

SINAPPSI

CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE

Rivista quadrimestrale dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche



Trasformare le politiche istituzionali. Percorsi di azione pubblica partecipata

Editoriale

La partecipazione come infrastruttura dell'azione pubblica. Configurazioni e prospettive

Francesca Gelli, Antonello Scialdone

L'istituzionalizzazione delle innovazioni democratiche nell'azione amministrativa in Italia

Monica Ibba, Domenico Andrea Schiuma, Luca Raffini

Il dibattito pubblico in Italia: tra sperimentazione e crisi

Martina Faia

Istituzionalizzare la partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche?

Stefania Ravazzi

Dimensione territoriale e politica partecipativa: l'esperienza delle STAMI

Alessandro Lepidini, Simona Testana

L'amministrazione condivisa per davvero

Jamil Kamil Amirian, Francesco Capone, Antonio Finazzi Agrò

Amministrazione condivisa e valutazione di impatto sociale

Sabina Polidori

Owning the data, owning the agenda: Citizen Science as a participatory governance tool in Jerusalem

Noahm Brenner

La resistenza civica quale pratica rigenerativa per la governance locale

Camilla Giantomasso

Quale partecipazione nei servizi socio-sanitari?

Alba Angelucci, Francesca Zaltron

Vite attive tra dono e mercato

Anna D'Ascenzio

Policy Innovation through a European Youth Perspective

Luciano Monti, Claudia Cioffi, Federico Engaldini, Giulio Vannini

La Terza missione nelle aree marginalizzate

Mariafrancesca D'Agostino, Francesco Raniolo

La Terza missione delle Università. Sviluppo di ecosistemi di welfare culturale

Roberta Paltrinieri

Scuola Inclusiva e Scuola Civica

Eliana Augusti

Reflections on Public Participation

John Forester

Saggi

La città dei 15 minuti attraverso la lente della geografia dei servizi scolastici a Roma

Carlotta Anna Pallottino

Quale partecipazione nei servizi sociosanitari?

La dimensione organizzativa degli interventi per migranti

Alba Angelucci

Università degli Studi del Piemonte Orientale

Francesca Zaltron

Università degli Studi del Piemonte Orientale

L'articolo analizza il concetto di partecipazione nei servizi sociosanitari rivolti ai migranti, con particolare attenzione alle dimensioni organizzative e discorsive. Attraverso due studi di caso condotti in Campania, basati su interviste e analisi documentale, la ricerca esamina le rappresentazioni e le pratiche partecipative, nonché la posizione dei migranti nei processi decisionali. La *Critical Discourse Analysis* evidenzia significati, relazioni di potere e criticità strutturali che influenzano l'inclusività dei servizi.

What participation in social and healthcare services? The organizational dimension of interventions for migrants

This article investigates participation within socio-health services for migrants, focusing on its organizational and discursive dimensions. Based on two case studies in Campania region (Italy), using semi-structured interviews and document analysis, it examines how participation is represented and enacted, and how migrants are positioned in decision-making processes. Findings from a Critical Discourse Analysis reveal power dynamics and structural constraints shaping the inclusiveness of local welfare networks.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2025-03-9

Citazione

Angelucci A., Zaltron F. (2026), Quale partecipazione nei servizi sociosanitari? La dimensione organizzativa degli interventi per migranti, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.132-144

Parole chiave

Cittadinanza attiva
Migranti
Servizio sociosanitario

Keywords

Active citizenship
Migrants
Social and Health Services

Introduzione

Negli ultimi decenni, la partecipazione è diventata una parola chiave nei discorsi sulla governance dei servizi pubblici e, in particolare, nel campo del welfare sociosanitario. Essa è oggi evocata come principio di inclusione, responsabilità condivisa e trasparenza amministrativa, ma il suo significato concreto rimane spesso ambiguo e contraddittorio. La partecipazione può essere intesa come strumento di emancipazione e di redistribuzione del potere, ma anche come meccanismo di regolazione e controllo; come opportunità di coinvolgimento, ma anche come pratica che riproduce asimmetrie

ed esclusioni. Tali ambivalenze emergono in modo particolarmente evidente quando la partecipazione riguarda soggetti socialmente marginalizzati, come le persone migranti, la cui voce è spesso mediata da dispositivi istituzionali, linguaggi burocratici e pratiche professionali che ne limitano la visibilità e la capacità di incidere sui processi decisionali.

L'articolo si propone di esplorare queste ambiguità concentrandosi sulle rappresentazioni della partecipazione nei servizi sociosanitari rivolti ai migranti, intese come dispositivi discorsivi attraverso cui gli attori – istituzionali, professionali e sociali – costruiscono e giustificano il proprio ruolo e quello

degli altri nei processi di governance locale. Tali rappresentazioni vengono analizzate in relazione alle strutture organizzative, alle pratiche quotidiane e alle reti di cooperazione che configurano il funzionamento del welfare territoriale. L'obiettivo è mettere in luce come la partecipazione venga definita, interpretata e resa operativa nei diversi contesti locali, e in che modo queste rappresentazioni contribuiscano a modellare le forme concrete di inclusione o esclusione dei migranti nei servizi.

La ricerca si inserisce nell'ambito del progetto *PRIN PRISMA – Participation and Integration of Migrants in Small and Medium-sized Towns*¹, che analizza l'accesso e l'accessibilità dei servizi sociosanitari per la popolazione migrante nei contesti urbani di piccola e media dimensione e in aree interne e rurali. Il presente contributo si basa su due studi di caso condotti in Campania: l'Ambito territoriale sociale A03 (Alta Irpinia) e l'Ambito territoriale sociale B1 (Benevento). Attraverso 24 interviste semi-strutturate a operatori istituzionali, rappresentanti del Terzo settore, mediatori culturali e membri delle comunità migranti, integrate da un'analisi documentale delle politiche locali, il lavoro esplora i significati attribuiti alla partecipazione e le modalità con cui essi si traducono in pratiche e configurazioni organizzative. L'approccio metodologico, ispirato alla *Grounded Theory* (Dey 2004) e alla *Critical Discourse Analysis* (Fairclough 2012), consente di connettere i livelli del discorso, dell'organizzazione e del contesto, restituendo la complessità delle dinamiche partecipative nei servizi.

L'interesse per i contesti di piccola e media dimensione – caratterizzati da fragilità istituzionale, rarefazione dei servizi e presenza crescente di popolazione migrante – nasce dall'esigenza di indagare come la partecipazione si configuri in spazi dove prossimità, relazioni personali e risorse limitate giocano un ruolo centrale nella produzione del welfare. In tali contesti, la partecipazione diventa al tempo stesso principio normativo, pratica relazionale e tecnologia di governo. Analizzarne le rappresentazioni significa, dunque, interrogare i modi in cui potere, inclusione e cittadinanza vengono negoziati nella quotidianità dei servizi sociosanitari locali.

1. Per un inquadramento teorico del lavoro Ambiguità e potenzialità del concetto di partecipazione, fra emancipazione e controllo

Il quadro concettuale e teorico di questo lavoro prende le mosse dal concetto di partecipazione così come declinato all'interno delle dinamiche

di governance dei servizi sociosanitari. A partire dagli anni Novanta del secolo scorso, infatti, il termine 'partecipazione' comincia a entrare in tutti i discorsi riguardanti la ristrutturazione dei processi decisionali pubblici nella direzione dell'efficacia, dell'efficienza e della trasparenza. Sia in ambito scientifico-accademico (Rhodes 1996; Kooiman e Van Vliet 2000) che in ambito economico-finanziario (World Bank 1992) si inizia a parlare di (*good*) *governance* in contrapposizione alle forme di *governo*, gerarchico e non trasparente, che cominciavano ad essere pesantemente delegittimate dalle crisi che investivano tanto la sfera economica quanto quella politica, su scala sia nazionale che globale. Se le definizioni e le diverse declinazioni o tipologie del concetto (e della pratica) di *governance* possono presentare delle differenze anche sensibili tra di loro, tutte condividono un principio comune: la distribuzione del potere all'interno dei processi decisionali. L'enfasi viene posta sulla necessaria redistribuzione delle competenze decisionali ai diversi livelli amministrativi che dovrebbero collaborare e integrarsi fra loro nell'ottica di quella che viene definita *Multilevel Governance* (MLG) (Hooghe e Marks 2001), ma anche sulla ripartizione orizzontale delle competenze che dovrebbero vedere coinvolte, oltre a tutti i tipi di attori pubblici, privati e del Terzo settore presenti nella società civile, fasce sempre più ampie di cittadinanza.

