sia lungi dall'essere un problema soltanto nel futuro.

4. **Variazioni territoriali e politiche locali: esempi di indicazioni strategiche.**

Quanto queste considerazioni possono essere ritenute valide per l'intero territorio nazionale? Si può parlare di processo d'integrazione nella società italiana, o si dovrebbe piuttosto riconoscere l'operare di diversi modelli di integrazione nelle varie aree del paese? I risultati delle analisi condotte mostrano come nei processi di integrazione degli immigrati si registrino molte (e talora forti) differenze territoriali. Tali differenze, tuttavia, non sembrano derivare dall'operare di modelli d'integrazione distinti quanto da variazioni nelle caratteristiche socio-economiche dei diversi territori. Ad esempio, l'integrazione misurata

come minori livelli di disparità tra immigrati e nativi appare, talvolta, più avanzata nelle regioni meridionali rispetto a quelle settentrionali: ciò tuttavia è presumibilmente il risultato della banale circostanza che anche i cittadini italiani partono nel Sud da condizioni di benessere più basso..

Non emergono, quindi, dal lavoro effettuato modelli d'integrazione radicalmente diversi. Le differenze che pure esistono – ad esempio in materia di prima accoglienza, sostegno al mondo associativo, mediazione interculturale - esprimono sicuramente una «domanda di politiche d'integrazione» particolare – in termini di composizione del *mix* di interventi e maggiore o minore enfasi su alcune aree – ma non per questo radicalmente diversa da quella di altri territori in termini di natura degli obiettivi, categorie prioritarie e tipo di programmi d'azione messi in campo.

Questo sembra essere confermato anche dall'analisi, condotta nel progetto, delle politiche d'integrazione perseguite da quattro regioni italiane (Trentino, Veneto, Lazio e Campania) storicamente caratterizzate da tradizioni amministrative e sub-culturali molto diverse. Dalla ricostruzione condotta delle politiche regionali emergono differenze talvolta significative nell'impostazione globale delle politiche perseguite – che combinano in modo distinto elementi propri della visione funzionale dell'immigrato come lavoratore e della visione normativa dell'interculturalità – e nell'organizzazione amministrativa degli interventi, che rispecchia enfasi parzialmente diverse sul ruolo degli enti locali e del terzo settore. Allo stesso tempo, si riscontra una (relativa) similarità degli interventi settoriali perseguiti, che si focalizzano principalmente sul sostegno scolastico, sugli sportelli informativi, sugli interventi di mediazione, sulla promozione di corsi di lingua ed educazione civica e sulla valorizzazione dell'associazionismo straniero e interculturale. Le politiche d'integrazione perseguite sono quindi relativamente simili in termini di tipologia d'intervento, presumibilmente perché esse rispondono a un insieme di esigenze concrete presenti, sia pur con intensità diverse, sull'intero territorio nazionale. Se a questo si aggiunge la crescente inclusione strutturale della popolazione straniera nelle istituzioni universalistiche del *welfare* – che può differire di fatto ma non di diritto tra le diverse regioni - si può concludere che le differenze nei processi d'integrazione a livello territoriale, lungi dal rivelare la presenza di modelli distintivi d'integrazione, sono principalmente da ricondursi alle differenze nella composizione della popolazione straniera a livello locale e nelle diverse caratteristiche socio-economiche degli stessi territori.

Più che la differenza tra Regioni – troppo forte è la diversità di contesto per potersi concentrare su differenze di prestazione dovute alle politiche – emerge quindi dall'analisi un insieme di raccomandazioni simili: concentrarsi sugli interventi per l'apprendimento della lingua e il contrasto della povertà che maggiormente produce esclusione; ampliare l'accesso alle politiche abitative che risultano spesso non beneficiare gli immigrati anche se è molto più elevata tra di loro la percentuale di chi ne ha bisogno; focalizzarsi sugli interventi per l'inserimento nel mondo del lavoro tenendo conto che la probabilità di accesso alla

formazione professionale è per un immigrato più bassa, nonostante il fatto che sia più alta la percentuale di immigrati che risulta occupata. Tali raccomandazioni andranno invece declinate in modo specifico nei diversi contesti locali, in funzione delle risorse disponibili, del tipo di infrastruttura amministrativa coinvolta e delle caratteristiche di composizione della popolazione residente nelle diverse regioni del paese.

5. La possibilità di un monitoraggio dei processi d'integrazione finalizzato all'orientamento degli interventi pubblici.

In quale modo il sistema di indicatori progettato, e le analisi condotte grazie a questo, possono contribuire ad orientare e valutare gli interventi pubblici volti a favorire processi positivi d'integrazione degli immigrati? La principale funzione di un sistema di indicatori è quello di rendere possibile al decisore – e all'opinione pubblica – una conoscenza adeguata del fenomeno e una valutazione orientativa delle criticità alle quali prestare attenzione. Nel caso delle politiche d'integrazione, infatti, come peraltro in molti altri importanti campi d'intervento politico sulle dinamiche sociali, non è possibile identificare in modo rigoroso gli effetti di singole scelte (e complessi di scelte) sui fenomeni. La disponibilità di un adeguato sistema di monitoraggio, tuttavia, è in grado di fornire al decisore una mappa sufficientemente affidabile, in grado di guidarlo nelle scelte relative alla revisione critica degli interventi già sviluppati e nella progettazione dei nuovi interventi. Si tratta - in analogia a quanto si propone di fare a livello comunitario il cd. sistema di indicatori di Saragozza – di predisporre un sistema adeguato di indicatori che consenta di guidare l'orientamento e la revisione degli interventi, di valutare il progresso del processo d'integrazione degli immigrati e di facilitare lo scambio di informazioni comparabili tra i decisori al fine di facilitare i processi di apprendimento.

