

*Quaderni di Ricerca*  
del Dipartimento Innovazione e Società  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA “LA SAPIENZA”

---

*Quaderni di Ricerca* del Dipartimento Innovazione e Società, “Sapienza” Università di Roma

Dipartimento Innovazione e Società,  
Via Salaria 113,  
00198 Roma  
Telefono: 06 4991 8372 – 06 84241159  
Fax: 06 840800  
E-mail: dies@uniroma1.it

*Comitato Scientifico*

*Fabrizio Battistelli*  
*Guglielmo Chiodi (Coordinatore)*  
*Ernesto D'Albergo*  
*Gloria Gabrielli*  
*Fabrizio Pirro*

*I Quaderni di Ricerca* vengono pubblicati per favorire la tempestiva divulgazione, in forma provvisoria o definitiva, dei risultati delle ricerche nelle aree: società e storia, istituzioni e politiche pubbliche, economia, la società dell'informazione.

Le proposte di pubblicazione vanno indirizzate a: prof. Guglielmo Chiodi, Dipartimento Innovazione e Società, Via Salaria 113, 00198 Roma, oppure <guglielmo.chiodi@uniroma1.it>

Il Comitato Scientifico decide circa la pubblicazione di lavori nella collana dei *Quaderni di Ricerca*, sentito il parere di *referees*.

The aim of the *Quaderni di Ricerca* (Working Papers) is to disseminate provisional or definitive research on topics such as society and history, public policies and institutions, economic phenomena, and the 'information society'.

Papers for consideration should be sent to: prof. Guglielmo Chiodi, Dipartimento Innovazione e Società, Via Salaria 113, 00198 Roma, or <guglielmo.chiodi@uniroma1.it>

The publication of the submitted articles, which will be refereed, are subjected to approval by the Scientific Committee.

*I Quaderni di Ricerca* sono depositati come opere a stampa secondo gli obblighi previsti dall'art. 1 del D.L.L. 31.8.45 n. 660.

L'integrazione degli immigrati  
tra rescaling istituzionale  
e sussidiarietà orizzontale

*Il caso di Roma*

Laura Franceschetti

Quaderno di Ricerca n. 30  
2010



Copyright © MMX  
ARACNE EDITRICE S.r.l.

www.aracneeditrice.it  
info@aracneeditrice.it

*Redazione*  
00173 Roma  
via Raffaele Garofalo, 133/ A-B  
06 93781065  
telefax 06 72678427

ISBN 978-88-548-xxxx-x

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

I edizione: settembre 2010

Finito di stampare nel mese di settembre del 2010  
dalla tipografia « Braille Gamma S.r.l. » di Santa Rufina di Cittaducale (RI)  
per conto della « Aracne editrice S.r.l. » di Roma  
*Printed in Italy*

# L' integrazione degli immigrati tra rescaling istituzionale e sussidiarietà orizzontale.

## Il caso di Roma.

Laura Franceschetti\*

### ABSTRACT

*In the last few years the governance of migratory movements has grown ever more complex and this has required new public policy models both at the supranational and at the subnational level, in which a stronger role for the Third Sector is central, above all at a local policy level. The multi-scalar structure of the processes of globalization [Sassen, 2007] and the related dynamics of political rescaling [Brenner, 2001] call for an revamping of traditional hierarchical scalar models of political power, and also form the background from which to view and interpret contemporary regulatory processes for migration. This work is based on the hypothesis that local differences in the strategies for integrating migrants are not the result of a weaker role played by the Nation-State, but are, above all, the expression of a new form of interaction with, and perception of, migration on the part of both public institutions and the Third Sector operating at a local level.*

### INTRODUZIONE: NUOVI MODELLI DI REGOLAZIONE PER LE *IMMIGRANTS POLICIES*

La recente complessificazione del fenomeno migratorio ha portato gli enti locali ad assumere un ruolo primario nella formulazione ed implementazione delle politiche di accoglienza ed integrazione degli stranieri presenti sul territorio italiano<sup>1</sup>.

I flussi migratori, infatti, pur essendo un fenomeno di portata globale, sempre più configurano problemi di *policy* i cui effetti non si esercitano solo a livello di stato nazionale. A lungo la letteratura di settore [Baubock, 1994; Hollifield, 1998; Joppke, 1998; Brochmann e Hammar, 1999] ha indicato nelle migrazioni internazionali una delle cause del processo di indebolimento dello stato-nazione e del conseguente progressivo trasferimento di poteri decisionali da un lato verso sedi istituzionali sovranazionali, quali quelle europee, dall'altro

---

\* Laura Franceschetti insegna Comunicazione politico-istituzionale presso la Facoltà di Sociologia, Università degli Studi di Roma 'La Sapienza'.

<sup>1</sup> Riprendendo una oramai condivisa distinzione [Hammar, 1990], in questo saggio ci si concentrerà sulle *immigrants policies*, ossia alle politiche per l'integrazione degli immigrati presenti sul territorio, distinguendole dalle *immigration policies*, più orientate alle modalità di regolazione dei flussi d'ingresso e alle condizioni di permanenza legale sul territorio nazionale.

verso attori subnazionali sempre più protagonisti di processi economici e sociali non più governabili a livello statale. Tale interpretazione tuttavia ha mostrato alcuni limiti nello spiegare la nuova regolazione politica dell'immigrazione, limiti che possono trovare a nostro avviso un'integrazione nelle teorie del *rescaling* della politica.

In riferimento ai processi di costruzione di una politica europea dell'immigrazione infatti già nel 1997, Leitner [1997] sottolineava che l'armonizzazione delle politiche di immigrazione può essere letta come un esempio paradigmatico della costruzione politica del concetto di scala di poteri.

Le dinamiche negoziali e conflittuali che hanno accompagnato la riconfigurazione spaziale dei poteri tra istituzioni europee e stati membri non si esaurisce in una semplice diatriba sulla validità del metodo intergovernativo rispetto a quello comunitario<sup>2</sup>, ma implica la necessità di ridefinire la scala geografica dei confini che si intendono amministrare.

La numerosità dei Trattati e Convenzioni ai quali gli stati membri dell'Unione Europea aderivano, in gruppo o singolarmente, alla fine degli anni Novanta determinava un continuo ristrutturarsi degli spazi politici di riferimento. Così, ad esempio, quando le istituzioni europee hanno avviato il processo di formulazione di una politica comune per la regolazione del movimento delle persone hanno dovuto tracciare i confini dell'Unione tenendo conto non solo della formale adesione degli stati all'UE, ma anche di condizioni di *membership* di 'secondo livello', derivanti da accordi intergovernativi stipulati da Paesi non membri con singoli Paesi appartenenti all'Unione. In funzione della diversa strutturazione dei confini geografici interessati, quindi, la libera circolazione delle persone poteva essere garantita (anche se con modalità diverse di riconoscimento dei relativi diritti) alla seguente tipologia di soggetti: cittadini europei, cittadini di Paesi appartenenti all'EEA<sup>3</sup>, cittadini non europei

---

<sup>2</sup> Per 'metodo intergovernativo', si intende un metodo di negoziazione bilaterale o intergovernativo caratterizzato da un limitato coinvolgimento dei parlamenti nazionali e da uno scarso controllo giudiziario e basato su decisioni prese all'unanimità dal Consiglio dei Ministri europeo, salvaguardando la piena sovranità degli stati. Il 'metodo comunitario', invece prevede strategie di cooperazione nelle quali viene riconosciuto il monopolio del diritto di iniziativa alla Commissione europea, un ruolo attivo del Parlamento e un maggiore coinvolgimento della Corte europea di Giustizia.

<sup>3</sup> Appartengono all'European Economic Area (EEA) gli Stati membri dell'Unione più tre dei quattro paesi dell'EFTA (European Free Trade Association), ossia Norvegia, Islanda e Liechtenstein, senza la Svizzera.

legalmente residenti nell'Unione e/o nell'EEA, cittadini di Paesi dell'Est europeo<sup>4</sup>.

Il crescente complessificarsi degli scenari di *governance* dell'immigrazione ha portato a nuovi assetti di *policy* anche a livello subnazionale. Il rafforzamento del ruolo svolto soprattutto a livello locale dai soggetti non istituzionali, tuttavia, non è stato adeguatamente approfondito nella letteratura di settore sopra citata. Con questo saggio pertanto intendiamo offrire un contributo agli approcci tradizionali della sociologia delle migrazioni, utilizzando una riflessione sulla natura transnazionale dei movimenti di popolazione. In particolare, il carattere multiscale dei processi di globalizzazione [Sassen, 2007; trad. it. 2008] e le correlate dinamiche del *political rescaling* [Brenner, 2001] impongono un superamento dei tradizionali modelli scalari gerarchici e costituiscono lo scenario entro cui collocare la lettura dei contemporanei processi di regolazione dell'immigrazione. Come interpretare altrimenti il ruolo delle associazioni di volontariato che, operando nei Paesi di provenienza dei flussi così come in quelli di destinazione, spesso svolgono un ruolo di 'ponte' con le società di accoglienza? E come leggere il progetto migratorio dei singoli che scelgono di insediarsi in una data regione oppure di trovare impiego in un determinato settore economico, non solo sulla base delle azioni messe in campo dal governo del Paese di destinazione, ma anche in considerazione delle caratteristiche tipiche dello specifico contesto territoriale? In tale caso la specifica esperienza migratoria è espressione di una localizzazione del globale che chiama in causa poteri di livello locale, soprattutto quando il contesto specifico di insediamento è rappresentato da una città globale. Come sottolinea Sassen nei suoi lavori [2007; trad. it. 2008; 2003; 1991; trad. it. 1997], infatti, le *global cities* sono in grado di tessere reti di relazioni internazionali che scavalcano le prerogative degli stati nazionali. Questa riconfigurazione della spazialità dei poteri politici può offrire una diversa lettura di quella differenziazione territoriale delle strategie d'integrazione degli immigrati denunciata da anni sia negli studi sull'inserimento nel mondo del lavoro, sia in quelli centrati sull'integrazione sociale degli stranieri. Si può ipotizzare che essa sia il risultato non tanto di un

---

<sup>4</sup> Erano allora in vigore trattati tra l'Unione Europea e alcuni Paesi dell'Est Europa quali Ungheria, Repubblica cecoslovacca e Polonia che prevedevano condizioni privilegiate per l'accesso dei cittadini di questi Paesi al mercato del lavoro dell'Unione, in cambio di accordi di riammissione relativi a specifiche tipologie di persone entrate illegalmente nel territorio dell'Unione e provenienti da uno di questi Paesi.

indebolimento del ruolo di coordinamento delle soluzioni di *policy* territoriali da parte dello stato-nazione, quanto piuttosto l'espressione di nuove modalità di interazione e di interpretazione del fenomeno migratorio da parte degli attori pubblici e privati che operano a livello locale.