In questo quadro, il concetto di partecipazione entra con una duplice valenza: da una parte è, *latu sensu*, il nome che viene dato a questa redistribuzione di potere; dall'altra è lo strumento con cui si vuole portare avanti tale processo. Se questo livello di ambiguità del concetto di partecipazione è il primo da considerare, non è certo l'unico. Come spesso accade per i concetti 'operativi', l'applicazione nella pratica della partecipazione determina uno stratificarsi di significati e rappresentazioni che a sua volta alimenta un proliferare di definizioni più o meno esplicite e di declinazioni che possono divergere in maniera significativa fra di loro, sino al punto di rispondere a logiche e a regimi di governamentalità opposti. Andrea Cornwall (2008) propone una sistematizzazione delle principali classificazioni del concetto di partecipazione elaborate fino a quel momento, mettendo in luce la grande varietà di forme che essa può assumere e i diversi esiti che queste possono determinare sui processi decisionali, sull'inclusione e l'esclusione di gruppi sociali e sulla costruzione di marginalità e rapporti di potere spesso meno visibili ma

1 *PRISMA - Participation and Integration of Migrants in Small and Medium-sized Towns: analysing access and accessibility of social and health services through structures, networks and narratives*. Finanziato dal Ministero dell'Università e della ricerca programma PRIN - Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale - Bando PNRR 2022.

altamente asimmetrici. A seconda delle prospettive analitiche, delle dimensioni considerate e dei contesti di pratiche osservati, la partecipazione può configurarsi come un reale trasferimento di potere e controllo ai cittadini – attraverso forme di delega e coinvolgimento effettivo – oppure ridursi a dispositivo di legittimazione e controllo, spaziando dal *tokenismo* alla vera e propria *non-partecipazione* (Arnstein 1969). Altri Autori (Pretty 1995; White 1996), focalizzandosi su motivazioni e interessi in gioco, sottolineano come la partecipazione possa essere sia leva di trasformazione ed empowerment, favorendo auto-organizzazione e capacità di pressione civica, sia strumento manipolativo da parte delle élite e delle istituzioni.

In sintesi, le diverse classificazioni proposte, mettono in risalto tre punti fondamentali che sono importanti anche per inquadrare teoricamente il lavoro qui proposto. Il primo è che la partecipazione, sebbene sia caratterizzata da elementi tecnici che vanno considerati sia da un punto di vista analitico che concettuale, resta un *fenomeno eminentemente politico*, che mette in campo rapporti di forza e relazioni di potere: partecipare non vuol dire automaticamente avere un peso da un punto di vista decisionale, essere presenti e avere voce non sono la stessa cosa. In quanto fenomeno politico – e siamo al secondo punto – la partecipazione *non è un processo neutro*, fin dalla sua attivazione: bisogna domandarsi in primo luogo *da dove* parte la richiesta di partecipazione, se dall'alto o dal basso, *come* viene messo in atto il processo – *c'è* qualcuno che lo guida? – e *a cosa*, ovvero, a quale livello, in quale momento del processo decisionale si partecipa. Il terzo punto, non per importanza, è che la partecipazione si negozia attraverso il discorso, le narrazioni e le rappresentazioni di *chi partecipa*, ovvero delle soggettività coinvolte, o escluse, e al contempo costruite nel processo.

La partecipazione come processo di costruzione delle soggettività tra pratiche di governo e spazi di resistenza

Come già evidenziato, l'ambiguità del concetto di partecipazione fa sì che le modalità attraverso cui essa prende forma non si limitino a incidere sui processi decisionali, ma contribuiscano anche a definire il profilo identitario dei soggetti coinvolti, stabilendo chi può parlare, in quale linguaggio e con quali forme di legittimità. In questa prospettiva, la partecipazione può essere intesa come un luogo di soggettivazione (Cornwall 2008), uno spazio in cui gli individui sono chiamati a esercitare un'agency socialmente modellata, resa possibile e al tempo stesso vincolata dai regimi discorsivi e istituzionali che definiscono le forme legittime dell'essere

cittadini attivi. Nel lessico contemporaneo del welfare, termini come *engagement*, *empowerment* o *co-produzione* non indicano soltanto un diverso rapporto tra utenti e istituzioni, ma implicano, seguendo il pensiero di Rose e Lentzos (2017), un più profondo mutamento etico e antropologico: il cittadino è chiamato a farsi imprenditore di sé, capace di gestire la propria salute, il proprio benessere o la propria integrazione sociale. Questi autori mostrano come tale responsabilizzazione diventi il punto di incontro fra etica e tecnica, tra autogoverno individuale e buon governo collettivo. In questa prospettiva i processi partecipativi possono essere letti come tecnologie di soggettivazione (*ibidem*), ossia come pratiche e discorsi che incoraggiano gli individui a concepirsi come soggetti responsabili e riflessivi.

Questa lettura consente di cogliere l'ambivalenza dei processi partecipativi: essi promuovono autonomia ma prescrivono conformità, generano agency ma ne definiscono i limiti. La riflessione di Rose e Lentzos (2017) aiuta a comprendere come questa 'etica della responsabilità' sia diventata una delle principali forme contemporanee di governo. Nel caso dei servizi sociosanitari, come osservano anche Bosco e Cappellato (2022), l'ideale del 'paziente responsabile' o del 'cittadino resiliente' non solo incoraggia l'autonomia, ma produce categorie morali di merito e colpa che si traducono in criteri di valutazione istituzionale delle loro condotte: chi partecipa attivamente è considerato virtuoso, chi non lo fa viene percepito come carente o resistente.

Pur concordando con Rose e Lentzos (*ibidem*), nella lettura della partecipazione come tecnologia di soggettivazione è necessario riconoscere che essa non esaurisce il suo significato nel governo di sé, ma può essere anche intesa come terreno di azione e di resistenza, in cui i soggetti reinterpretano e rinegoziano le regole istituzionali. Già Cornwall (2008) nella distinzione tra *spazi invitati* e *spazi rivendicati* mostra che la partecipazione può essere tanto uno strumento di governo quanto un'occasione di resistenza: quando lo spazio è creato dall'alto tende a riprodurre i linguaggi e le gerarchie istituzionali; quando invece è reclamato dal basso diventa un luogo di negoziazione e di ridefinizione dei confini della cittadinanza. Tuttavia, anche nei contesti 'invitati', i soggetti non sono semplicemente governati: essi possono reinterpretare e riappropriarsi delle pratiche partecipative, trasformandole in atti di cittadinanza (Isin e Nielsen 2008), sebbene sempre in relazione alle risorse disponibili e ai vincoli di contesto.

Nella prospettiva di Isin e Nielsen, la cittadinanza non è uno status, ma un atto performativo: un gesto politico attraverso cui individui e collettività

ridefiniscono i confini dell'appartenenza e del riconoscimento. Applicata ai contesti dei servizi sociosanitari, questa lettura consente di riconoscere come anche forme di partecipazione apparentemente minori — un'assemblea di utenti, una protesta, una mediazione spontanea — possano costituire atti di cittadinanza. In tali situazioni, soggetti marginali agiscono come cittadini, anche in assenza di un pieno riconoscimento giuridico, rendendo visibile la dimensione politica delle pratiche partecipative.