Le analisi condotte fanno ritenere che il sistema di indicatori progettato – pienamente compatibile con quello di Saragozza ma anche suscettibile di approfondimenti particolarmente rilevanti per la situazione italiana – sia in grado di contribuire efficacemente a questa funzione di monitoraggio e riflessione critica sugli interventi perseguiti. Oltre a molte osservazioni puntuali di cui si dà conto nel rapporto finale, è possibile qui sintetizzare tre importanti implicazioni delle analisi svolte che si ritiene possano essere particolarmente utili per la progettazione degli interventi pubblici e che vanno interpretati come esempio delle capacità di un sistema di questo genere di fornire indicazioni rilevanti ed affidabili.

In primo luogo, la crescente centralità della componente straniera radicata e con una notevole anzianità migratoria ha una diretta implicazione sul modo stesso di pensare ed impostare le politiche d'integrazione. Nella lunga fase dell'«emergenza» italiana, le politiche hanno avuto un orientamento settoriale e rivolto ad affrontare le diffuse situazioni di marginalità estrema tra gli immigrati con ridotta anzianità migratoria e privi di reti sociali adeguate sul territorio. Queste esigenze non sono naturalmente del tutto scomparse, e l'attuale situazione geopolitica rende sempre possibile l'emergere di crisi localizzate. Ma

resta il fatto che un'ampia parte della popolazione straniera non ha mai fatto ricorso, o ha ampiamente superato, la necessità di tali servizi, ed è ormai inserita nella rete di servizi e delle politiche universalistici, rivolti all'insieme della popolazione residente. Già oggi, come ha evidenziato l'analisi delle politiche di integrazione regionali, le politiche maggiormente rilevanti per la popolazione straniera non sono più quelle settoriali bensì (si pensi alla sanità, alle politiche per la casa, all'istruzione) quelle rivolte alla popolazione residente complessiva, nativa e immigrata. Essere inseriti, tuttavia, non vuol dire essere inseriti adeguatamente e neanche essere inseriti in modo paritario. E vi è evidenza empirica che l'accesso della popolazione straniera a tali servizi, ad esempio in campo sanitario, sia lungi dall'essere accompagnata adeguatamente, finendo – si pensi al caso dell'uso improprio del pronto soccorso – talvolta per produrre effetti disfunzionali sia sulla salute degli immigrati sia sull'organizzazione dei servizi. Un primo risultato delle analisi è quindi che l'obiettivo di guidare la transizione dai servizi settoriali ai servizi universali (il cd. *mainstreaming*), tradizionalmente al centro delle politiche d'integrazione dei paesi dell'Europa settentrionale più che in quelli dell'Europa meridionale, è divenuto attuale anche nel nostro paese.

In secondo luogo, emerge chiaramente come, nelle prime fasi del processo migratorio, sia fondamentale, in positivo, acquisire buoni livelli di apprendimento e di uso della lingua e, in negativo, contenere il rischio di forti fenomeni di deprivazione. Le analisi condotte dicono che buoni livelli di conoscenza della lingua italiana sono fortemente correlati con quasi tutti gli indicatori di integrazione considerati. Nella società italiana, è del resto molto difficile aspirare ad un grado di radicamento anche minimo senza una capacità comunicativa sufficiente in italiano. All'inverso, le analisi confermano che l'esperienza di forti livelli di deprivazione – la cui diffusione nella popolazione straniera residente è sicuramente superiore a quanto non si riscontri nella popolazione nativa – è sempre associata ad una notevole riduzione nei livelli di integrazione definiti dagli indicatori considerati, a parità di tutte le altre condizioni. La frequenza di condizioni di deprivazione nel corso dei processi migratori è purtroppo assai comune, ed è spesso causata da fattori sui quali è difficile pensare di intervenire per via politica. Vi sono tuttavia sicuramente spazi per ridurne la diffusione e per mitigarne la severità, soprattutto attraverso la riduzione delle barriere all'accesso al mercato del lavoro.

La conseguenza di questi risultati valutativi è che l'area dell'apprendimento linguistico, nonché l'area del contrasto della deprivazione siano due di quelle – insieme agli interventi di inserimento professionale, di cui abbiamo parlato - su cui concentrare risorse pubbliche e, come vedremo, di valutazione.

In terzo luogo, emerge dalle analisi come l'obiettivo di molte politiche non possa essere più l'immigrazione in quanto tale, ma occorra invece finalizzare meglio gli interventi su segmenti critici. Il caso della discriminazione è solo il più evidente a questo riguardo. Le analisi condotte dal Gruppo di lavoro hanno esplorato sia la discriminazione percepita sia quella relativa a singole aree comportamentali e indicano con chiarezza come non si possa parlare,

nella società italiana, di un modello sistematico di disconoscimento e trattamento differenziale. Ed è egualmente interessante che, mentre nei paesi dell'Europa settentrionale, la letteratura sembra indicare che i principali oggetti di recriminazione siano gli uffici pubblici (la cd. discriminazione istituzionale), tra gli intervistati per questo progetto la principale forma di discriminazione percepita sia invece quella da parte dei datori di lavoro, mentre solo una minoranza ritiene di essere stata fatta oggetto di trattamenti differenziali da parte dei funzionari pubblici. Resta tuttavia il fatto che i livelli di discriminazione esperita risultano marcatamente più alti per gli uomini che non per le donne e per i cittadini stranieri provenienti dal Marocco rispetto agli intervistati delle altre nazionalità oggetto dell'indagine. Mentre non vi è quindi sicuramente un *pattern* di discriminazione sistematica nei confronti degli immigrati, è invece possibile che vi siano fenomeni di discriminazione specifici, rivolti a singole categorie di stranieri. Se ciò è vero – e a maggior ragione dato il carattere recente delle politiche anti-discriminazione italiane e la scarsità di risorse – vi è spazio per sostenere che gli interventi da condurre in questo campo non dovrebbero essere generalizzati bensì focalizzati sui segmenti più critici. Considerazioni simili valgono per gli stranieri residenti da molto tempo, che come si è visto tendono ad esaurire le *chances* di miglioramento legate al crescere dell'anzianità migratoria. Le loro esigenze – ad esempio di formazione professionale – sono significativamente diverse dagli immigrati giunti da meno tempo, rischiando una stagnazione del loro processo di integrazione. Tali risultati confermano un'altra indicazione importante: le politiche per l'immigrazione devono essere progressivamente più segmentate, specializzate, disegnate per i problemi specifici che diverse tipologie di immigrati presentano.