In riferimento al caso italiano è possibile osservare che le misure adottate a livello nazionale hanno un carattere prevalentemente di principio che lascia ai poteri locali la possibilità di individuare interventi particolari in funzione delle specifiche caratteristiche economiche, sociali e culturali del territorio. Questo carattere tuttavia da un lato apparentemente favorisce una maggiore corrispondenza delle risposte istituzionali ai bisogni espressi dalla popolazione immigrata dall'altro, di fronte a una scarsa specificazione normativa del corpus di diritti ad essa riconosciuto, non mette al riparo da quel 'localismo dei diritti' [Zincone, 1994] derivante dalle diverse sensibilità politiche degli amministratori locali.

In anni di progressiva riduzione delle risorse economiche a disposizione degli enti periferici, infatti, non sono isolati i casi in cui gli attori politici locali possono essere indotti ad operare una 'distrazione' delle risorse, tesa a privilegiare gli interventi sociali che rispondono ai bisogni di quelle categorie di soggetti che maggiormente godono di rappresentanza politica e quindi in grado di esercitare una pressione più rilevante sulle agende politiche locali.

In questo contesto - in cui la possibilità di azione degli enti territoriali è resa ancora più incerta a seguito dell'integrazione del Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie (T.U. 286/98) con il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (creato nel 1997)<sup>5</sup> - quali sono gli spazi di autonomia decisionale dei livelli amministrativi locali? Come si costruisce l'incontro tra bisogni espressi dalla popolazione immigrata e servizi pubblici erogati? E soprattutto, quali modelli d'integrazione sottendono questi programmi di intervento? Considerato che in letteratura esistono diverse interpretazioni del concetto di 'integrazione', in questo saggio si procederà a formulare una tipologia dei modelli di integrazione degli immigrati rinvenibili a livello locale, che tenga conto non solo della diversa tematizzazione del concetto di integrazione operata dagli attori politici locali, ma anche delle modalità di relazione tra i soggetti pubblici e del privato sociale che si trovano a gestire i servizi per gli immigrati.

---

<sup>5</sup> Con la Legge finanziaria del 2001, infatti, si sancisce che il FNPM debba confluire nel FNPS e con la successiva legge finanziaria del 2002 addirittura si stabilisce che i diversi fondi già accorpatis nel FNPS «*affluiscono al Fondo senza vincolo di destinazione*».



La domanda di ricerca alla quale questo lavoro cerca di dare una risposta, infatti, è: che cosa determina un'integrazione positiva degli immigrati, in un contesto in cui la ristrutturazione degli spazi politici implica il coinvolgimento di attori pubblici e non pubblici che operano a livelli diversi di scalarità (globale e locale)?

L'ipotesi di fondo è che questa sia funzione della possibilità di formulare e implementare politiche che siano integrate tanto nei settori d'intervento quanto nel *policy network* che le promuove e le gestisce. Pertanto appaiono rilevanti la composizione delle reti di *policy* (che può prevedere o meno l'esistenza di dinamiche di *partnership* tra attori pubblici e del privato-sociale), la tematizzazione del fenomeno da parte degli attori del *policy network* (rispetto alla quale si può evidenziare la presenza o meno di condivisione di valori) ed infine le modalità di interazione tra gli attori (che possono essere di tipo gerarchico oppure cooperativo).

Una prima verifica di questa ipotesi è stata condotta attraverso un'indagine nel contesto romano, caso empirico a nostro avviso particolarmente significativo in relazione all'alto tasso di incidenza della popolazione immigrata, all'eterogeneità dei modelli di insediamento sul territorio e all'articolazione dell'assetto istituzionale locale. La rilevazione sul campo ha coinvolto tanto gli attori istituzionali (nello specifico l'Ufficio Immigrazione del Comune di Roma e l'Ufficio del Consigliere Delegato alle Politiche per la Multietnicità) quanto i rappresentanti delle associazioni di Terzo Settore (in particolare quelle che gestiscono i servizi per gli immigrati in convenzione con il Comune), per un totale di 8 interviste. Allo scopo di ricostruire le modalità attraverso le quali gli enti locali assicurano la tutela dei diritti riconosciuti agli immigrati dalla normativa nazionale, nel rispetto delle specificità culturali degli stessi le questioni fondamentali affrontate nella griglia di intervista riguardavano: a) la tematizzazione delle caratteristiche che il fenomeno migratorio assume sul territorio (le *issues* in agenda); b) l'articolazione della rete di soggetti locali che operano nel settore dell'immigrazione (gli attori); c) le modalità di interazione tra attori pubblici e attori del privato sociale (partecipazione al *policy making*).

## **1. I DIRITTI SOCIALI DEGLI IMMIGRATI: TRA DIRITTO 'LEGGERO' E SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE**

Se si ripercorrono i principali interventi normativi in materia di immigrazione appare evidente che, almeno al livello statale della *policy*, la criticità non è costituita dalla sussistenza di determinati diritti di cittadinanza in capo agli stranieri soggiornanti regolarmente - e non - sul territorio nazionale.

Per quanto in Italia si sia cominciato a parlare di politiche per l'integrazione degli immigrati solo alla fine degli anni Novanta, infatti, le leggi che si sono succedute hanno sostanzialmente riconosciuto i diritti fondamentali della persona umana indiscriminatamente a tutti gli stranieri comunque presenti alla frontiera o nel territorio dello Stato, indipendentemente dalla regolarità della loro condizione di ingresso/soggiorno. In particolare, la Legge n. 40 del 1998, nata con l'intento di essere «*un patto di diritti e doveri*» [Turco e Tavella, 2005: 81] e poggiando comunque «*su tre grandi punti: dignità per gli immigrati, vantaggi per gli ingressi regolari nel lavoro e contrasto all'immigrazione clandestina*» [ibidem: 52], ha da un lato premiato la condizione di legalità, sancendo diritti specifici in materia di salute, assistenza sociale, scuola e accesso all'edilizia pubblica<sup>6</sup> per gli stranieri regolari. Dall'altro, ha affrontato la questione scottante dell'immigrazione irregolare - per molti studiosi caratteristica peculiare del '*South European model of migration*' [King, 2000] - sia potenziando le misure per la lotta alla clandestinità, sia estendendo agli stranieri illegali i diritti di accesso ad alcune prestazioni sanitarie, senza obbligo di denuncia per il medico alle autorità di pubblica sicurezza (art. 35)<sup>7</sup>. La successiva Legge 189/2002, pur avendo mutato i toni della tematizzazione politica del problema, non ha comportato radicali cambiamenti nei principi per il riconoscimento dei diritti di cittadinanza degli immigrati. Tuttavia ha operato una restrizione vincolandone il godimento ad una condizione di regolarità, peraltro direttamente correlata (mediante il cosiddetto 'contratto di soggiorno') ad una specifica condizione occupazionale del soggetto e, soprattutto, ad una definita collocazione territoriale dello stesso (art.6). Il governo italiano non è stato il solo ad operare questa inversione di tendenza: nell'ultimo decennio il

---

<sup>6</sup> Cfr. art. 34, art. 40, art.41.

<sup>7</sup> Tale principio, in realtà, sembra aver conosciuto una limitazione con il recente 'pacchetto sicurezza' (Legge 15 luglio 2009, n. 94). Per quanto questa norma non metta formalmente in discussione il principio secondo cui i diritti fondamentali sono riconosciuti anche allo straniero in condizione di irregolarità, tuttavia le modalità di applicazione al momento della fruizione di alcuni servizi pubblici da parte degli irregolari fa supporre che questi siano tenuti ad esibire un permesso di soggiorno. Non è il caso delle prestazioni sanitarie essenziali, né dell'iscrizione dei minori alla scuola dell'obbligo. Ampi margini di interpretazione restano invece per quanto riguarda la fruizione di servizi sociali quali il ricovero senza fissa dimora, l'accesso agli asili nido o alla scuola materna, e la richiesta di atti di stato civile, licenze e autorizzazioni [Fondazione ISMU, 2009].

livello di riconoscimento dei diritti sociali ha conosciuto dei cambiamenti restrittivi in tutti i Paesi europei. Dietro la spinta di un'opinione pubblica sempre più preoccupata per l'impatto esercitato dai movimenti di popolazione sulla coesione sociale delle comunità nazionali [Franceschetti, 2004], i governi dei Paesi occidentali meta principale dei flussi migratori hanno iniziato a porre condizioni più severe per l'accesso a determinati diritti e servizi di welfare, sia inasprendo le politiche per l'accesso sul territorio nazionale<sup>8</sup> sia manifestando un forte orientamento ad un approccio neo-nazionale dei processi di integrazione<sup>9</sup> [Geddes, 2004]. Del resto già da anni importanti studi internazionali avevano dimostrato come ad esercitare una funzione attrattiva sulle direttrici migratorie internazionali fossero non solo i più o meno rigidi sistemi di controllo degli ingressi [Cornelius, Martin e Hollifield, 1994; Massey, 2002], ma anche le garanzie che il sistema di welfare nazionale poteva assicurare [Brochmann e Hammar, 1999]. Ad influenzare il progetto migratorio del singolo, infatti, non concorrono solo valutazioni relative alla maggiore o minore permeabilità dei confini di uno stato, ma anche e soprattutto il livello di garanzia dei diritti sociali assicurati all'immigrato e ai suoi familiari. Può non esser indifferente, ad esempio, che uno stato riconosca il diritto alla salute anche in condizioni di clandestinità, oppure che tuteli il diritto all'istruzione per i

---

<sup>8</sup> Nel caso delle migrazioni per lavoro dipendente, per esempio, è sempre più diffusa tra gli stati europei la richiesta che l'immigrato sia già in possesso di un contratto di lavoro prima di varcare il confine. I lavoratori autonomi invece, dal canto loro, hanno visto generalmente aumentare i requisiti economici da dimostrare al momento dell'ingresso. Anche il canale dei ricongiungimenti familiari ha conosciuto recentemente restrizioni sia in termini di grado di parentela che di requisiti economici in possesso del soggetto richiedente.