In questo quadro, la partecipazione può essere letta simultaneamente come una pratica di governo e come una possibile forma di contro-condotta (Carr 2007; Cornwall 2008; Isin e Nielsen 2008). Da un lato, essa mobilita linguaggi di inclusione e responsabilizzazione per ottenere cooperazione e consenso; dall'altro, apre spazi in cui soggetti o gruppi possono rinegoziare le regole e rivendicare riconoscimento. All'interno dei servizi queste tensioni attraversano la quotidianità delle pratiche: la richiesta di collaborazione convive con la resistenza, la partecipazione eterodiretta con l'auto-organizzazione. È in questi spazi interstiziali che la partecipazione assume una valenza propriamente politica, diventando un luogo di negoziazione della cittadinanza e dell'appartenenza.

In definitiva, i processi partecipativi producono sempre soggettività situate. Analizzare la partecipazione come processo di soggettivazione consente di superare la contrapposizione tra partecipazione 'autentica' e 'formale', restituendone la natura ambivalente di dispositivo attraverso cui si costruiscono simultaneamente inclusione e disuguaglianza, autonomia e subordinazione. Comprendere questa ambivalenza è condizione necessaria per restituire alla partecipazione la sua dimensione critica e trasformativa, evitando che essa resti intrappolata nel linguaggio rassicurante della governance.

2. Metodi e contesto

Per analizzare queste dimensioni si è scelto di adottare una prospettiva qualitativa che si colloca all'interno del paradigma interpretativista. Lo strumento di rilevazione adottato è stato quello dell'intervista semistrutturata, articolata in due cornici tematiche: una prima orientata a favorire

l'associazione libera di idee rispetto al concetto di partecipazione e a quello di migrante; una seconda finalizzata a cogliere le rappresentazioni riferite alle reti di governance e alle pratiche di partecipazione concretamente messe in atto nei territori oggetto dell'analisi. Sono state realizzate 24 interviste, suddivise nei due casi studio, che hanno coinvolto attori istituzionali, del Terzo settore e della società civile². In questa fase della ricerca l'attenzione è stata mantenuta sui soggetti 'attivi' nella governance dei servizi, ed è pertanto stata esclusa l'utenza (migrante e non) in senso stretto.

Questa scelta metodologica ha permesso di analizzare le rappresentazioni degli attori intervistati mettendole in relazione con le dimensioni organizzative e di prassi quotidiana nella governance dei servizi sociali e sanitari nei due casi studio analizzati. L'intero disegno della ricerca è stato sviluppato secondo i principi della *Grounded Theory* (Dey 2004) e l'analisi è stata condotta attraverso la *Critical Discourse Analysis* (Fairclough 2012). Adottando tale prospettiva analitica, la quale propone una struttura circolare che lega l'analisi del testo alla meta-analisi del contesto, è stato portato avanti un duplice movimento riflessivo, che partendo dall'analisi del discorso ha proposto un secondo livello interpretativo volto a cogliere la complessità delle diverse dimensioni analitiche coinvolte e delle loro interrelazioni.

La scelta dei casi studio ha avuto un peso molto importante nella strutturazione del disegno della ricerca e dell'analisi. Infatti, la natura delle dinamiche sociali analizzate è strettamente legata al contesto socioeconomico e geografico, ai suoi vincoli e alle sue opportunità. Dunque, la scala, il livello amministrativo e la collocazione territoriale in cui si situa l'indagine, costituisce una lente di ingrandimento su aspetti peculiari che rivestono, a parere delle Autrici, una rilevanza particolare — anche in relazione alla scarsità di ricerche e di dati concernenti tali contesti — in merito alle dinamiche studiate.

Innanzitutto, avendo l'obiettivo di indagare le dinamiche di governance relative alla rete dei servizi sociali e sanitari, si è ritenuto di adottare la scala territoriale e amministrativa dell'ambito territoriale sociale. L'Ambito territoriale sociale (ATS) è, o dovrebbe essere, il centro nevralgico

2 Nella fase di ricerca qui presa in esame, la selezione delle persone intervistate è stata effettuata con l'obiettivo di coinvolgere il maggior numero possibile di attori del network territoriale, comprendendo tutte le diverse tipologie di soggetti, già richiamati nel testo. Questa scelta è stata favorita dalla dimensione relativamente contenuta dei territori analizzati e delle reti considerate. Di conseguenza, la composizione dei gruppi di intervistati rispecchia quella delle reti stesse. Fra gli attori intervistati figurano mediatori culturali e operatori con background migratorio che per la loro posizionalità hanno un punto di vista peculiare rispetto ai temi di indagine. Pur riconoscendo e considerando questo elemento come una positiva complessificazione dei dati qualitativi rilevati, l'intervista è stata condotta con le stesse modalità e gli stessi scopi conoscitivi delle altre.

della governance dei servizi sociali territoriali e della loro integrazione con il livello sanitario. Secondo la normativa vigente, Ambito territoriale sociale e Distretto sanitario dovrebbero coincidere perfettamente — anche se questo, in tutta Italia, non è quasi mai il caso.

In secondo luogo, data l'importanza delle dinamiche relative allo spopolamento delle aree interne e marginali, e la contemporanea rilevanza della crescita della presenza straniera in questi stessi territori, si è deciso di focalizzare l'attenzione proprio su Ambiti territoriali sociali costituiti da piccoli e medi Comuni e aree rurali e interne. Questi territori, infatti, stanno affrontando sfide di tenuta istituzionale, politica e sociale importanti, nel contesto di sistemi di welfare territoriali fragili e di carenze infrastrutturali ed economiche risalenti.

Inoltre, si è deciso di portare avanti un'analisi comparativa per tener conto delle differenze sostanziali che in tali contesti possono rilevarsi, in termini di urbanizzazione, di tessuto economico e di amministrazione del territorio.

Così, la scelta dei due casi studio è ricaduta su due zone interne della Regione Campania e più precisamente sui territori amministrativamente coincidenti con l'Ambito territoriale sociale A03-Alta Irpinia e l'Ambito territoriale sociale B1 - Benevento.

L'ATS A03 si trova nell'area sudorientale della provincia di Avellino e comprende 25 Comuni organizzati in 3 distretti sociosanitari (Lioni, Sant'Angelo dei Lombardi e Calitri). È un territorio classificato come Area interna, caratterizzato da spopolamento, invecchiamento della popolazione e rarefazione dei servizi. Dal punto di vista demografico, il territorio altirpino accoglie circa 56.845 abitanti residenti, di cui 7.281 a Montella, il Comune più popoloso dell'ambito. Nei soli cinque anni che vanno dal 2019 al 2024 la popolazione complessiva è diminuita di oltre il 5,35%. A fronte di un generico calo demografico, però, i dati percentuali sulla presenza straniera hanno subito un incremento: da 2,1% nel 2012 a 2,4% nel 2022 a Lioni, da 1,4% a 4,3% a Sant'Angelo dei Lombardi, da 2,4% a 3% a Calitri³. Sebbene i numeri assoluti della popolazione rimangano comunque contenuti, il peso specifico che un tale incremento percentuale ha su un territorio come quello altirpino è importante. Gli stranieri presenti sono eterogeneamente distribuiti fra i 25 Comuni e provengono principalmente dal Marocco, dalla Romania e dall'Ucraina.