6. Proposte per lo sviluppo di un sistema di monitoraggio e di valutazione delle politiche per l'immigrazione.

L'obiettivo del progetto appena concluso era – come specificato dal capitolato - l'"elaborazione di un modello di valutazione delle politiche di integrazione" che consentisse "una rappresentazione della realtà attuale" e che sulla base di essa potesse fornire "una qualificazione delle priorità di programmazione dell'intervento pubblico, individuandone miglioramenti e stimandone gli effetti correttivi".

La proposta del gruppo di lavoro si basava su uno schema analitico tipico delle scienze sociali che vede lo stato di un fenomeno sociale come funzione delle caratteristiche individuali degli attori, delle caratteristiche del contesto nel quale questi si muovono e delle forme di regolazione istituzionale vigenti. Nel caso delle politiche d'integrazione, questo schema prevedeva quindi di analizzare il processo d'integrazione – o meglio, di ognuna delle sue molteplici dimensioni - in termini di: una o più variabili indipendenti che riflettono le caratteristiche individuali degli immigrati in termini di provenienza geografica, genere, livelli d'istruzione, inserimento sul mercato del lavoro, anzianità migratoria ed altre caratteristiche rilevanti; una o più variabili indipendenti relative alle caratteristiche socio-economiche del

territorio locale; una o più variabili indipendenti relative alle politiche messe in atto nei diversi territori.

L'idea era, insomma, che a parità di condizioni preesistenti (contesto) e di composizione della popolazione immigrata, diversi livelli di integrazione potessero essere spiegati da pacchetti di politiche per l'immigrazione diversi per consistenza finanziaria, scelte allocative, modelli di implementazione.

Questo spiega perché nel corso del progetto sia stato preso in considerazione un insieme complesso di variabili, relative a:

1. per ciò che concerne la misura dell'integrazione, l'integrazione legale (possesso di titoli di soggiorno di lungo periodo e naturalizzazioni), il livello di istruzione e formazione, la quantità e qualità di partecipazione al mercato del lavoro, il reddito e gli altri indicatori in grado di misurare benessere o, al contrario, deprivazione, le condizioni abitative, le condizioni di salute, i livelli di apprendimento e di successo scolastico dei figli degli immigrati, l'etereogeneità delle convivenze domestiche, salute. Nella *survey* condotta, inoltre, sono stati presi in considerazione i livelli di competenza linguistica, il grado di etereogeneità della sociabilità personale (amicizia e rapporti sentimentali), i rapporti col paese d'origine, la partecipazione sociale e politica e l'esperienza e la percezione di fenomeni di discriminazione.
2. per il contesto territoriale, si è riscontrato che non esiste in letteratura un accordo sui fenomeni territoriali rilevanti (e conseguentemente sugli indicatori da utilizzare per studiarli). E' stato tuttavia sperimentato un insieme di indicatori che avesse le caratteristiche di risultare indipendente analiticamente sia dalle caratteristiche degli immigrati presenti sia della configurazione delle politiche. Ci si è quindi riferiti alla misurazione della capacità dei diversi territori ad accogliere immigrati in funzione della capacità di offrire lavoro; alla presenza di elevati livelli di apertura economica (che può interagire positivamente con la presenza di stranieri nella forza lavoro); al livello di apertura delle comunità ospitanti che possono essere legati a fattori culturali o sociali; ed infine alla adeguatezza di servizi pubblici che – pur essendo progettati per la generalità delle persone che vivono in una certa area - possono essere, soprattutto per alcune tipologie di servizio pubblico, particolarmente decisivi per la qualità dell'esperienza che l'immigrato vive nel paese ospitante;
3. per ciò che concerne le politiche, è stato costruito un repertorio delle politiche messe in campo dalle regioni selezionate (e laddove possibile le province e i comuni), focalizzandosi sugli interventi per l'accoglienza, per il sostegno dell'associazionismo, per la promozione dell'inserimento lavorativo degli immigrati, la facilitazione dell'accesso alla formazione, nonché delle politiche sanitarie e delle politiche abitative.

L’obiettivo del modello era quello di comprendere se ci fossero già nel nostro paese le condizioni per rilevare adeguatamente queste quattro categorie di variabili e se fosse possibile, alla luce delle informazioni disponibili, esplorare in modo adeguato i nessi tra di esse. Le analisi condotte hanno evidenziato l’utilità, a livello argomentativo, dello schema proposto, che consente di mettere in luce le differenze tra i diversi segmenti di popolazione straniera (senza per questo reificarli in “gruppi” reificati) e di evidenziare il carattere bidirezionale del processo di integrazione. Allo stesso tempo, la sperimentazione ha messo in luce alcune criticità che rendono difficile procedere allo sviluppo di un modello formalizzato che non abbia valenze esclusivamente teoriche (quantomeno per quanto riguarda le politiche complessive).