<sup>9</sup> La Svezia e l'Olanda, che negli anni Settanta-Ottanta avevano adottato politiche di integrazione multiculturale, hanno prodotto alla fine degli anni Novanta nuove misure di inserimento dei *newcomers* basate non solo su un'integrazione socio-economica degli stessi, ma soprattutto su una maggiore conoscenza della lingua, della cultura e dei valori della società di accoglienza. Lo stesso orientamento è rintracciabile anche in Gran Bretagna e in Germania, e ciò rende questo *policy change* imputabile non alla presunta crisi di uno specifico modello di welfare state, secondo la tipologia formulata da Esping Andersen [1990], ma ad una generale difficoltà che investe tutti i sistemi di protezione sociale, ormai non più in grado di sostenere i livelli di spesa conseguenti ad una domanda sociale sempre più crescente e qualitativamente differenziata per età, genere, etnia, ideologia, ecc...

minori figli di irregolari, oppure che eroghi un sussidio di disoccupazione anche a lavoratori con cittadinanza straniera.

In Europa, tuttavia, questa tendenza ha assunto forme meno riduttive che negli Stati Uniti grazie alla volontà delle istituzioni comunitarie di non escludere gli immigrati extracomunitari dai processi di costruzione dell'Europa sociale [Pugliese, 2004]. Ma se da un lato è vero che gli Stati occidentali sempre meno possono agire in deroga a quel regime di *embedded liberalism* ormai condiviso in tutto il mondo sviluppato, dall'altro è anche vero che una questione fondamentale, dal punto di vista del riconoscimento dei diritti, è la mancanza di norme di dettaglio che esplicitino in misure più concrete i diritti sanciti e che, soprattutto, destinino risorse economiche adeguate all'attuazione delle dichiarazioni contenute nelle norme-quadro. Si può in tal caso parlare di un 'diritto leggero', ossia privo degli strumenti necessari per incidere significativamente nella vita quotidiana dei soggetti che intende tutelare.

Nonostante questo riconoscimento normativo (diritto), che è condizione fondamentale per ottenere risposte organizzate all'interno dei sistemi di welfare [Accorinti, 2004], nel contesto italiano si osserva un basso livello di accesso ai servizi sociali da parte degli immigrati. In parte ciò può essere riconducibile al fatto che questi non sono in possesso dei requisiti di regolarità richiesti, in parte va ascritto al fatto che spesso i canali di accesso per questa specifica categoria di utenza sono più tortuosi che per gli utenti autoctoni. La difficoltà della lingua, le diversità culturali di cui sono portatori, in alcuni casi anche il basso livello di scolarità, determinano, infatti, una scarsa consapevolezza di questi diritti e una ridotta possibilità di fruizione dei corrispondenti servizi.

La 'scarsa conoscenza dall'altro' condiziona tuttavia non solo il fronte della domanda di servizi sociali, ma anche quello dell'offerta. Gli attori istituzionali, infatti, non sempre manifestano una corretta capacità di lettura della mutevole realtà sociale che si trovano ad amministrare, e la decisione di includere genericamente i bisogni degli immigrati nelle categorie stabilite per i cittadini italiani non garantisce una valida risposta a queste domande sociali.

Una forma di 'aiuto' a questa inefficienza del settore pubblico è stata rappresentata, fin dai primi anni Novanta, dall'operato delle organizzazioni del privato-sociale che, in un contesto di politiche emergenziali e poco organiche, riusciva a rendere il welfare per gli immigrati più informale e flessibile di quanto non potessero fare le strutture pubbliche. Queste ultime, infatti, nell'assunzione delle decisioni, erano mosse da un 'principio di legalità', ben più rigido del 'principio di solidarietà' che animava l'azione degli attori del Terzo Settore [CESPI, 2000]. Si è sviluppata così una consuetudine alla cooperazione

tra istituzioni e organizzazioni del privato-sociale, che ha trovato la sua istituzionalizzazione prima nella Legge 40/1998<sup>10</sup> e poi nella Legge di riforma delle politiche socio-sanitarie (n. 328/2000). Quest'ultima, in particolare, non solo ha attribuito un ruolo primario ai Comuni in relazione alle funzioni di progettazione degli interventi a livello locale, ma ha anche stabilito che proprio nei processi di programmazione devono ritrovarsi «*le misure volte a favorire l'inclusione degli immigrati, con specifico riferimento agli interventi diretti ad affrontare i problemi legati alla tutela dei diritti dei minori immigrati, alla condizione abitativa degli immigrati, all'accesso ai servizi alla persona.*»<sup>11</sup>

Il punto cardine del *policy change* avviato dalla Legge 328 è rappresentato dalla definizione di un sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali. Un'integrazione che deve declinarsi non solo attraverso l'elaborazione di politiche intersettoriali (che interessino tanto il campo sociale quanto quello sanitario, quello dell'istruzione e della formazione fino alle politiche attive del lavoro), ma anche attraverso una maggiore concertazione e cooperazione tra diversi livelli istituzionali e tra questi e i soggetti del Terzo Settore [Pavolini, 2003; Ferioli, 2003].

Anche le politiche di welfare per gli immigrati possono sperimentare questo passaggio da forme di *government* ad una prospettiva di *governance allargata* che dovrebbe caratterizzare le politiche sociali, secondo gli obiettivi della legge [Battistella, De Ambrogio e Ranci Ortigosa, 2004]. Queste realtà associative che operano per l'integrazione degli stranieri, tuttavia, non sempre sono riconducibili alla definizione di Terzo Settore comunemente accettata<sup>12</sup>. Ambrosini [2005: 229] a tal proposito afferma che è più opportuno utilizzare una più ampia e necessariamente fluida nozione di '*solidarietà organizzata*', ossia di attori sociali direttamente impegnati nel costruire percorsi di integrazione dal basso della popolazione immigrata, in grado di supplire ai deficit implementativi delle analoghe iniziative pubbliche, istituzionalizzate e dall'alto. Il termine non fa riferimento tanto all'associazionismo immigrato, non sufficientemente sviluppato a causa di un tardivo riconoscimento dei diritti civili a questi soggetti, ma si applica principalmente alle organizzazioni del volontariato

---

<sup>10</sup> L'art. 42 del T.U. per le politiche di immigrazione riconosce a queste organizzazioni una funzione di collaborazione con gli enti locali e le regioni in materia di integrazione degli immigrati.

<sup>11</sup> Si veda il Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali, 2001-2003.

<sup>12</sup> Per una dettagliata disamina della letteratura relativa alle diverse tipologie di enti non profit previsti dal nostro ordinamento, si veda Ferioli [2003].

italiano, tra le quali troviamo la Chiesa cattolica, i sindacati dei lavoratori, il mondo dell'impegno associativo.

Le funzioni svolte da questo insieme di attori solidaristici non si limita alle attività operative come l'erogazione di servizi per l'accoglienza e per i bisogni primari, alle attività di mediazione e a quelle per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro o, ancora, ai servizi di informazione, orientamento ed educazione di base (di cui parleremo più approfonditamente nel prossimo paragrafo). Rilevanti sono anche da un lato 'l'impegno conoscitivo' [Ambrosini, 2005a] di questi soggetti, che forniscono in Italia preziosi contributi informativi sui processi migratori, dall'altro la funzione di *lobby* e *advocacy coalition* esercitata dall'associazionismo cattolico, dai sindacati e dagli organismi di volontariato nelle sedi istituzionali della formulazione delle politiche per gli immigrati, sia a livello centrale che periferico [Zincone e Di Gregorio, 2002].

Tra gli attori che a vario titolo vantano interessi o aspettative verso il fenomeno migratorio vanno considerati inoltre tutti quei settori non organizzati della popolazione autoctona (imprenditori, cittadini, ecc.) che comunque si sentono investiti dagli effetti delle decisioni politiche sull'immigrazione e che hanno un potente strumento di espressione del proprio consenso: il diritto di voto. I loro orientamenti nei confronti del fenomeno migratorio per esempio possono essere messi in relazione con la tendenza rilevata in più contesti locali a privilegiare non gli interventi necessari, ma quelli che sembrano incontrare le minori resistenze da parte della popolazione autoctona, come iniziative culturali o spettacoli multietnici: la cosiddetta 'seconda accoglienza' [Ambrosini, 1999].

Iniziative di 'prima accoglienza', invece, sembrano essere organizzate e gestite perlopiù dal mondo del volontariato che, in questo modo, scarica le istituzioni locali da responsabilità manifeste rispetto all'erogazione di quelle prestazioni che maggiormente suscitano reazioni negative e proteste da parte di quella porzione di opinione pubblica ostile all'immigrazione.

In questo settore più che in altri quindi è interessante ricostruire le modalità di relazione che si instaurano tra attore pubblico e attore privato nell'erogazione dei servizi sociali. L'affermazione di reti di *governance* allargata nelle politiche sociali, infatti, secondo la normativa non dovrebbe avere come effetto un ridimensionamento del ruolo dello stato quanto piuttosto una rivisitazione dello stesso come potere di sostegno e di coordinamento delle scelte dal basso. Le reti di azione locale diventano di conseguenza protagoniste di questo processo di implementazione di un diritto che abbiamo definito 'leggero' e che, come tale, ha bisogno tanto di un'attenta responsabilizzazione degli enti periferici di governo e dei cittadini (sia in forma singola che associata) quanto dell'esercizio

da parte di questi ultimi di una cittadinanza attiva [Garofalo e Supino, 2002], che assuma le forme della sussidiarietà orizzontale [Ascoli e Ranci, 2003]. Laddove il pubblico non riesce a dar forma alla sostanza del diritto, infatti, è utile che intervenga il privato-sociale, assumendo ovviamente logiche d'azione coerenti - anche se non coincidenti - con quelle del decisore, al fine di garantire una pari fruizione del servizio a prescindere dallo specifico contesto d'integrazione vissuto dall'immigrato.