L'ATS B1 comprende il Comune capoluogo di Benevento e quattro Comuni limitrofi (Apollosa, Arpaiese, Ceppaloni, San Leucio del Sannio) per un totale di 65.120 abitanti. Si tratta di un'area interna

con densità demografica medio-alta rispetto ad altri contesti campani, con Benevento come polo urbano e amministrativo di riferimento. Anche in questo caso i processi di spopolamento sono rilevanti. Dal 2019 al 2024 i cinque Comuni dell'Ambito perdono circa il 5% della popolazione residente, con la sola Benevento che ha perso quasi 3.000 abitanti. Nello stesso periodo la popolazione straniera residente risulta sostanzialmente stabile, con un lievissimo incremento in numeri assoluti (per altro altalenante e maggiormente concentrato nel capoluogo) che ha fatto registrare un aumento percentuale dello 0,2% (da 3,6 a 3,8%) su tutto il territorio. La composizione della presenza straniera è eterogenea e le principali nazionalità presenti sono Ucraina, Rumena, Nigeriana. L'economia locale è caratterizzata da una prevalenza di microimprese agricole e agroalimentari, in un quadro di forte fragilità del mercato del lavoro.

3. Analisi dei dati

Le rappresentazioni della partecipazione

L'analisi delle interviste condotte nei due contesti territoriali, ATS A03 e ATS B1, ha come primo obiettivo quello di mettere a fuoco come gli attori sociali, istituzionali e del Terzo settore rappresentino il concetto di partecipazione all'interno dei rispettivi sistemi di servizi. Le narrazioni raccolte costituiscono uno spazio privilegiato di osservazione dei modi in cui la partecipazione viene argomentata, definita e giustificata nei discorsi quotidiani di chi opera nei servizi di welfare. Ciò che emerge è dunque un corpus di rappresentazioni discorsive che funzionano come dispositivi cognitivi e normativi capaci di orientare le pratiche, regolare i confini dell'inclusione e definire quali soggetti possano essere riconosciuti come *partecipanti legittimi* ai processi di governance.

In questa prospettiva, gli idealtipi non rappresentano categorie empiriche distinte, ma configurazioni discorsive ricorrenti attraverso cui gli intervistati definiscono la partecipazione e il ruolo dei migranti nei servizi. Pur comparabili tra i due contesti, essi sono stati denominati in modo differente per restituire la specificità dei campi semantici, dei lessici professionali e delle culture organizzative locali che attribuiscono significati diversi a processi analoghi.

Nel complesso, le interviste mostrano la partecipazione come un concetto conteso e ambivalente, che oscilla tra principio di inclusione, strumento di regolazione e retorica di legittimazione. In entrambi i territori, le rappresentazioni si collocano lungo un continuum che va dall'inclusione amministrata alla co-decisione evocata ma non

3 Tutti i dati demografici derivano da Istat (1° gennaio 2024).

realizzata, articolandosi in configurazioni intermedie in cui responsabilizzazione individuale e prossimità relazionale costituiscono le forme prevalenti di partecipazione effettiva.

Nel corpus delle interviste dell'ATS A03, la mappa idealtipica presenta tre configurazioni. La prima, definita *partecipazione istituzionale e orientata dall'alto*, emerge in modo più marcato nelle interviste agli attori pubblici e rimanda a una visione della partecipazione come mandato istituzionale in capo agli enti locali.

[...] *Alla capacità che hanno anche le Istituzioni di coinvolgere il cittadino, le associazioni alla vita del territorio. Quindi io credo molto alle politiche che le amministrazioni dovrebbero fare per il coinvolgimento... per partecipazione intendo la partecipazione alla gestione della cosa pubblica, la partecipazione per me è condivisione di una cultura.* (Attore pubblico_A03).

Partecipare, in questa prospettiva, significa garantire le condizioni affinché i servizi possano essere erogati in modo uniforme e accessibile alla cittadinanza, seguendo un principio di tipo universalistico più che inclusivo o negoziale. Questa rappresentazione della partecipazione, come sarà illustrato nel paragrafo successivo, si colloca tuttavia all'interno di una rete di servizi nella quale il Consorzio dei servizi sociali, pur riconosciuto come attore di riferimento e di raccordo, opera in un contesto fortemente frammentato, segnato da risposte locali e personalizzate più che da una reale governance interistituzionale. Ne sembra quindi derivare una sorta di contraddizione strutturale: la partecipazione viene invocata come principio regolativo e come garanzia di equità nell'accesso ai servizi, ma si realizza entro un quadro organizzativo frammentato, dove la cooperazione è di fatto discontinua e situata. In questa configurazione, la popolazione migrante è collocata all'interno dei dispositivi di welfare come destinataria di interventi e progetti volti a favorire l'inclusione o l'accesso ai servizi, più che come soggetto direttamente coinvolto nei processi partecipativi o nei momenti di programmazione. La loro presenza assume così un carattere prevalentemente tecnico-amministrativo, inscritta nei flussi operativi di un sistema che tende a rappresentare la partecipazione come compito istituzionale piuttosto che come pratica di cittadinanza condivisa.

Il secondo idealtipo – *partecipazione relazionale e di prossimità* – mette in luce una rappresentazione della partecipazione che si radica all'interno di contesti descritti come comunitari e a forte densità relazionale.

Raccontare ... portare la propria esperienza è fondamentale, perché è un segno di apertura anche per chi ti sta di fronte...raccontare e socializzare con le altre persone attraverso i rapporti di vicinato che sono fondamentali. Vicinato... io penso anche al condominio, al vicino di casa, al parco giochi. (Attore Terzo settore_A03).

Nelle parole degli operatori di cooperative sociali, dei volontari e dei rappresentanti religiosi, la partecipazione si costruisce attraverso reti informali e pratiche di mutuo sostegno: feste, laboratori, iniziative interculturali, progetti di comunità. In un territorio segnato dallo spopolamento e dalla rarefazione dei servizi, la prossimità diventa il principale collante sociale e l'unico spazio reale di incontro tra popolazione locale e migranti. Tuttavia, anche qui, la dimensione relazionale non si traduce in potere politico: la partecipazione è *stare insieme*, non *decidere insieme*.

La terza configurazione idealtipica – *partecipazione pedagogico-responsabilizzante* – esprime una logica di attivazione che attraversa tanto i servizi pubblici quanto il Terzo settore. La sua matrice pedagogica riguarda non solo i migranti ma anche la comunità ospitante. Gli attori intervistati parlano di *educare al rispetto delle differenze*, di *rendere la comunità accogliente*, ma anche di *insegnare ai migranti le regole e di accompagnarli a capire come funzionano i servizi*. La partecipazione diventa così una tecnologia di formazione reciproca che produce agency regolata: i soggetti sono chiamati a trasformarsi per poter essere riconosciuti come partecipanti. Il discorso pedagogico, dunque, si presenta al tempo stesso come strumento emancipativo e come dispositivo di controllo.

[...] *loro devono imparare la vita quotidiana, [...] ma non perché dico voi non siete buoni, no, ma perché qui si usa così. E qui purtroppo, se vuoi fare delle cose ti devi presentare a un certo modo, devi dire determinate cose, devi fare delle cose, e poi però sta a te, là dentro, imparare e farti conoscere e contaminarti. Cioè, sei tu poi che devi essere brava a dare qualcosa a loro. Una volta che li hai in pugno, devi essere tu a dare... E quindi per me partecipazione è questa, reale.* (Attore pubblico_A03).

Nel corpus di interviste dell'ATS B1 emergono quattro configurazioni idealtipiche, in parte analoghe a quelle già descritte. La prima, definita *partecipazione come accesso*, identifica la partecipazione con la possibilità di usufruire dei

servizi di base, attraverso l'attivazione corretta delle procedure di iscrizione, presa in carico e assistenza. In questa prospettiva, prevalentemente richiamata da assistenti sociali, funzionari di ambito e operatori comunali, la partecipazione assume un carattere tecnico-amministrativo, orientato all'efficienza e alla continuità dei servizi più che alla negoziazione delle loro modalità organizzative. Il migrante è rappresentato principalmente come utente da includere nei percorsi di presa in carico, piuttosto che come soggetto attivo nella definizione del funzionamento dei servizi.