Nello specifico, anche alla luce di quanto detto in merito agli indicatori di contesto e ai repertori delle politiche a sostegno dell’integrazione degli immigrati attuate a livello regionale, o sub-regionale, è possibile meglio chiarire le ragioni che impediscono la costruzione di un modello statistico, o econometrico, metodologicamente rigoroso e sostantivamente significativo che abbia come propria variabile dipendente il grado di integrazione degli immigrati nel nostro paese e come proprie covariate variabili, o indicatori, espressivi delle caratteristiche socioculturali ed economiche dei contesti regionali, nonché delle politiche integrative in essi attuate.

Cominciamo dalla variabile dipendente. Il primo motivo che impedisce di specificare un modello di regressione multipla sta nel fatto che il processo convenzionalmente indicato con il termine integrazione si configura come una realtà molteplice e multidimensionale e queste diverse dimensioni non sono tra loro riducibili. Si possono avere difficoltà di inserimento occupazionale, ma essere in buoni rapporti interpersonali con la popolazione autoctona. Si possono incontrare problemi linguistico-culturali, ma non subire alcuna discriminazione negativa da parte della pubblica amministrazione, e cosi via. Il processo di integrazione, dunque, non può essere operazionalizzato con una variabile. Né si può pensare di costruire una scala di integrazione i cui punteggi siano capaci di sintetizzare correttamente e affidabilmente tutte le dimensioni nelle quali l’integrazione stessa si articola.

Ma non è solo per la pratica impossibilità di individuare un’unica variabile dipendente concettualmente rigorosa che è non immediatamente fattibilecostruire un vero e proprio modello di valutazione. Problemi di operazionalizzazione simili a quelli sopra richiamati si pongono anche per le coviariate che avrebbero dovuto comparire nel nostro ipotetico modello statistico o econometrico. Partiamo dalle (potenziali) variabili espressive delle politiche per l’integrazione attuate a livello regionale. Come si è mostrato nel rapporto di ricerca, queste politiche sono stesse molto simili in tutte le realtà studiate e le loro eventuali variazioni sub-regionali hanno un carattere frammentario. La variabile “politiche per l’immigrazione” (o la pluralità di variabili espressive delle singole politiche di intervento) non si configura, dunque, come una variabile ma, appunto, come una costante afflitta al più da limitati scostamenti casuali dal suo valore *standard*. Ma anche se ciò non fosse, rimarrebbe

il fatto che non è possibile ricostruire oggi quale fosse lo stato delle politiche nel momento in cui i singoli immigrati hanno messo piede nel nostro paese, né quale fosse la situazione personale di questi ultimi in quel momento. Mancando di dati longitudinali non è, dunque, in alcun modo possibile valutare eventuali effetti di politiche di integrazione che fossero variate nel tempo, neppure qualora queste variazioni fossero state difformi a livello regionale. Ma se anche si fosse data quest'ultima condizione, si deve considerare che gli stessi comportamenti e atteggiamenti dei singoli immigrati, indipendentemente dall'assetto delle singole politiche a loro rivolte, possono avere influito sul loro livello di integrazione o, meglio su specifici aspetti del loro processo di assimilazione. E come si possano misurare gli effetti di questi comportamenti e atteggiamenti se non attraverso un'indagine *panel* che non è disponibile?

Per quanto riguarda, infine, gli indicatori di contesto è necessario ricordare che nessuno di essi – neppure il PIL regionale – è in grado da solo di sintetizzare il reale funzionamento delle società e delle economie locali. D'altro canto, inserire tutti gli indicatori di contesto nel nostro ipotetico modello multivariato non risolverebbe il problema di misurare il loro effetto causale, non solo perché la presenza di molte covariate rende difficile interpretare il senso dei parametri che ne dovrebbero esprimere i potenziali effetti, ma anche perché questi effetti sarebbero inevitabilmente piccolissimi e, ancor più perché tra molte covariate sussisterebbero ineliminabili relazione di collinearità. (Si noti, che a livello provinciale e comunale pressoché nessuno degli indicatori di contesto è disponibile e che quand'anche qualcuno lo fosse non avrebbe, comunque, molto senso sostanziale). I fenomeni rappresentati dagli indicatori di contesto sono, in altre parole, tutti interconnessi tra loro ed è la struttura di questi interconnessioni a definire i modi di funzionamento concreto della società e delle economie regionali, piuttosto che ciascun indicatore preso singolarmente. È esattamente per questa ragione che, nelle nostre analisi sui dati di *survey* abbiamo utilizzato le regioni di residenza degli immigrati come una variabile di stratificazione. Su questo aspetto si è, però, già detto in altra parte del presente documento e ad essa si rinvia.

Per concludere la questione affrontata in queste ultime righe, è, invece, opportuno ribadire che non esistono oggi le condizioni per costruire un unico modello di regressione multipla capace di dare causalmente conto del grado di integrazione degli immigrati, così come risulta impossibile costruire una pluralità di modelli in grado di porre in luce sensate connessioni specifiche tra singole variabili "indipendenti" e singoli aspetti del processo di integrazione degli immigrati.

Questi limiti sono sia conoscitivi sia relativi al fenomeno considerato. Per quanto riguarda le informazioni disponibili, sono emerse alcune importanti considerazioni:

1. grazie principalmente al lavoro dell'Istat, esiste nel nostro paese una possibilità concreta di misurare adeguatamente i livelli di integrazione socio-economica, attraverso una comparazione sistematica delle condizioni di vita e di lavoro della

popolazione straniera e della popolazione nativa, a livello nazionale e di grande ripartizione;

2. l'offerta di dati attualmente disponibile, tuttavia, consente di svolgere analisi adeguate solo a livello di grande ripartizione e, solo in pochi casi, a livello regionale. Nel sistema di indicatori progettato, oltre la metà degli indicatori selezionati non è suscettibile di analisi territoriali su livelli inferiori a quelli delle grandi ripartizioni del paese[1]. Analisi più approfondite della dimensione locale richiederebbero al contrario una maggiore disponibilità di dati rappresentativi a livello regionale;

3. l'offerta di dati attualmente disponibile è sostanzialmente adeguata per quanto riguarda l'integrazione socio-economica, ma non è sufficiente a coprire l'area dell'integrazione sociale propriamente detta, della partecipazione sociale e politica e dei fenomeni di discriminazione.