## 2. PROGRAMMAZIONE 'INTEGRATA' PER QUALE MODELLO DI INTEGRAZIONE?

Per giungere ad una corretta classificazione delle strategie proprie dei diversi livelli amministrativi coinvolti nella politica di immigrazione, occorre innanzitutto interrogarsi sul campo d'applicazione del concetto di 'integrazione'. Se ci si riferisce, infatti, ad una caratteristica delle politiche adottate ('politiche integrate'), allora l'attenzione sarà focalizzata sugli attori coinvolti, sugli obiettivi, sulle risorse e sulle reti di relazioni sviluppate nelle diverse fasi della politica. Se si prende in considerazione, invece, il risultato della politica (l'integrazione degli immigrati), allora il *focus* è centrato sulla relazione tra gli stranieri e gli autoctoni.

Prendendo a prestito tipologie coniate da diversi studiosi delle *immigrants policies*, nel contesto italiano possiamo rilevare che nel caso dell'integrazione delle politiche, si evidenzia una decisa delega alle organizzazioni della società civile che individua di conseguenza una forma di 'integrazione indiretta' [Zincione, 2000a; 2000b], in cui l'azione è svolta prevalentemente dal privato sociale che da un lato si sostituisce alle istituzioni pubbliche nell'erogazione dei servizi di welfare e, dall'altro, ricopre un ruolo di rappresentanza 'indiretta' degli interessi della popolazione immigrata. Nel secondo caso, invece, quando l'attenzione si sposta ai risultati della politica, allora la definizione più comunemente condivisa è quella di un modello di *integrazione subalterna* [Ambrosini, 1999; 2001; Cotesta, 1999]. In questo scenario il ruolo ricoperto dagli immigrati nella società di arrivo è principalmente quello di 'braccia', ossia manodopera necessaria per determinate mansioni *unskilled*, mentre sono destinatari di politiche sociali «*poco sviluppate, a carattere volontaristico, in gran parte devolute ad enti locali e al terzo settore*» [Ambrosini, 2001: 25].

La diretta conseguenza di misure pubbliche espressione di questi diversi criteri di governo del fenomeno è stata, in genere, la perpetuazione di forme di isolamento e di ghettizzazione degli immigrati. Nella migliore delle ipotesi ciò è riconducibile al diffondersi di un orientamento multiculturalista, volto a

riconoscere le differenze culturali delle varie etnie sul territorio senza garantirne tuttavia un'integrazione; in scenari più tradizionali, invece, la determinazione di tale separazione è l'effetto di una politica orientata ad un etnocentrismo fortemente incardinato sulla popolazione autoctona.

Per evitare tali condizioni di separazione non è sufficiente operare un pubblico riconoscimento delle differenze di cui sono portatori i diversi gruppi sociali<sup>13</sup>, ma è necessario promuovere delle politiche che concretamente tengano conto di tale differenza. Come afferma Kymlicka, infatti: «*il fattore-chiave per determinare la riuscita dell'integrazione di gruppi di immigrati non sta nelle differenze di cultura che intercorrono fra il paese di origine e quello di destinazione, bensì nelle politiche di accoglienza. L'integrazione o l'esclusione degli immigrati dipende, anziché da differenze culturali o livelli d'istruzione, dalle politiche pubbliche in fatto di insediamento e cittadinanza*» [Kymlicka, 1995; trad. it. 1997: 204].

Conoscere l'Altro - in questo caso lo straniero - e promuovere efficaci politiche di accoglienza significa anche 'farsi conoscere', ossia mettere in campo adeguate strategie di informazione e comunicazione che permettano agli immigrati di individuare facilmente le misure di inserimento sociale di cui possono usufruire. Ma le pubbliche amministrazioni italiane hanno mostrato una scarsa capacità di rispondere in modo efficace a questo bisogno<sup>14</sup>, ed ancora una volta il rischio di un *empasse* amministrativo è stato superato grazie al contributo delle associazioni di solidarietà organizzata che, in possesso di *skills* più adatti all'innovativo ruolo di intermediazione richiesto dai nuovi contesti sociali, hanno agito spesso in delega delle istituzioni pubbliche nell'erogazione non solo di servizi di welfare in senso stretto, ma soprattutto nell'esercizio di funzioni di accoglienza, informazione e orientamento agli immigrati. A tal proposito, Ambrosini [1999] propone una distinzione dell'associazionismo italiano attivo per gli immigrati in tre idealtipi: l'associazionismo 'caritativo',

---

<sup>13</sup> Nella società contemporanea i gruppi a rischio di esclusione non sono più solo quelli tradizionalmente conosciuti - ossia le donne o i soggetti di colore - ma anche i cosiddetti 'nuovi gruppi', quali il gruppo etnico, le minoranze nazionali o gli immigrati [Piccone Stella, 2003].

<sup>14</sup> In parte ciò è riconducibile alla tradizionale resistenza delle culture burocratiche agli stimoli al cambiamento organizzativo, in parte ciò deriva dal carattere recente dei flussi migratori nel nostro Paese e dall'eterogeneità della loro composizione, che rendono il fenomeno di non facile governo da parte di un apparato burocratico forse ancora non adeguatamente preparato ai nuovi scenari multietnici.



che svolge attività di accoglienza e sostegno alle persone straniere in difficoltà; l'associazionismo 'rivendicativo', che si adopera per la tutela dei diritti e la lotta antirazzista; ed infine l'associazionismo 'imprenditivo', che può essere visto anche come la naturale evoluzione dei primi due tipi, e che si esplica in modalità più professionali di erogazione dei servizi ed in forme di cooperazione più strutturate con le istituzioni locali (che contribuiscono alle loro attività con finanziamenti pubblici).

Di fronte ad una così eterogenea articolazione delle definizioni di integrazione rintracciabile nei più autorevoli contributi di settore e tenendo conto anche della recente evoluzione delle modalità di relazione tra attori pubblici e del privato-sociale nello specifico settore delle politiche socio-sanitarie, si cercherà ora di operare una sintesi individuando una tipologia di politiche per l'integrazione degli immigrati che riesca a tener conto non solo dei risultati delle politiche, ma anche del processo di formulazione e gestione delle stesse.

Sono state prese in considerazione le seguenti dimensioni rilevanti:

- gli attori che partecipano al processo di gestione/erogazione dei servizi, distinguendo tra: i) condizioni in cui si registra una prevalenza di attori pubblici; ii) condizioni in cui invece a prevalere sono le associazioni degli immigrati e iii) condizioni in cui i due attori collaborano in forma di partnership;

- il meccanismo di selezione delle associazioni di immigrati da coinvolgere: i) rappresentativo di tutte le etnie effettivamente presenti sul territorio; ii) rappresentativo delle maggiori forme associative attive, centrato a sua volta su una cooptazione in base ai valori oppure su una cooptazione in base alle competenze possedute<sup>15</sup>;

- i modelli culturali adottati, che si esprimono attraverso metafore prevalentemente legate a valori: i) identitari (che prevedono una forte salvaguardia dei valori della cultura dominante); ii) multiculturali (in cui le diverse culture che compongono una società partecipano attivamente alla definizione dell'identità nazionale); iii) interculturali (in cui le culture delle minoranze etniche sono ufficialmente riconosciute, ma questo atteggiamento pluralista viene mitigato da politiche della nazionalità e della cittadinanza relativamente aperte);

---

<sup>15</sup> Per questa distinzione tra '*value cooption*' e '*expertise cooption*' vedi Saward [1992].

- le relazioni tra gli attori, nelle quali si possono rilevare modalità di interazione: i) di tipo gerarchico; ii) di tipo cooperativo o ancora iii) che prevedono meccanismi di delega;

- i risultati/effetti della politica, così come percepiti dagli attori di *policy*. I possibili esiti si articolano in diverse forme di convivenza dei gruppi etnici coinvolti nel processo di integrazione: i) dalla predominanza del gruppo autoctono; ii) al riconoscimento delle differenze ma senza integrazione, fino a forme di iii) 'convivenza pacifica'.

In virtù delle modalità attraverso le quali queste cinque dimensioni si articolano, è possibile individuare - in linea teorica - tre principali modelli di politiche locali per l'integrazione degli immigrati (cfr. Tab. 1). Un primo modello è quello che definiamo 'assimilazionista': come il modello solitamente riportato in letteratura<sup>16</sup>, anche questo fa principalmente riferimento alle modalità di incontro tra la cultura autoctona e quella degli stranieri, in più però con questo aggettivo intendiamo definire anche il ruolo egemone ricoperto nella *governance* orizzontale dall'attore pubblico rispetto all'attore privato. È un modello rintracciabile, infatti, in quelle esperienze in cui è centrale il ruolo degli attori pubblici, che ricorrono all'operato del Terzo Settore solo mettendo in campo modelli relazionali gerarchici e di controllo, nei quali la selezione delle specifiche realtà di privato-sociale da coinvolgere nei progetti di inserimento è basata sulla valutazione degli *skills* operativi posseduti. In questo caso, le azioni messe in campo sono l'espressione di un modello culturale fortemente centrato sulla predominanza dei valori del gruppo etnico autoctono.

All'estremo opposto troviamo invece il modello che etichettiamo come 'ugualitarista' soprattutto in riferimento ai risultati della politica, e che ipotizza un contesto sociale in cui le diverse realtà etniche convivono, sono titolari degli stessi diritti, ma non sono destinatarie di interventi per l'integrazione basati sul riconoscimento reciproco delle specifiche diversità. In questo modello gli attori protagonisti dei processi d'integrazione sono le associazioni degli immigrati che, agendo dietro una delega da parte delle istituzioni (locali), valorizzano i propri *skills* conoscitivi delle realtà etniche presenti sul territorio, attraverso un mutuo riconoscimento delle diversità (multicultura) che tuttavia non garantisce un'effettiva integrazione delle varie componenti della popolazione, anche a causa dello specifico ruolo ricoperto da queste associazioni: attori dell'implementazione ma non decisori nel processo di *policy*.

---

<sup>16</sup> Un esempio emblematico è il modello d'integrazione adottato dallo stato francese.