Noi come prima cosa dobbiamo fare il permesso di soggiorno. Una volta fatto il permesso di soggiorno[...] l'attribuzione del codice fiscale [...] mi reco alla Asl e gli faccio scelta del medico, tessera sanitaria e esenzione. [...] Fino a che dura il permesso di soggiorno gli danno l'assistenza sanitaria; come scade il permesso, purtroppo è legata anche l'assistenza sanitaria. Questa è una piccola pecca. (Attore Terzo settore_B1).

La seconda, *partecipazione come responsabilizzazione*, introduce una dimensione più valoriale. Qui partecipare significa diventare attivi, 'imparare' a usare i servizi, adattarsi alle regole e contribuire con il proprio impegno personale. È soprattutto in capo ai Dirigenti ASL e ai coordinatori di progetto l'adozione di questo lessico che traduce la partecipazione in un dovere civico, in linea con le retoriche della cittadinanza attiva e dell'attivazione. È possibile intravedere in questo caso il rischio di una sorta di moralizzazione della partecipazione, che sposta la responsabilità dell'inclusione dal piano strutturale a quello individuale, trasformando il diritto a partecipare in un obbligo a comportarsi da cittadini 'meritevoli'.

Il nostro compito... fare imparare loro come si vive in Italia, con tutte le regole che ci sono da rispettare, anche far imparare l'autonomia [...] per partecipare c'è bisogno che siano tosti... una volta usciti dal progetto i ragazzi devono riuscire a vivere autonomamente [...] fare qualsiasi cosa da soli. (Attore pubblico_B1).

La terza configurazione idealtipica, *partecipazione per prossimità e dialogo*, si colloca su un piano relazionale.

Sì, l'interscambio, le relazioni, la creazione di legami, i legami sono fondamentali per chi viene da fuori. A me è capitato di andare

a lavorare fuori e soffrire la mancanza di legami; secondo me è una condizione necessaria dell'uomo quella di avere relazioni con l'esterno, di sentirsi parte del luogo dove vai a vivere. E quando manca quello si creano delle situazioni di disagio, di povertà sociale che sono gravi, che possono essere deleterie. (Attore Terzo settore_B1).

Essa è narrata in prevalenza da mediatori culturali, operatori del Terzo settore e professionisti della comunicazione sanitaria come fiducia, ascolto, mediazione, co-presenza sul territorio. Qui la partecipazione non passa dalle Istituzioni ma dai legami: si costruisce 'stando insieme', traducendo, comprendendo, umanizzando. È una partecipazione quotidiana, fatta di micro-pratiche e di relazioni di cura, che produce riconoscimento ma non redistribuzione del potere decisionale.

Infine la quarta, *partecipazione co-decisionale*, appare solo come orizzonte evocato. Alcuni esponenti del Terzo settore, mediatori o referenti di rete richiamano l'idea di lavorare a più mani, di costruire tavoli e concertazioni, ma la loro è una richiesta più che una realtà osservabile. La co-decisione rappresenta dunque un ideale normativo: una forma discorsiva di critica alle rigidità istituzionali, non una pratica consolidata.

L'idea sarebbe di costruire insieme i percorsi, non solo di eseguirli, ma non ci sono ancora gli strumenti. (Attore Terzo settore_B1).

Queste rappresentazioni, pur diverse nelle forme e nei contesti, convergono nel delineare un quadro comune: la partecipazione è invocata come principio di buona governance, ma raramente si traduce in spazi di decisione condivisa. Nella maggior parte dei casi, essa funziona come tecnologia di governo che mira a includere, responsabilizzare o connettere, piuttosto che come istituzione democratica capace di redistribuire potere e voce. L'uso del termine partecipazione appare dunque performativo: serve a legittimare assetti istituzionali, a motivare pratiche professionali e a costruire un'immagine di apertura, ma spesso senza modificare i rapporti di forza sottostanti.

Un elemento trasversale alle interviste dei due territori è la presenza di riflessioni critiche sul concetto stesso di partecipazione, espresse in particolare da mediatori culturali, operatori del Terzo settore e talvolta da professionisti pubblici. Alcuni mediatori denunciano il carattere formale e gerarchico dei processi di consultazione, sottolineando come la partecipazione si limiti a momenti di ascolto o a

pratiche di accompagnamento che non producono reale influenza sulle decisioni. Altri evidenziano la contraddizione tra il linguaggio inclusivo delle politiche e la realtà dei vincoli amministrativi che ostacolano la cittadinanza effettiva dei migranti. Anche alcuni dirigenti o coordinatori mostrano una consapevolezza riflessiva, riconoscendo che la partecipazione, così come viene praticata, tende a consolidare l'asimmetria tra chi gestisce e chi usufruisce dei servizi. Queste voci critiche non rappresentano un contro-discorso unitario, ma introducono spazi di riflessività all'interno del campo, mostrando che gli stessi attori istituzionali sono in grado di interrogare i limiti e le ambiguità del paradigma partecipativo.

Le reti di governance: tra prossimità morale e burocrazia amministrata

Se finora sono stati messi in luce i significati e le retoriche con cui la partecipazione viene narrata dagli attori locali nei due casi studio, il passaggio alle rappresentazioni delle reti di governance consente ora di osservare come gli stessi attori traducano tali significati nei meccanismi quotidiani del welfare: chi partecipa, in che modo e secondo quali forme di prossimità e responsabilità istituzionale.

Le reti di governance dei servizi socio-sanitari, infatti, non sono soltanto strutture tecniche o amministrative, ma spazi discorsivi e relazionali in cui si articolano le relazioni tra Istituzioni, Terzo settore e cittadini. In tali reti si definiscono ruoli, responsabilità e forme di cittadinanza, e si costruisce e regola la partecipazione in modi specifici.

Nei due contesti indagati, le rappresentazioni che emergono dalle interviste lasciano trasparire due configurazioni di governance che riflettono modalità di governo della prossimità opposte: una *prossimità morale e personalistica* nel caso dell'Alta Irpinia e una *prossimità amministrata e procedurale* nel caso beneventano. In entrambe le situazioni, la presenza o l'assenza dei soggetti migranti all'interno delle reti appare come un indicatore chiave della natura inclusiva (o esclusiva) dei dispositivi di governance.

Partendo dal contesto dell'ATS A03, le interviste ci restituiscono il quadro di una governance percepita come caratterizzata da un forte peso delle dimensioni *relazionale e morale*. Le diverse categorizzazioni idealtipiche della partecipazione menzionate nel precedente paragrafo, si ricompongono in merito alla governance in una rappresentazione perlopiù omogenea fra i diversi attori che presentano la rete dei servizi sul territorio come frammentata, personalizzata e affidata a relazioni di fiducia. Le parole delle persone intervistate mettono in evidenza una costante retorica dell'*impegno e della prossimità* e costruiscono una forma di

legittimazione morale del governo locale, in cui la presa in carico dei cittadini stranieri non discende da un diritto formalizzato, ma dalla disponibilità dei singoli operatori, amministratori o volontari. La rete di governance, più che un dispositivo istituzionale, diventa una rete di persone, spesso le stesse che abitano e lavorano nello stesso territorio, e che si percepiscono come custodi della coesione sociale.

Il sindaco ci ha messo capo e pensiero, ed ha una capacità, insomma, non indifferente in termini proprio amministrativi, di gestione amministrativa e quindi anche di capacità di relazione, che non è da tutti. (Attore pubblico_A03).

Questa configurazione si colloca in un contesto di welfare fragile, segnato da distanze geografiche, scarsità di risorse e dispersione amministrativa. I Comuni, le Parrocchie, le associazioni e i servizi sociali territoriali agiscono in una logica di *supplenza* reciproca, con coordinamenti informali e non sempre sistematici. È un modello che produce efficienza simbolica, ma anche una forte disomogeneità nell'accesso ai servizi. La capacità di attivare la rete dipende infatti dalle relazioni personali e dalla buona volontà degli attori coinvolti.