Questa situazione è destinata a migliorare parzialmente già nel breve periodo con la conclusione dell'indagine speciale Istat attualmente in corso. Lo sviluppo di un adeguato sistema di monitoraggio sarebbe tuttavia sicuramente facilitato da un ulteriore sforzo per arricchire ulteriormente le banche dati disponibili, ad esempio attraverso la previsione di un sovra campionamento regolare della popolazione straniera per le grandi indagini sociali. Almeno alcune di tali indagini potrebbero inoltre essere utilmente arricchite dall'inclusione nei questionari di alcuni indicatori sperimentati con successo nella *survey* condotta dal Gruppo di lavoro, una selezione dei quali è presentata nella tabella che segue.

Indicatori addizionali provenienti dalla survey	**Indicatori sintetizzati**	**nome indicatore sintetizzato**

[1] Sono riferibili attualmente solo alle macroripartizioni i dati relativi a 24 indicatori dei 43 della griglia: percentuale di stranieri che godono della (seconda) cittadinanza italiana (stock); percentuale di minori stranieri negli asili nido e nelle scuole d'infanzia; percentuale di studenti diplomati sul totale degli iscritti alla seconda superiore quattro anni prima; percentuale di individui che hanno frequentato corsi di formazione professionale; percentuale di lavoratori stranieri e italiani con un accordo verbale; tasso di variazione involontaria del lavoro; rapporto tra la mediana del reddito netto degli stranieri e della popolazione totale; rapporto tra la mediana del reddito netto degli stranieri e degli italiani laureati; percentuale di individui appartenenti a famiglie che hanno peggiorato la condizione materiali rispetto a fine 2008; percentuale di persone che ha chiesto aiuto esterno per migliorare la propria condizione; percentuali di persone che hanno ricevuto aiuti da istituzioni pubbliche; tasso di povertà; tasso di deprivazione; tasso di deprivazione per minori; rapporto tra il numero di individui proprietari e non-proprietari di un'abitazione; indice di affollamento; percentuale di individui che vive in case pubbliche; percentuale di famiglie che hanno ricevuto contributi pubblici per la casa (diversi dall'affitto); percentuale di popolazione che percepisce la propria salute come buona; percentuale di popolazione che percepisce la propria salute come cattiva; percentuale di individui che non hanno fatto una visita medica di cui avevano bisogno; percentuale di bambini che non hanno fatto una visita medica di cui avevano bisogno; percentuale di coppie miste; percentuale di minori che svolgono attività fuori casa.

Proporz. di soggetti che ha iniziato una relazione dopo l'immigrazione		
Proporzione di soggetti che ha una relazione con un non-connazionale		
Proporzione di soggetti che ha una relazione con un italiano		
Proporzione di soggetti che utilizza i canali di informazioni in italiano		
Proporzione di soggetti che parla italiano con almeno un amico		
Proporzione di soggetti che non ha amici italiani e non parla mai la lingua italiana		
Proporzione di soggetti che usa l'Italiano nei diversi ambiti		
Proporzione di soggetti che ritorna al proprio Paese d'origine almeno una volta l'anno		
Proporzione di soggetti che ha intenzione di stabilirsi definitivamente in Italia		
Proporzione di soggetti che aveva subito furti o danni alle sue cose	X	discriminazione esperita
Proporzione di soggetti che era stato offeso per il suo credo religioso	X	discriminazione esperita
Proporzione di soggetti sul quale erano state messe in giro storie	X	discriminazione esperita
Proporzione di soggetti che era stato fermato dalla polizia mentre passeggiava	X	discriminazione esperita
Proporzione di soggetti che era stato offeso per il colore della sua pelle o per la sua provenienza geografica	X	discriminazione esperita
Proporzione di soggetti che era stato trattato male in negozi o uffici	X	discriminazione esperita
Proporzione di soggetti che crede che gli stranieri hanno le stesse possibilità degli italiani di migliorare la propria situazione economica;	X	discriminazione percepita
Proporzione di soggetti che crede che non importa quello che fai o quanto vali, le persone in Italia ti tratteranno comunque sempre come uno straniero;	X	discriminazione percepita
Proporzione di soggetti che crede che quando c'è da scegliere tra un italiano ed uno straniero, gli italiani scelgono sempre l'italiano;	X	discriminazione percepita

Proporzione di soggetti che crede che negli uffici pubblici, lo straniero viene generalmente trattato peggio dell'italiano;. Proporzione di soggetti che partecipa ad attività associative Proporzione di soggetti che partecipa alle riunioni di almeno un'associazione Proporzione di soggetti che partecipa ad associazioni rivolte principalmente a quello che succede in Italia Proporzione di soggetti che partecipa ad associazioni composte in maggioranza da italiani Livello medio di utilizzo dei canali di informazione di massa Proporzione di occupati che ricade nella classificazione ISCO 9 all'arrivo in Italia contro quella che ricade attualmente Proporzione di soggetti che ha migliorato la propria situazione lavorativa	X	discriminazione percepita

A livello empirico, ci si è trovati di fronte a due difficoltà che meritano di essere oggetto di riflessione. La prima deriva dal carattere fortemente polisemantico, come abbiamo già detto, del termine 'integrazione', che raccoglie al suo interno una pluralità di fenomeni altamente indipendenti fra loro. Il progetto dice ulteriormente che anche all'interno di una definizione ristretta dell'integrazione in termini di assimilazione socio-economica (attenuazione o scomparsa delle differenze tra popolazione straniera e popolazione nativa), la possibilità di definire indici sintetici è molto limitata. Le analisi condotte, ad esempio, hanno consentito di identificare solo un numero ristretto di indicatori che si riferisse alle stesse dimensioni latenti. L'analisi dei processi d'integrazione deve quindi prendere estremamente sul serio il plurale del termine processi. Da questo deriva che la stessa valutazione degli interventi messi in campo può essere effettuata sempre e soltanto in riferimento agli effetti che essa produce su una o più specifiche dimensioni dell'integrazione, non rispetto a uno stato olistico di integrazione complessiva.