In una posizione intermedia si pone un terzo modello, a nostro avviso più auspicabile degli altri, quello della ‘integrazione positiva’, il cui obiettivo è la promozione di una sostanziale condivisione di valori tra la società di accogliimento e i *newcomers*, da perseguirsi anche attraverso una partnership cooperativa tra pubblico e privato-sociale. Con questa etichetta abbiamo volutamente ripreso la definizione usata dalla Commissione per le Politiche di Integrazione degli Immigrati [Zincone, 2000a], non solo perché riteniamo tale modello il più adatto a governare i nuovi contesti sociali, ma anche perché a nostro avviso è quello che più valorizza le dinamiche relazionali cooperative tra attori pubblici e del Terzo Settore. Il modello da noi elaborato, tuttavia, propone un tassello in più nella descrizione dei processi d’integrazione: non fa solo riferimento alle relazioni tra le due comunità di individui che si trovano a vivere su un territorio («*integrazione come interazione positiva*», secondo la Commissione), ma estende la connotazione di integrazione positiva anche alle modalità di relazione tra i soggetti pubblici e del privato sociale che si trovano a gestire i servizi per gli immigrati. Una relazione basta su dinamiche di *partnership*<sup>17</sup>, su una sostanziale condivisione di valori e su interazioni di tipo cooperativo.

Tab. - 1 Modelli di politiche locali per l’integrazione degli immigrati

<i>Attori</i>	Prevalentemente pubblici	Partnership pubblici/associazioni di immigrati	Prevalentemente associazioni di immigrati
<i>Criteri di selezione del TS</i>	Cooptazione sulle competenze	Cooptazione sui valori	Cooptazione sulle competenze
<i>Modelli culturali</i>	Metafore identitarie	Metafore interculturali	Metafore multiculturali
<i>Relazioni</i>	Gerarchiche	Cooperative	Di delega
<i>Risultati/effetti delle politiche</i>	Predominanza dei valori del gruppo etnico autoctono	Convivenza pacifica	Rispetto delle diversità ma senza integrazione
<i>Modelli di politiche per l’integrazione</i>	ASSIMILAZIONISMO	INTEGRAZIONE POSITIVA	UGUALITARISMO

<sup>17</sup> Per una definizione di partnership, si rimanda allo scritto di Bifulco e De Leonardis in cui viene affermato che «*le partnership consentirebbero di connettere in reti coordinate e cooperative la pluralità di attori, gruppi sociali e istituzioni attivi nel policy making...aprendo la strada all’integrazione fra politiche e competenze settoriali e promuovendo nuove pratiche della cittadinanza, che mettono a frutto le risorse dell’autogoverno presenti nelle comunità locali*» [Bifulco e De Leonardis, 2003: 1-2].

L'obiettivo di questo lavoro è pertanto stato quello di analizzare uno specifico contesto locale allo scopo di rintracciare le rilevanze empiriche di un assunto ormai ampiamente condiviso in letteratura ossia che l'operato del Terzo Settore è fondamentale nelle politiche per l'integrazione degli immigrati, perchè poggia tanto su una lunga esperienza maturata sul campo, quanto sull'importante funzione di mediazione culturale che le associazioni del privato-sociale possono svolgere nei confronti dei nuovi arrivati.

L'esperienza del Comune di Roma, pertanto è stata interpretata alla luce delle dimensioni riportate nello schema precedente, non solo per ricondurre il caso particolare ad uno dei modelli proposti, ma anche per avere una prima verifica dell'ipotesi di fondo di questa riflessione: le politiche per l'integrazione degli immigrati possono essere tanto più efficaci quanto più sono progettate ed implementate in un'ottica d'integrazione non solo dei settori d'intervento, ma anche e soprattutto dei soggetti che le animano. Un'integrazione positiva quindi, perchè in grado di coinvolgere in una rete cooperativa tutti gli attori istituzionali e dell'associazionismo solidaristico interessati alle sfide sociali e culturali poste dalla crescente presenza straniera.

### **3. LE DIVERSE COMPETENZE NELLE POLITICHE PER L'IMMIGRAZIONE DOPO IL DECENTRAMENTO MUNICIPALE A ROMA**

Considerato che oggi parlare di 'modelli di integrazione' significa sempre più parlare di 'modelli di città' [Sebastiani, 2007], poiché è proprio nei contesti urbani che diventano più tangibili gli effetti dei flussi internazionali di popolazioni, ci è sembrato interessante operare una prima verifica della tipologia proposta partendo dallo studio di una specifica città metropolitana: Roma. In particolare, il contesto romano è stato scelto come campo d'indagine perchè presenta specifiche caratteristiche demografiche (relative alla popolazione straniera presente sul territorio<sup>18</sup>) ed istituzionali.

Innanzitutto va rilevato che Roma è la città italiana con il maggiore addensamento di popolazione immigrata (260.070 regolari stimati al 31/12/2006, l'8,4% della popolazione residente<sup>19</sup>) ed ha una percentuale di stranieri 'lungosoggiornanti' (65%) superiore alla media nazionale (59%), dati

---

<sup>18</sup> In questo scritto vengono riportati i dati al 2007, anno di progettazione e realizzazione della rilevazione.

<sup>19</sup> Stima elaborata dall'équipe del Dossier Statistico Immigrazione 2007 Caritas/Migrantes, considerando tanto il numero degli stranieri iscritti all'Ufficio Anagrafe, quanto i permessi di soggiorno rilasciati dal Ministero dell'Interno.

significativi per la selezione di un contesto d'analisi in cui l'insediamento della popolazione immigrata può definirsi stabile ed ormai maturo per l'espressione di strutturate domande sociali. Questa presenza si distribuisce in modo differenziato sul territorio cittadino: raggiunge un'incidenza superiore al 20% nel Municipio Roma I, seguono il XX, il II, il XVIII e il VI che registrano tassi superiori al 10%. Gli altri Municipi invece si attestano intorno all'8% (Municipio III e XVII) oppure intorno al 7% (Municipio VII, VIII, XV, XVI, e XIX)<sup>20</sup>.

Il caso romano inoltre è degno d'attenzione perché presenta una specificità in termini di tipologia di popolazione straniera soggiornante sul territorio: qui si concentra il maggior numero di soggetti richiedenti asilo o rifugiati (RAR). Come si afferma nel Rapporto 2004 dell'Osservatorio Romano sulle Migrazioni, «è fondato ritenere che transiti a Roma la stragrande maggioranza dei richiedenti asilo» [Caritas di Roma, 2005: 34]. Tale specificità è motivata dal fatto che fino all'inizio del 2005 proprio a Roma aveva sede la Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato (unica sul territorio nazionale). Nell'aprile del 2005, invece, entra in vigore il Regolamento attuativo della Legge 189/2002<sup>21</sup>, che prevede una sostanziale revisione delle procedure con la creazione di 7 Commissioni Territoriali (Gorizia, Milano, Roma, Foggia, Siracusa, Crotone e Trapani) e la contestuale trasformazione della Commissione Centrale in una Commissione Nazionale per il diritto d'asilo, con il compito di indirizzare e coordinare le Commissioni Territoriali<sup>22</sup>.

Roma resta, nonostante il tentativo di decentralizzazione delle procedure e di conseguente redistribuzione dei RAR su tutto il territorio nazionale, un forte polo d'attrazione per questa categoria di stranieri, determinando un'articolazione della presenza immigrata e delle relative domande sociali polarizzata su due estremi: da un lato quella che si indirizza ai tradizionali servizi di welfare erogati dalle amministrazioni locali quali le prestazioni

---

<sup>20</sup> I Municipi più popolati dagli immigrati sono il I e il XX con oltre 20.000 unità, mentre superano le 10.000 unità il II, il VI, il VII, il XIII, il XV, il XVI, il XVIII e il XIX Municipio [Caritas di Roma, 2008].

<sup>21</sup> Gli unici riferimenti normativi, prima della Legge 189/2002, sono l'art. 10 della Costituzione, l'art. 1 della Legge 39/1990 e un decreto sulla procedura in materia di asilo sempre del 1990 (DPR n. 136). Per un approfondimento sulle procedure e sulle criticità di implementazione si veda Maciotti e Pugliese [2004].

<sup>22</sup> Questa Commissione centrale è diventata poi la 'Commissione Stralcio' incaricata di esaminare tutte le domande presentate prima del 21 aprile 2005

sanitarie, i servizi sociali, l'inclusione nel sistema scolastico per i minori, l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, dall'altro quella di prima accoglienza e orientamento. Le risposte istituzionali a tali bisogni nel contesto romano hanno visto l'esplicitazione di due specifiche categorie di funzioni, anche a seguito del completamento del processo di decentramento amministrativo<sup>23</sup>: 1) specifiche funzioni di accoglienza e di promozione delle relazioni interculturali, di competenza del Comune; 2) altre funzioni, più strettamente legate ai processi di inserimento sociale degli stranieri, di competenza invece dei Municipi.

In base allo Statuto comunale (art. 26, comma 5) compete a questi la gestione dei servizi demografici, dei servizi sociali e di assistenza sociale, di quelli scolastici e educativi, nonché delle attività e dei servizi culturali, sportivi e ricreativi in ambito locale<sup>24</sup>. Pertanto sono i Municipi che devono farsi carico dei bisogni sociali espressi dai soggetti stranieri soggiornanti sul territorio, considerato che questi - soprattutto se in condizione regolare - per legge godono di una parità di trattamento con i cittadini italiani. Anche in attuazione del principio di sussidiarietà verticale espresso dalla Legge 328/2000, sono i Municipi che organizzano e gestiscono le politiche per l'inserimento degli immigrati nel sistema di assistenza e protezione sociale (welfare), includendo tali interventi nei Piani di Zona elaborati da ogni Municipio.

Al livello comunale, invece, compete la programmazione e la gestione di interventi riconducibili alle politiche di accoglienza e orientamento degli immigrati. È questo, infatti, che attraverso il Dipartimento V - Politiche Sociali e della Salute, coordina le attività dell'Ufficio Immigrazione (ex USI - Ufficio Speciale Immigrazione)<sup>25</sup>. Fino al 2008 inoltre, il Dipartimento V promuoveva anche specifiche iniziative per la valorizzazione della multietnicità nella città di

---

<sup>23</sup> Tale processo, avviato già negli anni Sessanta, ha portato alla costituzione prima delle Delegazioni (Delibera del Consiglio Comunale n. 1113/1966), poi delle Circoscrizioni (Delibera n. 1484/1977) ed infine ai Municipi (Delibera n. 22 /2001).