Il Comune riesce a portarsi a casa i risultati, perché ha le relazioni, che costano una fatica enorme, un dispendio di energie impensabile. (Attore pubblico_A03).

Poi ci sono, diciamo, le cooperative che comunque collaborano con noi, [...] perché noi non abbiamo le risorse, quindi siamo sempre in contatto, diciamo. [...] senza di questi alcuni servizi non ne possiamo fare. (Attore pubblico_A03).

Da un punto di vista discorsivo, la governance irpina è *moralizzata*: il linguaggio della cura, della dedizione e della scarsità diventa una tecnologia di governo. In questa cornice, la partecipazione istituzionale dei migranti è pressoché assente. I soggetti stranieri compaiono nella rete come destinatari o beneficiari, non come interlocutori. La loro presenza è mediata da operatori o mediatori culturali, che fungono in parte da *figure ponte*, ma restano ai margini dei luoghi decisionali. L'assenza di rappresentanza diretta è compensata da una *visibilità relazionale*, cioè dalla conoscenza personale. L'ATS A03 rappresenta così un esempio di *governo della prossimità morale*, dove la rete è viva e attiva ma costruita intorno a legami affettivi, non a diritti negoziati.

Gli diamo in modo più amorevole e professionale contemporaneamente quello di cui hanno bisogno, che siano i servizi di beni e le necessità di beni materiali, ovvero altre tipologie di accompagnamento... quindi accesso al lavoro e via dicendo. (Attore Terzo settore_A03).

Al contrario, nel caso dell'ATS B1 di Benevento, la rete di governance appare *istituzionalmente densa e formalizzata*, articolata tra Comune (ente titolare), Prefettura, Questura, ASL, cooperative sociali, scuole, centri per l'impiego e servizi SAI (Sistema accoglienza integrazione). La prossimità è ancora presente, ma assume la forma della *interconnessione procedurale*: il coordinamento avviene attraverso e-mail, protocolli, tavoli, più che tramite relazioni personali.

Ci proviamo a fare rete, ma manca il tempo e il personale... il coordinamento si fa per e-mail, non ci vediamo quasi mai. (Attore pubblico_B1).

Questa governance funzionale produce tracciabilità delle operazioni, ma introduce una nuova forma di rigidità: la temporalità amministrativa. Le pratiche documentali – permessi, ricorsi, decreti di tutela, comunicazioni obbligatorie – scandiscono il tempo della vita dei migranti e definiscono il ritmo stesso dell'inclusione. L'accesso ai servizi diventa un percorso di 'navigazione' tra norme e competenze, che richiede capitale relazionale e capacità linguistica. È in questo senso che la governance beneventana può essere definita una *burocrazia di prossimità*: gli attori si parlano, ma la relazione è mediata da regole e vincoli formali.

Purtroppo, i tempi della Questura sono un po' lunghi... molte volte ci danno appuntamenti lontani, quindi ovviamente abbiamo ragazzi che aspettano qualche mese per poter avere il permesso di soggiorno. (Attore Terzo settore_B1).

Sul piano discorsivo, il lessico dominante è quello della *responsabilità e del rispetto*. La governance è qui una pedagogia civica che mira a formare soggetti conformi alle procedure. L'azione locale è vincolata dalle norme nazionali e dalle linee prefettizie, e la partecipazione si misura nella capacità di aderire a tali regole.

Fare imparare loro come si vive in Italia, con tutte le regole che ci sono da rispettare, anche far imparare... come si fa una fila, come si fa un determinato documento. (Attore Terzo settore_B1).

Rispetto all'Alta Irpinia, la presenza dei migranti nella rete beneventana è più riconoscibile ma altrettanto mediata. Essi partecipano ai circuiti di governance non come decisori, ma come *oggetti amministrativi* di scambio tra enti: fascicoli, pratiche, casi. Tuttavia, emergono *micro-livelli di agency* nei contesti del lavoro e delle cooperative sociali, dove alcuni migranti vengono coinvolti come tirocinanti, lavoratori o testimoni pubblici dell'inclusione. In questi spazi la loro voce acquisisce un valore simbolico, ma raramente influenza la progettazione o la valutazione dei servizi. Anche qui, quindi, la partecipazione resta funzionale e regolata, non deliberativa.

Ad Apollosa hanno trovato comunque accoglienza per quanto riguarda gli alloggi, perché ci sono delle case più libere, insomma i cittadini stanno affittando [...] qualcuno si è integrato sul territorio, ha trovato lavoro e comunque è rimasto. [...] i cittadini stessi hanno cercato le persone. (Attore pubblico_B1).

La partecipazione in pratica: rituali, apprendimento e cittadinanza quotidiana

Se il modo in cui le reti di governance vengono percepite riguarda la rappresentazione comune della cornice istituzionale della partecipazione, è nella quotidianità dei servizi e delle pratiche che essa prende forma. La rappresentazione che le persone intervistate restituiscono del modo in cui la partecipazione accade ci permette di evidenziare i modi in cui operatori, amministratori, cittadini e migranti, rendono l'inclusione e l'esclusione visibile nel linguaggio e nell'operatività quotidiana. Nei due contesti analizzati, la partecipazione viene percepita in pratiche e manifestazioni diverse ma accomunate da un elemento centrale: essa tende ad essere più performata o appresa che deliberata o negoziata.

Le rappresentazioni delle pratiche partecipative nei due contesti, dunque, riflettendo la logica delle reti di cui abbiamo parlato poc'anzi, si distinguono per una caratterizzazione *simbolica e morale* in Alta Irpinia, e una che possiamo definire *pedagogica e civica* nel beneventano. In entrambi i casi, le persone straniere sono presenti ma non rappresentate, riuscendo al più a partecipare in maniera performativa ma non deliberativa.

Nel contesto irpino, la partecipazione viene rappresentata come costruita attraverso pratiche comunitarie, episodiche e ritualizzate, che producono appartenenza ma che difficilmente incidono sui processi decisionali. Le interviste restituiscono un lessico dell'armonia e della relazione di cura. Queste narrazioni mettono in scena una

partecipazione performativa, in cui il momento partecipativo ha una funzione prevalentemente simbolica: celebrare la convivenza, mostrare l'inclusione, rendere visibile la coesione territoriale. La partecipazione è un linguaggio morale, un gesto di riconoscimento reciproco che rinforza la rappresentazione che la comunità fa di se stessa come comunità accogliente.

Posso dire che l'Alta Irpinia è accogliente. Lo dimostra pure il fatto dei centri che sono nati poi successivamente, oltre a noi, ci sono pure altre cooperative che gestiscono localmente. (Attore Terzo settore_A03).

Sul piano discorsivo, emerge una forte *femminilizzazione dell'inclusione*: le donne migranti vengono rappresentate come soggetti 'buoni', portatrici di cultura e di affetti, simboli di riuscita del processo di inclusione. Gli uomini compaiono meno, spesso associati al lavoro o alla difficoltà linguistica. Questa asimmetria di genere riflette la costruzione sociale della vulnerabilità: la donna integrata è l'icona della partecipazione riuscita.

La presenza effettiva dei migranti nei luoghi di confronto istituzionale – consulte, tavoli sociali, progettazioni – resta marginale se non inesistente. La loro voce è mediata da operatori, volontari o referenti di progetto. Tuttavia, nelle *micro-pratiche quotidiane* (aiuto reciproco, scambio informale, piccoli atti di cura) emergono forme sottili di agency: la disponibilità a partecipare, a condividere spazi e momenti, a farsi vedere in contesti pubblici.

Si è dato nel corso degli anni supporto là dove richiesto, non di mediatore, perché purtroppo non ne abbiamo [...] però con l'educatore, con qualcuno che sopperisce tanto. (Attore Terzo settore_A03).