Il secondo risultato al quale si è pervenuti è legato alla difficoltà di separare in modo convincente gli effetti delle politiche perseguite a livello regionale e gli effetti derivanti dal contesto socio-economico locale. Se separare il peso di queste due dimensioni è teoricamente possibile (ed è utile concettualmente per aumentare la riflessività degli interventi pubblici in materia) tale operazione risulta notevolmente problematica e controversa qualora la si voglia condurre in termini formalizzati. In primo luogo, si è riscontrata l'importanza della dimensione spontanea dei processi d'integrazione, che appare

in larga misura indipendente dagli effetti delle politiche perseguite, e largamente dipendente invece dalle caratteristiche degli immigrati (precedenti la loro emigrazione) e dal tipo di interazioni che essi stabiliscono con altri immigrati e con individui della popolazione nativa. In secondo luogo, emerge come ampia parte delle politiche maggiormente rilevanti per il processo d'integrazione derivi dal livello nazionale e sia quindi (al netto di variazioni nell'efficienza dell'infrastruttura amministrativa) omogenea a livello nazionale: dalle decisioni relative all'ingresso, al rilascio dei permessi di soggiorno e dei titoli di soggiorno di lungo periodo, sino alla previsione delle condizioni alle quali gli immigrati residenti possono accedere alle prestazioni del *welfare* universalista. In terzo luogo, come è già stato evidenziato, le differenziazioni nelle politiche regionali coesistono con una certa similarità nel tipo di programmi perseguiti sul territorio. Infine, molte delle caratteristiche dei territori considerati – dall'efficienza dell'infrastruttura amministrativa alla dotazione di risorse – influiscono sia sui processi di integrazione degli immigrati sia sul rendimento istituzionale complessivamente inteso. Se a ciò si aggiunge la difficoltà di operare efficaci operazioni di riduzione dei dati sia per quanto riguarda la caratteristiche socio-economiche dei territori sia per quanto riguarda le politiche regionali, si può concludere che la valutazione degli effetti di tali ambiti appare maggiormente adatta a una riflessione di tipo argomentativo.

Nelle analisi multivariate condotte, è stato tuttavia inserito sistematicamente un riferimento territoriale – in alcuni casi alla grande ripartizione Istat, dove possibile alle regioni – che potesse essere utile per valutare il peso degli effetti di contesto territoriale sui diversi indicatori d'integrazione considerati. Come si è già avuto modo di osservare, il peso di tale fattore è lungi dal rivelare l'esistenza di modelli d'integrazione differenziati nelle diverse aree del paese. Vi sono chiaramente, e indubitabilmente, profonde differenze tra le condizioni degli immigrati nelle diverse aree del paese. Ma esse sembrano riflettere non diversi modelli di integrazione degli immigrati, quanto le tradizionali fratture tra settentrione e meridione e tra grandi aree urbane e territori ad urbanizzazione diffusa. A parte tali fratture, è possibile, in altre parole, sostenere che le grandi differenze messe in luce dagli indicatori si rivelano, ad un'analisi più approfondita, effetti di composizione derivanti o dalla diversa composizione della popolazione straniera o dalle diversa combinazione di risorse socio-economiche disponibili nei territori.

Appare quindi difficile valutare (in senso rigoroso) l'efficacia delle politiche migratorie complessive a livello regionale. Tuttavia, le analisi condotte fanno emergere dei nessi abbastanza chiari tra livelli di integrazione ed alcuni possibili fattori esplicativi (anzianità migratoria, competenze linguistiche, status occupazionale, presenza di associazioni, ..). Dunque una strada promettente sembra quella di valutare la capacità di alcune tipologie di interventi di rafforzare tali fattori (ad esempio quelli di apprendimento della lingua o di formazione professionale) e, dunque, di scendere ad un livello più specifico, di progetto rispetto alla valutazione dei programmi in quanto tali.

In estrema sintesi dunque il messaggio che emerge è: costruire un modello di valutazione è possibile; è preferibile, tuttavia, procedere al suo sviluppo a partire da una chiara distinzione

tra sistemi di monitoraggio e sostegno alle decisioni politiche (per quanto riguarda le politiche complessive) intesi come sistemi capaci di identificare i fattori capaci associati a migliori livelli di integrazione su una o più dimensioni rilevanti e valutazioni di efficacia e di efficienza a livello di singoli interventi (o programmi o misure). Per procedere su ambedue i livelli, è necessario rafforzare il sistema di monitoraggio dei processi di integrazione degli immigrati e giungere, in collaborazione con le Regioni, ad un sistema informativo adeguato delle scelte più complessive di allocazione delle risorse all'interno di un *menù* di interventi con obiettivi diversi.

Il progetto ha, dunque sulla scorta della letteratura internazionale, identificato una chiara distinzione tra "politiche" e "programmi".