<sup>24</sup> A queste si aggiungono altre attività di interesse generale, ma poco rilevanti per la questione migratoria, quali le attività e i servizi di manutenzione urbana, gestione del patrimonio comunale, disciplina dell'edilizia privata di interesse locale; le iniziative per lo sviluppo economico nei settori dell'artigianato e del commercio, con esclusione della grande distribuzione commerciale; le funzioni di polizia urbana nelle forme e modalità stabilite dal Regolamento del Corpo della polizia municipale di Roma.

<sup>25</sup> Con l'insediamento della giunta Alemanno (aprile 2008) l'ufficio cambia denominazione: *Centro Cittadino per le Migrazioni, l'Asilo e l'Integrazione Sociale-Ufficio Immigrazione*, ma le funzioni restano sostanzialmente le stesse.

Roma, attraverso l'Ufficio del Consigliere Delegato alla Multietnicità: l'insediamento della giunta Alemanno ha determinato invece la soppressione di tale ufficio<sup>26</sup>. Tenuto conto delle competenze istituzionali fin qui descritte, a chi si rivolgono prevalentemente i 250.000-300.000<sup>27</sup> immigrati presenti sul territorio romano per soddisfare i loro bisogni?

Anche se le funzioni di accoglienza e orientamento, come abbiamo visto, dovrebbero essere svolte dall'Ufficio Immigrazione, la rilevazione sul campo ha permesso di evidenziare come la maggior parte dell'utenza immigrata che si rivolge a questo ufficio è costituita da soggetti rifugiati o richiedenti asilo. Gli immigrati cosiddetti 'regolari' (ossia in possesso di un regolare permesso di soggiorno per lavoro o per ricongiungimento familiare) si rivolgono all'UI con minore frequenza, perché sono già in possesso di un visto di ingresso e la loro esigenza è regolarizzare la presenza sul territorio entro otto giorni dall'arrivo<sup>28</sup>. Anche in base alle informazioni avute dal Consolato italiano all'estero che ha concesso loro il visto, sanno che devono rivolgersi alla questura (oppure allo Sportello Unico per Immigrazione presso le Prefetture-UTG) per il rilascio dei titoli di soggiorno validi per una permanenza di lungo periodo. I RAR invece arrivano seguendo un percorso più tortuoso e difficile, spesso in fuga da Paesi dove i diritti civili sono negati e certo senza essere passati per un ufficio consolare. Il loro primo bisogno quindi, una volta entrati nel territorio italiano, è avviare le pratiche per il riconoscimento dello status di rifugiato ma, non conoscendo bene il relativo iter burocratico e a volte neanche la lingua italiana, non possono che affidarsi a soggetti 'autoctoni' in grado di accompagnarli in questo percorso. Nelle interviste raccolte ad ogni modo è emerso che *«la prima rete di accoglienza degli immigrati è comunque quella dei connazionali»* che

---

<sup>26</sup> Le attività di tale Ufficio sono qui riportate poichè al momento della rilevazione (autunno 2007-primavera 2008) era ancora in attività e la descrizione della *governance* dell'immigrazione a Roma non poteva prescindere da questo attore istituzionale. A nostro avviso, nonostante la sua soppressione, è utile mantenere questi riferimenti per fornire un termine di paragone importante qualora sviluppi di ricerca successivi vogliano indagare il rapporto tra cambiamenti di *politics* e *policy change* in questo specifico contesto locale.

<sup>27</sup> Cifra stimata comprendendo anche gli stranieri irregolari.

<sup>28</sup> Da marzo 2007 tale obbligo non vale per tutti gli stranieri che entrano sul territorio italiano: coloro che infatti intendono trattenersi in Italia per non più di tre mesi, se non sono comunitari non hanno l'obbligo di chiedere il permesso di soggiorno, se sono comunitari non hanno l'obbligo di iscriversi come residenti.

indirizzano i nuovi arrivati all'Ufficio Immigrazione o alle associazioni di volontariato operanti sul territorio. L'azione di queste reti si esplica secondo modalità transnazionali tali che già al momento della partenza, nel Paese di provenienza, il soggetto migrante ha le informazioni fondamentali per orientarsi una volta giunto nel Paese di destinazione: *«abbiamo avuto casi di persone che hanno lasciato il loro Paese d'origine avendo in tasca un biglietto con il nome e l'indirizzo di quest'ufficio»* ha affermato il Responsabile dell'UI. Tuttavia, il punto debole di queste reti informali per l'accoglienza e l'orientamento è costituito dall'inesattezza delle informazioni veicolate. Non ci si limita ad indicare l'ufficio o associazione alla quale rivolgersi, ma spesso si danno anche prime indicazioni sulle procedure da seguire o sui requisiti da dimostrare, *«non rendendosi conto che ogni caso è diverso dall'altro»* ed alimentando così false speranze nel nuovo arrivato. Ciò causa poi significativi problemi nella gestione delle procedure formali da parte dell'USI, perché il rispetto delle stesse comporta la necessità di conquistare la fiducia del richiedente asilo che nutre invece una preventiva diffidenza nei confronti delle istituzioni. In questi casi, strategico è il ruolo giocato dalle associazioni di volontariato, nei confronti delle quali la fiducia degli immigrati è maggiore perché, come rilevano all'Ufficio Immigrazione, *«spesso nasce da una relazione già instaurata nel Paese d'origine»*: basti pensare alle azioni umanitarie condotte dalle associazioni cattoliche nel Terzo Mondo o nelle zone di conflitto.

Si evidenzia così la centralità delle organizzazioni di Terzo Settore che non svolgono solo funzioni di informazione e orientamento, ma realizzano anche una fondamentale attività di prima accoglienza abitativa. Del resto queste realtà associative sono state coinvolte nell'organizzazione dei servizi d'accoglienza agli immigrati e ai RAR già dai primi anni Novanta, quando l'aumento della presenza straniera sul territorio si è fatta così significativa da spingere il Comune ad aprire i primi Centri d'accoglienza. Affidati fin da subito in gestione attraverso convenzione ad enti non profit, questi Centri inizialmente accoglievano rifugiati solo per il 5% dei posti disponibili, ma già a metà degli anni Novanta si sono trovati a dover estendere questa quota per far fronte alla contemporanea crescita dell'emergenza umanitaria a Roma.

Va ricordato a tal proposito che la normativa nazionale non prevede politiche organiche sull'asilo o un sistema nazionale di accoglienza, protezione e integrazione per questi soggetti. L'unica iniziativa indirizzata a questa specifica categoria di stranieri che presenta caratteristiche di strutturalità e programmazione è il Piano Nazionale Asilo (PNA) promosso nel 2001 dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) in collaborazione



con il Ministero dell'Interno e con l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) che raccoglie 62 progetti territoriali in più di 150 Comuni sull'intero territorio nazionale<sup>29</sup>. Nei restanti casi, si tratta di iniziative promosse autonomamente dalle diverse amministrazioni locali, in funzione della rilevanza che ha assunto la presenza di rifugiati sul proprio territorio di competenza e quindi della salienza che questo fenomeno sociale assume nell'agenda politica dei *policy makers*.

Il Comune di Roma al momento, attraverso i finanziamenti previsti nel Piano Nazionale Asilo, sostiene l'attività di 22 centri per un totale di circa 800 posti letto al costo giornaliero di circa 25 euro al giorno per persona. I bandi per l'assegnazione dell'incarico di gestione dei Centri sono organizzati dall'Ufficio Immigrazione, e prevedono requisiti tali per cui in genere risultano vincitrici quelle organizzazioni di Terzo Settore che mostrano una più matura esperienza sul campo, anche se qualche volta si preferisce dare fiducia anche a piccole realtà per evitare che si sviluppi un oligopolio delle grandi associazioni. Se è vero infatti che le associazioni più grandi offrono un'azione estremamente capillare sul territorio cittadino («*basti pensare alla Caritas che può contare su una rete di 250 parrocchie*», come sottolinea il responsabile dell'UI), è anche vero che sta aumentando la consapevolezza dell'attore istituzionale relativamente alla multidimensionalità e alla multiculturalità del fenomeno migratorio tanto da portarlo a privilegiare anche un approccio laico alla gestione dello stesso<sup>30</sup>. L'UI è responsabile anche del monitoraggio e della valutazione delle modalità di gestione dei Centri convenzionati, sia in termini di efficienza dei servizi offerti, sia relativamente alla qualità della gestione, che in questo caso si esprime anche attraverso il rispetto di specifici diritti sociali e civili dei soggetti in essi residenti, quali ad esempio la separazione dei locali tra uomini e donne. I posti letto finanziati dal Comune ad ogni modo non sono sufficienti a coprire la domanda di accoglienza abitativa espressa dai rifugiati presenti sul

---

<sup>29</sup> Nel luglio del 2003 l'esperienza del PNA viene fatta confluire nel Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR). Anche all'interno di questo programma viene riconosciuto un ruolo fondamentale all'ANCI e viene istituito un fondo specifico erogato dallo stato per fornire sostegno a quegli enti locali impegnati in prima linea nei servizi d'accoglienza ai RAR [Caponio, 2004c].

<sup>30</sup> Attualmente, le principali associazioni che gestiscono in convenzione con il Comune Centri di accoglienza sono la Caritas, il Centro Astalli, l'Arciconfraternita del SS. Sacramento e di S. Trifone, l'Associazione Magliano 80, l'Associazione Virtus Ponte Mammolo, l'Acisel, l'Associazione Casa Verde.

territorio romano, incrementata peraltro non solo dalla continuità dei flussi di arrivo ma anche dai cronici ritardi accumulati dalla Commissione Centrale nel pronunciarsi relativamente ad ogni singolo caso, *«che impedisce ai richiedenti di lasciare Roma prima dell'esito finale dell'istruttoria»* (rilevano gli intervistati dell'associazionismo).

Questo deficit di strutture di accoglienza 'pubbliche' è coperto da una rete parallela di servizi abitativi offerti dai soggetti del Terzo Settore che operano sul territorio con finanziamenti propri. È possibile trovare così che nello stesso Centro ci siano posti finanziati dal Comune e posti il cui costo è coperto con fondi specifici dell'associazione che lo gestisce, che infatti riconosce che *«questo ci permette anche di offrire riparo e ospitalità a soggetti che non rientrano nei requisiti previsti dalla convenzione con il Comune, come gli irregolari»*. Grazie a questa relativa autonomia finanziaria, gli attori del Terzo Settore possono bilanciare la logica legalitaria che muove l'azione dell'istituzione pubblica con la logica della solidarietà, che tradizionalmente anima invece l'operato del volontariato [Ponzo, 2008].