In questo quadro, la partecipazione genera consenso e coesione, ma tende a neutralizzare il conflitto e la domanda politica. Si tratta di una forma di *governo morale della partecipazione*, dove l'essere presente e meritevole vale più dell'essere partecipe e critico.

Entrare nei nostri meccanismi... partecipano delle nostre tradizioni... sempre con un passo un po' indietro... la vedono e la rispettano e la partecipano ma non la vivono personalmente. (Attore pubblico_A03).

Le interviste condotte nel beneventano, invece, restituiscono il quadro di una partecipazione organizzata in modo più sistematico e maggiormente

integrata nella progettazione dei servizi e nelle attività educative e lavorative. In questo contesto le pratiche descritte dagli operatori dei progetti SAI e delle cooperative sociali – corsi di lingua, tour culturali, eventi interreligiosi, inserimenti lavorativi – compongono un mosaico di *azioni pedagogiche* orientate alla formazione civica e alla responsabilizzazione.

La scuola diciamo funziona abbastanza bene, loro sono tutti iscritti... al CIPIA... fanno i corsi di alfabetizzazione... A2 e la terza media. [...] arrivati a 18 anni, cerchiamo di iscriverli al centro per l'impiego per [...] entrare nel mondo del lavoro. [...] cosa fondamentale il lavoro per loro. (Attore Terzo settore_B1).

Il linguaggio discorsivo dominante è quello del rispetto, della regolarità e dell'apprendimento. Qui la partecipazione coincide con un percorso educativo, in cui il soggetto migrante è chiamato a interiorizzare i codici della cittadinanza amministrata: conoscere le regole, parlare la lingua, rispettare i tempi e i ruoli. L'apprendimento civico e la regolarità burocratica si fondono in una pedagogia della conformità, in cui la *buona integrazione* è definita dalla capacità di adattarsi.

Il nostro compito [...] far capire tutte le regole che ci sono all'interno del territorio. [...] L'integrazione è una cosa fondamentale... far sì che il ragazzo si integri all'interno del territorio. Quindi... escono, fanno amicizia, vanno a scuola... questa è la vera integrazione... riescono a dire anche qualche battuta in dialetto del territorio. (Attore Terzo settore_B1).

Tuttavia, la scena beneventana introduce anche elementi di innovazione e agency. In particolare, la presenza di spazi ibridi – come fattorie sociali, orti urbani e bar gestiti da cooperative – crea luoghi in cui la partecipazione assume una dimensione materiale e quotidiana. In queste esperienze, migranti e cittadini locali collaborano in attività produttive e relazionali, costruendo forme di *welfare che si vedono*. Il lavoro regolare, contrattualizzato e riconosciuto, diventa un atto di cittadinanza economica: un modo di partecipare alla comunità attraverso la produzione, il consumo responsabile e la coesione sociale.

Due anni fa con tre ragazzi... pulimmo tutta quanta la zona, tagliamo l'erba... sono entrati in relazione, si sono creati dei legami. [...] I ragazzi che lavorano qui ormai sono

inseriti nella vita di Benevento... si frequentano al di fuori dell'orto, fidanzati, chi ha messo su famiglia. (Attore Terzo settore_B1).

In questo senso, i soggetti migranti qui non sono solo destinatari ma attori visibili del processo: lavorano, gestiscono spazi, si confrontano con i clienti, raccontano pubblicamente la propria esperienza. La loro partecipazione, pur non essendo politica in senso stretto, è performativa e civica: produce appartenenza, visibilità e riconoscimento sociale.

Al tempo stesso, però, questa rimane inscritta in una logica di controllo: il rispetto delle regole e la buona condotta restano condizioni per la permanenza e per l'accesso ai benefici.

Conclusioni

Per concludere, presentiamo un'analisi comparativa dei risultati emersi dai due casi studio, proponendo un'interpretazione teorica complessiva in merito al tema della partecipazione della popolazione migrante nell'organizzazione dei servizi socio-sanitari in contesti medio-piccoli e marginali.

In entrambi i casi studio analizzati, la classificazione idealtipica delle rappresentazioni della partecipazione ci restituisce il quadro di un concetto percepito e narrato come intrinsecamente ambiguo, che oscilla tra l'inclusione morale e il controllo amministrativo. Il linguaggio utilizzato a questo livello rimanda in entrambi i casi al campo semantico della responsabilità individuale, ma si distingue per un maggiore peso rivestito dalla dimensione morale – esemplificata nel lessico della cura e della relazione – nel caso dell'Alta Irpinia, laddove nel caso beneventano ci si riferisce con una rilevanza più spiccata alla dimensione organizzativa e procedurale. Sebbene nell'ATS B1 il ruolo del migrante sia considerato come maggiormente attivo rispetto a quanto avviene nell'ATS A03, dove invece è rappresentato prevalentemente come beneficiario dei servizi, in entrambi i casi questo non diventa mai un co-decisore, non ha peso politico né un ruolo seppur marginale nel processo di programmazione e progettazione dei servizi.

Lo stesso tipo di distinzione la si ritrova a un livello più operativo nella rappresentazione delle reti di governance: se in Alta Irpinia la rete è caratterizzata da una razionalità di prossimità morale e relazionale, nel beneventano questa può essere definita come amministrativa e tecnica. Ciò è dato dal fatto che, mentre nell'ATS A03 la rete di governance è percepita come frammentata e personalizzata, basata sulla fiducia e sulla supplenza istituzionale operata da attori della società civile che rendono dunque la rete scarsamente formalizzata ma con una valenza

simbolica importante, nell'ATS B1 questa risulta densa e istituzionalizzata, basata su procedure e protocolli che definiscono una burocrazia di prossimità che regola le relazioni. Nei due contesti le persone straniere beneficiano di livelli di agency diversi: pressoché inesistente nel primo, limitata ma con una crescente visibilità nel secondo.

Queste rappresentazioni si riflettono anche nelle pratiche, definendo due distinti regimi di performatività partecipativa: morale e simbolica nel caso dell'Alta Irpinia, pedagogica e civica nell'ATS di Benevento. Nel caso dell'Alta Irpinia la partecipazione assume una forma rituale e comunitaria, fortemente femminilizzata, volta alla produzione simbolica di consenso e della descrizione della comunità come accogliente e inclusiva. Nel beneventano, invece, nelle pratiche si riflette una partecipazione fortemente regolata e integrata in lavoro e formazione. L'agency delle persone straniere nelle pratiche dell'ATS A03, pertanto, è micro e informale, mentre nell'ATS B1 è ben visibile e riconosciuta ma condizionata da regole.

In chiave comparativa, i due casi studio mostrano configurazioni coerenti lungo tre dimensioni analitiche principali – governance, agency dei soggetti migranti e forme di partecipazione – strettamente connesse alle caratteristiche territoriali e organizzative dei due ATS. Nel contesto A03, caratterizzato da frammentazione istituzionale, rarefazione dei servizi e forte prossimità comunitaria, prevale una governance personalistica e fiduciaria, forme di partecipazione simbolico-relazionali e livelli di agency migrante prevalentemente informali e mediati. Nell'ATS B1, invece, la maggiore densità istituzionale e la presenza di dispositivi procedurali strutturati si associano a una governance tecnico-amministrativa, a forme di partecipazione pedagogico-civiche e a spazi di agency più visibili ma regolati. In entrambi i casi, tuttavia, la partecipazione non si traduce in accesso stabile a sedi di co-decisione, confermando la prevalenza di modelli partecipativi inclusivi ma non deliberativi.

L'analisi appena riassunta lascia trasparire come le rappresentazioni della partecipazione definiscono pratiche di prossimità morale e amministrata che operano come delle tecnologie di governo della popolazione (Rose 1999; Foucault 1991). Queste costruiscono, attraverso modalità diverse di responsabilizzazione, delle soggettività migranti "meritevoli" (Isin 2008), dei cittadini morali (ATS 03) o civici (ATS B1). In questo senso la partecipazione funge da dispositivo di legittimazione del welfare territoriale (Dean 2010), il quale diventa a sua volta un campo di soggettivazione: i migranti possono partecipare come figure morali (in Alta Irpinia) o come utenti pedagogici (a Benevento), ma mai come

co-decisori con un peso organizzativo e politico proprio.