Le prime, soprattutto nel campo dell'immigrazione, rappresentano insiemi complessi di valori, scelte, programmi e opportunità che poco si prestano per loro natura ad una valutazione diretta in termini di efficacia e di efficienza. L'uso del sistema di indicatori proposti su questo primo livello può tuttavia rendere una serie di chiavi di lettura importanti: rappresenta uno strumento di misurazione dell'andamento complessivo di ciascuna dimensione del processo di integrazione; fornisce una mappa della situazione che evidenzia gli snodi critici; suggerisce alcuni nessi la cui forza aumenterebbe con l'aumento dello spettro di dimensioni dell'integrazione e contesti territoriali monitorati; mette in condizione il decisore politico di scegliere in modo documentato le priorità da attribuire alla propria azione.

Tuttavia, un ulteriore sforzo di categorizzazione di queste politiche potrebbe essere utile per continuare la costruzione di un modello di valutazione in maniera da comprendere in che misura l'allocazione di risorse appaia adeguata rispetto alle priorità che emergono dai nessi che un sistema di monitoraggio più evoluto farebbe emergere. Questo, tuttavia, alla luce del quadro istituzionale italiano, richiede in primo luogo un processo di discussione e concertazione tra gli attori coinvolti.

Un discorso diverso vale invece per le specifiche misure (programmi) perseguiti in vista di obiettivi singoli ben delimitati. Se nel caso delle politiche si tratta di disporre di uno strumento informativo solido, capace di orientare il dibattito e sostenere le scelte dei decisori, nel caso degli specifici programmi (corsi di lingua, programmi di formazione professionale, misure di sostegno del reddito, etc.) si tratta invece di comprendere se le misure adottate producono veramente gli effetti desiderati (e in quale misura), anche al fine di scegliere tra strumenti diversi d'intervento e di valutare per lo stesso strumento diverse modalità di implementazione e modelli organizzativi adottati da Regioni diverse.

La stessa ricognizione della letteratura proposta dal progetto ha documentato l'esistenza, soprattutto nei paesi scandinavi e germanici, di un nutrito corpo di esperienze volte a valutare in modo rigoroso specifiche misure.

Queste esperienze risultano particolarmente consolidate in almeno tre campi: i) i corsi di lingua e cultura civica; ii) le politiche attive del lavoro intese a incentivare l'ingresso e la

permanenza sul mercato del lavoro; iii) le misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale; iv) le politiche di sostegno alla riuscita scolastica dei figli degli immigrati. Tali fattori appaiono, nelle nostre analisi associati al conseguimento di maggiori livelli di integrazione. E ricadono tutti pienamente all'interno delle priorità identificate dal Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di Paesi terzi (FEI).

Non vi sono, dunque, motivi per dubitare che, su queste misure (o su altre aventi le stesse caratteristiche), non sia possibile utilizzare in modo adeguato anche nel nostro paese i metodi e le tecniche della valutazione delle politiche pubbliche al fine di giungere a misurazioni rigorose dell'efficacia e dell'efficienza delle misure perseguite. Questa considerazione sembra particolarmente rilevante a causa di una fortunata coincidenza: i programmi sui quali, a livello internazionale, si è accumulata una maggiore esperienza di valutazione sono sostanzialmente simili a quelli che (alla luce di quanto argomentato in queste pagine) sembrano maggiormente utili nel caso italiano.

In concreto, come abbiamo detto, i suggerimenti per una strategia valutativa delle politiche generali e dei programmi specifici di assimilazione sono sostanzialmente tre.

In primo luogo, si tratta di utilizzare, con eventuali opportune modificazioni, il sistema di indicatori qui proposto quale strumento per stabilire lo stato complessivo dell'integrazione degli immigrati residenti nel territorio nazionale e per controllarne le variazioni nel tempo e (ad alcune condizioni qui sotto indicate) nello spazio in maniera da identificare fattori che appaiono essere più robustamente associati a più elevati livello di integrazione.

In seconda istanza, si tratta di individuare specifiche misure finalizzate allo sviluppo dei fattori identificate al passaggio precedente e sottoporle a rigorose valutazioni di impatto. Infine, un quadro delle scelte allocative delle Regioni, nonché della capacità delle politiche generali di raggiungere gli immigrati, potrà consentire di valutare progressivamente l'efficacia delle stesse scelte allocative.

Preliminarmente, dunque, per quel che riguarda il sistema di indicatori, esso è fin d'ora utilizzabile a livello nazionale. Dovrebbe essere sufficiente che il Ministero si accordi con l'Istat affinché quest'ultimo fornisca periodicamente i dati pertinenti, segnatamente quelli provenienti dalla RCFL. Naturalmente, una più soddisfacente utilizzazione del sistema di indicatori, e il suo uso per esaminare le variazioni dei gradi di integrazione degli immigrati anche nello spazio, consisterebbe nel declinarlo a livello regionale. La realizzazione di questa potenzialità dipende, tuttavia, dalla possibilità di raccogliere con numerosità campionaria sufficiente i dati necessari a costruire i vari indicatori, disaggregati, appunto, per singole regioni. Naturalmente, nulla vieta che singole amministrazioni regionali conducano proprie indagini campionarie, o si accordino con il Ministero dell'Interno e con l'Istat, per sovra campionare (a spese, ovviamente, dell'amministrazione regionale) gli intervistati residenti nel territorio regionale nel corso delle pertinenti indagini condotte dall'Istat. Un elemento egualmente importante riguarda l'arricchimento delle tematiche – oltre

all'integrazione socio-economica – che possano essere analizzate in modo adeguato attraverso dati disponibili nelle grandi indagini sociali dell'Istat.