Per quanto riguarda i servizi agli immigrati 'regolari', invece, abbiamo già ricordato che gli attori principali sono i Municipi che rappresentano il nodo critico dell'amministrazione comunale (*«sono un grosso problema»* affermano all'Ufficio Immigrazione). In base allo Statuto comunale sono un soggetto istituzionale autonomo rispetto al Comune e ai suoi uffici per quanto riguarda i servizi di welfare, pertanto è difficile per l'UI svolgere una funzione di coordinamento delle iniziative d'integrazione avviate a livello municipale. Innanzitutto è stato sottolineato che per quanto sia diversa l'incidenza numerica degli stranieri residenti nei diversi Municipi, attualmente la ripartizione dei fondi per i servizi per l'integrazione degli immigrati non è proporzionale alla domanda sociale da questi espressi: *«è una proposta di adeguamento che noi dell'Ui abbiamo avanzato al Dipartimento V anche a seguito della nostra esperienza nel settore, ma è ancora in corso di valutazione politica»*. È emersa inoltre la difficoltà operativa delle istituzioni locali a progettare interventi specifici per gli immigrati, tenuto conto che per legge questi non possono godere di una condizione privilegiata di accesso a determinati servizi sociali destinati anche alla popolazione italiana (*«si rischierebbe una forma di razzismo alla rovescia»*). Ne consegue che, di fronte ad un incremento della domanda sociale causato anche dalla crescita della presenza immigrata sul territorio, il livello già basso dell'offerta di determinati servizi (ad esempio, alloggi di edilizia pubblica, posti negli asili nido e nelle scuole materne, ecc.) diventa ulteriormente inadeguato. Senza contare che anche le competenze del

Municipio sono limitate rispetto ad alcuni bisogni: basti pensare al ruolo centrale svolto dalla scuola primaria e secondaria nei processi d'integrazione dei minori immigrati. Può accadere tuttavia che queste solo parzialmente siano interessate a forme di cooperazione con le istituzioni locali poiché in esse determinante è il livello di sensibilità al problema espresso dai vertici dell'organizzazione (dirigente scolastico e personale docente)<sup>31</sup>.

Tra le istituzioni cittadine interessate ai processi d'integrazione degli immigrati, ed in particolare alle dinamiche di incontro e dialogo tra le diverse culture ed etnie presenti a Roma, va infine menzionato il Consigliere Delegato del Sindaco alle Politiche della Multietnicità, anche se si tratta di una figura che la nuova maggioranza al governo della città ha cancellato a maggio 2008. Istituita con specifica delega dopo le elezioni amministrative del maggio 2001, questa figura istituzionale aveva il compito precipuo di supportare il Sindaco Veltroni nell'elaborazione e nell'implementazione di un'adeguata politica volta non solo a gestire i bisogni e diritti di affermazione delle nuove minoranze etniche, ma anche a prendere atto dell'esistenza di realtà culturali già radicate, per favorire 'lo sviluppo di una multietnicità sostenibile'. L'attività del Consigliere Delegato si esplicava sia attraverso la promozione di iniziative per l'informazione e la visibilità di queste nuove problematiche legate alla convivenza delle diverse comunità, che anche attraverso azioni per l'istituzionalizzazione della rappresentanza e della partecipazione delle comunità straniere alla vita politica cittadina ed, infine, attraverso programmi e progetti sperimentali per favorire la formazione all'interculturalità<sup>32</sup>.

Volendo completare la mappa degli attori pubblici che compongono la *governance* allargata delle politiche per gli immigrati a Roma non possiamo non guardare alla Regione e alla Provincia. In base alle testimonianze raccolte, questi livelli istituzionali territoriali non sembrano ricoprire un ruolo

---

<sup>31</sup> Esempificativa è a tal proposito la necessità di cooperazione manifestata dalla Scuola elementare Manin (con sede a Piazza Vittorio) nei confronti del Municipio I (ad alta incidenza di popolazione immigrata con età inferiore ai 18 anni) per regolare il fenomeno dell'inserimento dei minori immigrati nelle classi scolastiche, che è solito avvenire anche in periodi successivi all'avvio dell'anno scolastico, con difficoltà d'integrazione tanto per gli alunni già iscritti che per i nuovi arrivati.

<sup>32</sup> Per un approfondimento sulle attività promosse dall'Ufficio del Consigliere Delegato alle Politiche della Multietnicità si veda il sito <http://www.comune.roma.it/multietnicità>, oppure l'opuscolo *Politiche della Multietnicità. La consigliera delegata*, edito dal Comune di Roma, dicembre 2004.

fondamentale nella costruzione delle politiche locali. La Provincia si limita a promuovere progetti più operativi in collaborazione tra le associazioni di Terzo Settore per l'organizzazione di corsi di formazione professionale che coinvolgano gli immigrati, mentre la Regione, come riporta il responsabile dell'Ufficio Immigrazione, «*si occupa essenzialmente della ripartizione dei fondi*».

Assolutamente distanti vengono descritti anche gli organi del governo centrale (es. Ministero dell'Interno) che, nonostante la prossimità geografica della sede istituzionale, non si sono mai mostrati particolarmente disponibili ad ascoltare le proposte avanzate dagli attori locali. Le organizzazioni di volontariato in particolare definiscono questo mancato ascolto come un'occasione perduta, quando si poteva invece dare concretezza a suggerimenti e proposte che «*spesso erano il risultato di un lavoro di coordinamento e comunque espressione di una lunga esperienza sul campo*».

#### **4. TRA PUBBLICO E PRIVATO SOCIALE: IL RUOLO DELLA SOLIDARIETÀ ORGANIZZATA**

Dopo aver descritto le competenze degli attori pubblici che operano a livello locale, ci soffermeremo in questo paragrafo sull'articolazione della rete di sussidiarietà orizzontale attiva nel contesto romano, allo scopo di individuarne le caratteristiche principali che ci permettono di ricondurla ad uno dei modelli di integrazione formulati in apertura.

Se facciamo riferimento alla prima dimensione individuata, ossia la tipologia di attori che partecipano al processo di gestione/erogazione dei servizi, è evidente che il *policy network* romano dell'immigrazione ruota intorno a due attori principali: l'Ufficio Immigrazione e le più accreditate associazioni di solidarietà organizzata. Entrambi operano per dare una risposta efficace al problema dell'inserimento sociale degli stranieri sul territorio ma, a conferma del modello proposto dal CESPI (cfr. Cap. 1), le interviste effettuate hanno permesso di evidenziare che, mentre gli attori istituzionali tendono ad interpretare il proprio ruolo in termini di 'normazione/regolazione' delle posizioni degli immigrati sul territorio, le associazioni del Terzo Settore invece agiscono mosse da un più ampio principio di solidarietà. È per questo che le funzioni tipiche dell'Ufficio Immigrazione sono quelle di informazione, orientamento e accompagnamento nel percorso burocratico per il riconoscimento dello status di rifugiato, e non includono quelle relative all'organizzazione e all'erogazione dei servizi di prima accoglienza. Per queste il Comune prevede solo un meccanismo di finanziamento pubblico con delega

della gestione a soggetti terzi, riconoscendo così una più accentuata centralità alle organizzazioni di volontariato nella politica locale per gli immigrati. La vitalità delle organizzazioni di Terzo Settore è una risorsa fondamentale per il Comune non solo perché esse, operando in partnership con le istituzioni locali, tendono a svolgere funzioni complementari per soddisfare la domanda sociale da parte degli immigrati, ma anche perché la loro capacità di leggere in una prospettiva multidimensionale il problema dell'integrazione degli stranieri le porta ad attivare un *network* di cooperazione estremamente articolato. Queste infatti hanno promosso iniziative che hanno coinvolto tanto le forze di polizia e la questura («*si sono resi conto che non siamo una struttura priva di regole, pronta ad accogliere tutti, ma noi per primi cerchiamo di far rispettare l'ordine pubblico e le regole della nostra società*») tengono a precisare alla Caritas) quanto le ASL e i SER.T («*la cui collaborazione è stata fondamentale per affrontare le situazioni di dipendenza dall'alcol degli ospiti del nostro Centro*»).

Se ci soffermiamo su una seconda dimensione di analisi, le relazioni che si instaurano tra gli attori della *policy*, i risultati dell'indagine ci restituiscono un sistema di interazione basato su un forte meccanismo 'di delega' tra il Comune e il Terzo Settore nella gestione dei Centri di accoglienza, che si rileva anche nelle attività di monitoraggio e valutazione svolte dall'UI sui Centri di accoglienza in convenzione. Come testimoniano gli stessi rappresentanti delle associazioni del privato-sociale, infatti, «*i momenti di valutazione previsti dal Comune sono stati fatti coincidere con i report mensili di attività che usualmente noi facciamo per prassi interna*». L'adozione di questa ratio da parte delle istituzioni comunali le porta di conseguenza a scegliere modalità di selezione delle associazioni da coinvolgere che privilegino organizzazioni «*con una lunga esperienza sul campo*».

Questo atteggiamento di 'affidamento al Terzo Settore' e di fiducia per il tipo di lavoro svolto è espresso chiaramente nell'affermazione dell'Ufficio Immigrazione: «*alcune delle associazioni con le quali lavoriamo sono delle vere e proprie holding*». Organizzazioni quindi molto articolate al proprio interno, ben distribuite sul territorio, differenziate nelle attività ed anche con un notevole peso politico e sociale. Ci si riferisce infatti in modo esplicito ai diversi servizi offerti da queste associazioni, «*non fanno solo albergaggio, ma offrono agli immigrati anche servizi legali, sanitari, di orientamento al mercato del lavoro, corsi di formazione professionale e corsi di alfabetizzazione all'italiano*».