In entrambi i casi la partecipazione si manifesta principalmente attraverso quelli che Cornwall (2008) definisce come “spazi invitati”, aperture più o meno importanti delle amministrazioni e delle comunità ospitanti che ammettono la partecipazione come presenza ma non come distribuzione del potere di negoziazione. Gli ‘spazi rivendicati’ da parte della popolazione straniera rimangono confinati ad azioni di micro-policy, informali e quotidiane, che hanno un valore più simbolico che pragmatico. Le pratiche messe in atto in questi spazi interstiziali possono essere definite come atti minori di partecipazione che si configurano come forme di cittadinanza performativa (Isin e Nielsen 2008) che, pur avendo il potenziale di costruire riconoscimento e legittimità simbolica, non distribuiscono il potere decisionale, né attribuiscono peso politico alle soggettività migranti.

Le differenze osservate tra i due casi studio non si spiegano soltanto in termini organizzativi, ma riflettono le caratteristiche socio-territoriali dei contesti in cui le reti di welfare si radicano.

In Alta Irpinia, area interna montana segnata da deprivazione economica e rarefazione dei servizi, la prossimità è anzitutto una risorsa materiale: supplisce alla scarsità di infrastrutture e alla frammentazione istituzionale. Qui, dunque, la governance assume forme personalistiche e fiduciarie, fondate su reti di conoscenza e cooperazione informale, dove la partecipazione dei cittadini – e ancor più dei migranti – dipende dalla densità dei legami sociali più che da procedure codificate.

A Benevento, al contrario, la prossimità è mediata dall'apparato amministrativo: la città concentra funzioni e servizi, governando un territorio ampio di piccoli Comuni. L'inclusione passa attraverso

protocolli, progetti e pratiche di coordinamento, che rendono la partecipazione un'esperienza regolata e pedagogica.

Queste differenze territoriali sono strettamente correlate alle due forme di governo della prossimità evidenziate – quella morale e relazionale e quella amministrativa e tecnica. Entrambe, tuttavia, mostrano il limite di un collegamento incompleto tra processi dal basso e strutture istituzionali dall'alto. In questa prospettiva, i principi della *bottom-linked governance* (Garcia e Pradel 2019; Moulaert *et al.* 2013) possono offrire una chiave interpretativa utile: proponendo un'integrazione fra processi bottom-up e coordinamento dall'alto, questo modello di governance (che rappresenta al contempo una proposta operativa) mira a costruire ponti tra prossimità e istituzione, tra fiducia e norma, per rendere la partecipazione non solo possibile, ma strutturale.

Sul piano delle implicazioni di policy, i risultati suggeriscono alcune indicazioni operative per i decisori locali. In primo luogo, emerge la necessità di trasformare le pratiche di prossimità – morali o amministrative – in dispositivi stabili di partecipazione strutturata, prevedendo la presenza di rappresentanti delle comunità migranti in sedi consultive e tavoli di programmazione. In secondo luogo, appare strategico investire in figure ponte (mediazione, facilitazione di rete) non solo come supporto all'accesso ai servizi, ma come attori della co-progettazione. In terzo luogo, i contesti a bassa densità istituzionale richiedono strumenti leggeri ma formalizzati di coordinamento inter-attore, mentre quelli più strutturati necessitano di spazi flessibili di ascolto e adattamento locale. Rafforzare il collegamento tra partecipazione dal basso e programmazione istituzionale rappresenta quindi una leva cruciale per rendere l'inclusione non solo operativa ma anche decisionale.

Bibliografia

- Arnstein S.R. (1969), A ladder of citizen participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35, n.4, pp.216-224
- Bosco N., Cappellato V. (2022), Putting patients first? Luci e ombre del coinvolgimento attivo dei pazienti nei processi di cura, *Salute e Società*, 21, n.1, pp.48-62
- Carr S. (2007), Participation, power, conflict and change: Theorising dynamics of service user participation in the social care system of England and Wales, *Critical Social Policy*, 27, n.2, pp.266-276
- Cornwall A. (2008), Unpacking participation: Models, meanings and practices, *Community Development Journal*, 43, n.3, pp.269-283
- Dean M. (2010), Power at the heart of the present. Exception, risk and sovereignty, *European Journal of Cultural Studies*, 13, n.4, pp.459-475
- Dey I. (2004), Grounded theory, in Seale C., Gobo G., Gubrium J.F., Silverman D. (eds.), *Qualitative research practice*, London, Sage, pp.80-93
- Fairclough N. (2012), Critical discourse analysis, in Gee J.P., Handford M. (eds.), *The Routledge Handbook of Discourse Analysis*, London, Routledge, pp.92-20

- Foucault M. (1991), *The Foucault effect. Studies in governmentality*, Chicago, University of Chicago Press
- Garcia M., Pradel M. (2019), Bottom-linked approach to social innovation governance, in Van den Broeck P., Mehmood A., Paidakaki A., Parra C. (eds.), *Social innovation as political transformation*, Cheltenham, Edward Elgar
- Hooghe L., Marks G. (2001), *Multi-level governance and European integration*, London, Bloomsbury
- Isin E.F. (2008), Theorizing acts of citizenship, in Isin E.F., Nielsen G.M. (eds.), *Acts of citizenship*, London, Palgrave Macmillan, pp.15-43
- Isin E.F., Nielsen G.M. (eds.) (2008), *Acts of citizenship*, London, Palgrave Macmillan
- Kooiman J., Van Vliet M. (2000), Self-governance as a mode of societal governance, *Public Management*, 2, n.3, pp.359-378
- Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A., Hamdouch A. (2013), *The international handbook on social innovation*, Cheltenham, Edward Elgar
- Pretty J. (1995), Participatory learning for sustainable agriculture, *World Development*, 23, n.8, pp.1247-1263
- Rhodes R.A.W. (1996), The new governance: Governing without government, *Political Studies*, 44, n.4, pp.652-667
- Rose N. (1999), *Powers of freedom. Reframing political thought*, Cambridge, Cambridge University Press
- Rose N., Lentzos F. (2017), Making us resilient: Responsible citizens for uncertain times, in Mol A.M., Moser I., Pols J. (eds.), *Competing responsibilities. The ethics and politics of contemporary life*, Durham, Duke University Press
- White S.C. (1996), Depoliticising development: The uses and abuses of participation, *Development in Practice*, 6, n.1, pp.6-15
- World Bank (1992), *World Bank annual report 1992*, Washington, World Bank

Alba Angelucci

alba.angelucci@uniupo.it

È Ricercatrice in Sociologia dell'ambiente e del territorio presso l'Università del Piemonte orientale. I suoi interessi di ricerca includono le migrazioni, la sociologia urbana e il welfare territoriale, che analizza in prospettiva interdisciplinare e intersezionale. Le sue ricerche più recenti riguardano la partecipazione e l'inclusione dei migranti nelle piccole e medie città in prospettiva europea; l'accesso e l'accessibilità ai servizi sociali territoriali per la popolazione migrante; la Governance multilivello e la pianificazione dei servizi sociali.

Francesca Zaltron

francesca.zaltron@uniupo.it

È Professoressa Associata di Sociologia generale all'Università del Piemonte orientale. I suoi principali interessi di ricerca riguardano la salute e la malattia in prospettiva sociologica e interdisciplinare, con particolare attenzione all'esperienza dei pazienti, alle disuguaglianze nell'accesso ai servizi e alla tutela della salute pubblica. Le ricerche recenti hanno esplorato l'ageismo nei contesti socio-sanitari e l'inclusione dei migranti nei sistemi locali di welfare.