Per quel che riguarda, in secondo luogo, la valutazione di impatto di singoli programmi, ossia lo studio dei reali e specifici effetti di interventi a sostegno dei processi di assimilazione degli immigrati, si ritiene prioritario, alla luce di quanto evidenziato nel rapporto e più sopra, agire in tre ambiti: a) l'apprendimento della lingua italiana (soprattutto nel caso dei nuovi migranti, con particolare attenzione ai giovani in età scolastica e alle donne analfabete anche nella loro lingua d'origine); b) le politiche attive del lavoro, in particolare corsi di qualificazione e riqualificazione professionale dei migranti inoccupati e provenienti da esperienze lavorative in mansioni a bassa qualificazione e in settori economici marginali (agricoltura, edilizia e simili); c) le misure a contrasto dei rischi di povertà e deprivazione materiale, ovviamente a favore degli immigrati.

Sebbene non sia questa la sede per delineare possibili disegni di attuazione di queste misure in ambito regionale o, anche, sub-regionale, né sia qui possibile descrivere possibili forme di valutazione di impatto di tali misure, è comunque importante sottolineare che queste analisi si potranno fondare su: a) i metodi usuali della valutazione d'impatto, ossia su confronti (sperimentali o quasi sperimentali) tra i differenziali di comportamento e di condizione osservabili tra il gruppo dei trattati (ossia i soggetti sottoposti alla misura) e un conveniente gruppo di controllo (ossia di soggetti non beneficiari della misura ma pienamente confrontabili con i beneficiari); b) il confronto tra contesti diversi (Regioni) probabilmente per le quali verrà misurata la prestazione (in termini di valore aggiunto dell'intervento sui beneficiari rispetto ai soggetti che dall'intervento non sono stati coinvolti) e i modelli organizzativi che hanno guidato la realizzazione dei programmi: l'incrocio tra valutazione dell'impatto e scelte di implementazione genererà una serie di vere e proprie linee guida alla realizzazione concreta dei programmi realizzati.

Qualora il disegno dell'intervento da valutare lo consenta, come ad esempio nel caso di corsi di alfabetizzazione alla lingua italiana, il ricorso all'assegnazione casuale dei richiedenti al gruppo di trattamento e a quello di controllo consentirebbe al valutatore di ottenere stime robuste dell'impatto dell'intervento sulle dimensioni di interesse, che in questo caso potrebbero essere indicatori di integrazione.

Quando invece l'assegnazione del beneficio si basi su caratteristiche ben definite dei soggetti, come ad esempio la "prova dei mezzi" nel caso di un sussidio monetario per combattere episodi di povertà erogato alle famiglie che si trovino sotto una certa soglia di povertà, il semplice confronto fra trattati e controlli rischierebbe di non considerare eventuali differenze pregresse dando luogo a stime distorte dell'impatto della misura. In questi casi l'esercizio di valutazione dovrebbe ricorrere a metodi "quasi- sperimentali" che, a differenza di quello sperimentale basato sull'assegnazione casuale al gruppo di trattamento e di controllo, si basano su tecniche statistico - econometriche che consentono di eliminare eventuali fonti di distorsione e quindi ottenere stima robuste dell'effetto dell'intervento. Nel

caso dell'integrazione al reddito, poiché solo le famiglie al di sotto di una certa soglia di reddito risulterebbero beneficiarie, il semplice confronto fra trattati e controlli non terrebbe conto di una diversa composizione dei due gruppi proprio in termini di condizione economica, dimensione questa che potrebbe influenzare la dimensione su cui l'intervento intende agire. Per questo, una possibile soluzione potrebbe essere quella di ricorrere ad un "confronto intorno alla soglia", ossia basarsi sul confronto tra le sole famiglie marginalmente beneficiarie (ossia appena al di sotto della soglia di povertà) e quelle marginalmente escluse (ossia appena al di sopra della soglia prestabilita). È infatti ragionevole pensare che, se la condizione economica può influire su una certa dimensione di interesse, è difficile che piccole variazioni siano in grado di influirne in modo significativo.

In generale, le strategie di valutazione di questo tipo, siano esse sperimentali o quasi-sperimentali, richiedono la disponibilità di informazioni su un gruppo di beneficiari e non beneficiari in modo da poterli confrontare. Anche per poter predisporre un'apposita raccolta dati occorre, però, sottolineare l'opportunità che il disegno della valutazione d'impatto avvenga contestualmente alla definizione della misura.

Da questo punto di vista, si potrebbe pensare che il Ministero possa stipulare opportuni accordi con le amministrazioni regionali, che queste ultime, opportunamente assistite, possano avviare sia uno sforzo di ricostruzione delle politiche sufficientemente confrontabile tra regioni diverse e che mettano a punto una o più delle misure sopra suggerite e che un'*équipe* di valutatori in grado di utilizzare i metodi di analisi adeguati si ponga immediatamente al lavoro per iniziare a raccogliere le informazioni di carattere economico, sociale e statistico necessarie a portare a compimento la valutazione stessa.

Infine, come abbiamo detto, la terza attività necessaria alla realizzazione di un sistema di valutazione integrato sarà la ricostruzione - comparabile tra Regioni – delle scelte allocative effettuate dalle diverse amministrazioni consentirà di valutare se esse appaiono conformi alle priorità che il sistema degli indicatori suggerisce.

Le tre leve di azione per completare il modello di valutazione delle politiche per l'immigrazione e trasferirlo come patrimonio che le amministrazioni – Ministero e Regioni – possono utilizzare in maniera sistematica e continua, richiede un vero e proprio piano di lavoro – da concertare tra le istituzioni coinvolte – di cui quelle appena indicate sono le tre principali componenti.

Un sistema di valutazione e monitoraggio di questo tipo consentirebbe al Ministero non solo di rispondere alle sollecitazioni europee ma di fornire in sede internazionale un contributo scientifico ed operativo innovativo.