Un punto di debolezza di questo *network* pubblico-privato, tuttavia, è rappresentato dal basso livello di partecipazione degli immigrati stessi. L'associazionismo degli stranieri, infatti, è 'volatile' e, considerati anche i

requisiti di formalità ad esso richiesti (per esempio, l'iscrizione all'albo regionale delle associazioni), non stupisce il fatto che il suo ruolo di rappresentanza sia di scarso rilievo. Del resto, per quanto sia stata ampiamente riconosciuta la funzione di accoglienza svolta dalle reti informali a base etnica, tuttavia queste sono generalmente ritenute poco adatte ad essere coinvolte in pratiche di collaborazione e concertazione con le istituzioni locali, anche perché fortemente condizionate da un'estrema frammentazione per nazionalità, gruppo etnico, ma anche per luogo di residenza.

Di conseguenza, nelle pratiche locali questa funzione di rappresentanza in sede istituzionale e politica degli interessi degli immigrati viene riconosciuta alle organizzazioni del Terzo Settore: *«noi cerchiamo di dare una lettura di secondo livello del fenomeno e proponiamo alle amministrazioni una gerarchia dei problemi da affrontare, quando loro non sono in grado di andare oltre la risoluzione dei singoli casi»*<sup>33</sup>.

Il ruolo svolto dalle associazioni di Terzo Settore nelle politiche per l'integrazione degli immigrati sembra essere ancora più rilevante a livello municipale, non soltanto per il contributo offerto nell'organizzazione ed erogazione di specifici servizi, quanto anche per la pressione esercitata affinché i problemi della popolazione straniera entrino nell'agenda politica degli amministratori municipali. È a questo livello, infatti, più che a quello comunale, che si evidenzia la criticità di un'insufficiente rappresentanza politica dei bisogni sociali di questa categoria di soggetti che, pur risiedendo e lavorando sul territorio in alcuni casi anche da molti anni, non riescono ancora ad ottenere il riconoscimento del diritto di voto. Se a questo si aggiunge poi una mancanza di coordinamento a livello comunale delle politiche d'integrazione promosse dai singoli municipi, è facile comprendere come le stesse siano diretta conseguenza soltanto della sensibilità al tema mostrata dalle forze politiche rappresentate nella Giunta del Municipio.

La centralità della percezione del problema e della tematizzazione del fenomeno migratorio come variabile indipendente nella determinazione delle politiche di settore, si evidenzia anche a livello comunale. Approfondire l'analisi delle metafore utilizzate dagli attori intervistati è importante quindi per ricostruire un'altra delle dimensioni di analisi adottate nella modellizzazione da

---

<sup>33</sup> Sottolineano a tal proposito gli operatori intervistati: *«siamo stati noi, attraverso i nostri report mensili di attività, a portare all'attenzione del Comune il problema della forte correlazione tra perdita di lavoro e aumento della dipendenza dall'alcol rilevata tra gli ospiti dei Centri che gestivamo in convenzione»*

noi proposta: quella relativa ai *frames* culturali propri degli attori del *policy network* romano.

Secondo alcune associazioni, ad esempio, uno dei segnali più rilevanti di una nuova tematizzazione delle istanze degli immigrati da parte degli attori comunali è il 'cambio di rotta' registrato con l'avvio del secondo mandato della giunta Veltroni. Dal 2005, infatti, l'UI non è più destinatario di fondi specifici per l'immigrazione, e «*non si configura più come Ufficio Speciale*». La scelta della giunta capitolina pertanto è stata quella di promuovere «*una generica politica dell'inclusione sociale che si prende carico tanto degli immigrati quanto dei senza-fissa-dimora. Se pure questa scelta può essere legata alla volontà di non operare discriminazioni, tuttavia così facendo l'amministrazione dimostra di non capire le profonde differenze tra queste due categorie di soggetti a rischio: i primi, infatti, seppure indigenti hanno comunque un progetto lavorativo, di vita sul quale poter investire per sviluppare un percorso di integrazione*». Questa poco efficace interpretazione del fenomeno ha prodotto di conseguenza un problema in termini di risposte istituzionali poco adeguate.

Nel primo mandato, tuttavia, la giunta Veltroni aveva manifestato una maggiore consapevolezza della necessità di recuperare questo gap cognitivo nei confronti di un fenomeno nuovo eppure cruciale per una gestione efficace dei bisogni sociali del territorio. Nel 2004, infatti, aveva dato vita ad un'iniziativa importante, quella dell'elezione dei Consiglieri Aggiunti tanto nel Consiglio Comunale quanto nei Consigli dei Municipi<sup>34</sup>. L'iniziativa era stata coordinata dall'Ufficio del Consigliere Delegato alla Multietnicità e rientrava nelle iniziative per l'istituzionalizzazione della rappresentanza e della partecipazione dei soggetti presenti sul territorio romano da un più lungo periodo. L'obiettivo era quello di far sì che gli immigrati potessero avere un rapporto diretto con le istituzioni locali «*potendo parlare direttamente dagli scranni del Consiglio Comunale*» e che, allo stesso tempo, potessero essere essi stessi «*quell'elemento di collegamento tra Municipi e Comune, al momento mancante nel settore delle politiche per gli stranieri*» [Comune di Roma, 2004]. Tuttavia anche l'efficacia di queste nuove figure istituzionali è fortemente influenzata dalla sensibilità

---

<sup>34</sup> Lo Statuto del Comune di Roma riconosce, all'art. 1, il pluralismo culturale, religioso ed etnico che caratterizza la città e ne garantisce l'espressione attraverso forme di partecipazione alla vita pubblica locale degli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio comunale. Agli artt. 20 e 28 ha previsto inoltre l'elezione di 4 Consiglieri Aggiunti nel Consiglio Comunale e di un Consigliere Aggiunto per ogni Consiglio Municipale, in rappresentanza degli stranieri non appartenenti alla Comunità Europea.

politica degli amministratori tanto che, come ha sottolineato il Consigliere Delegato, «*nei Consigli Municipali meno attenti al fenomeno abbiamo rilevato una sostanziale indifferenza alle istanze avanzate da questi rappresentanti degli stranieri, nonostante gli stessi fossero investiti di uno specifico ruolo istituzionale.*» In fondo è proprio il carattere 'consultivo' di questo ruolo che ne inficia in partenza il potenziale innovativo.

L'esperienza ad ogni modo, «*anche se perfettibile nelle modalità attraverso le quali è stata realizzata*», ha contribuito da un lato ad aumentare la fiducia degli stranieri nei confronti delle istituzioni, dall'altro è stata un'occasione per l'amministrazione comunale per entrare in contatto diretto con gli immigrati, soprattutto per sperimentare le difficoltà di una comunicazione che sia davvero interculturale. Il processo è stato coordinato direttamente dall'Ufficio per la Multietnicità, che nella descrizione delle modalità seguite, esprime una tematizzazione del fenomeno diversa da quella evidenziata dall'Ufficio Immigrazione. Mentre questo si è espresso, infatti, principalmente attraverso metafore che rimandavano ad una concezione multiculturale del fenomeno (riconosce la diversità che vive e opera sul territorio, progetta servizi ad hoc che non obbligano all'assunzione di valori tipici della cultura autoctona, ma comunque non si spinge fino ad una declinazione pluralista dell'azione pubblica, tanto che ne rimanda l'implementazione alle associazioni del volontariato). Il Delegato per la Multietnicità invece ha sottolineato con forza tutti gli accorgimenti adottati nell'esperienza specifica delle elezioni per i consiglieri aggiunti, che rispondono ad una logica dell'interculturalità. In questo caso, il riconoscimento delle culture 'altre' ha determinato anche la necessità di un adeguamento della propria cultura di servizio: il ruolo di front office è stato svolto principalmente dall'Ufficio Elettorale e da quello della Comunicazione che hanno dovuto mettere in discussione le proprie *routines* di lavoro e le tradizionali procedure amministrative per rileggere il servizio e la comunicazione secondo le logiche di una nuova tipologia di utenza. Queste «*elezioni anomale*», così come le ha definite il Consigliere Delegato, richiedevano, infatti, non solo di redigere le schede elettorali in altre lingue ma anche di prevedere luoghi diversi da quelli tradizionali nei quali raccogliere le iscrizioni alle liste elettorali (es. parrocchie, piazze, centri sociali). Un compito fondamentale per la corretta lettura delle criticità operative e per l'individuazione di efficaci soluzioni è stato svolto in questa occasione non solo dalle associazioni per gli immigrati, ma anche dai rappresentanti delle comunità straniere presenti a Roma da un più lungo periodo, selezionati come interlocutori privilegiati dell'istituzione. Il riconoscimento delle peculiarità



delle risorse cognitive possedute da questi soggetti 'non istituzionali' relativamente alla questione in agenda, *«ha determinato presso i dipendenti del Comune direttamente coinvolti nell'organizzazione di queste elezioni il progressivo abbandono dell'atteggiamento di diffidenza nei confronti dell'iniziativa, e lo sviluppo invece di una curiosità e un'attenzione particolare verso la tematica più ampia dell'integrazione degli stranieri»*.

Per sfruttare nell'immediato l'onda positiva di tale consapevolezza e per favorire la diffusione del cambiamento culturale anche in quei settori dell'amministrazione che non avevano sperimentato direttamente la portata innovativa delle elezioni dei Consiglieri Aggiunti, l'Ufficio del Consigliere Delegato alla Multietnicità ha promosso nel 2004 un corso di formazione ad hoc per preparare il personale di tutti gli uffici comunali e dei Municipi ad affrontare le tematiche dell'interculturalità e per favorire in essi lo sviluppo di una diversa 'cultura del servizio' da mettere in campo nel rapporto con questa particolare categoria di destinatari. L'obiettivo era quello di focalizzare l'attenzione sui processi di erogazione dei servizi *«per diffondere la consapevolezza che dall'incontro e confronto tra identità e culture differenti possono emergere variabili in grado di influenzare la quantità e soprattutto la qualità dei servizi offerti»*.

## CONCLUSIONI

La descrizione delle principali iniziative messe in campo nel settore delle politiche per l'integrazione degli immigrati sul territorio romano permette di evidenziare innanzitutto una sostanziale differenziazione nella tematizzazione del fenomeno. Distinguendo semplicemente tra attori pubblici e attori dell'associazionismo volontario ritroviamo la stessa diversità di approccio al fenomeno descritta in gran parte della letteratura di settore. Le associazioni di volontariato esprimono, infatti, prevalentemente una 'cultura della solidarietà' (tanto da giustificare l'etichetta 'solidarietà organizzata') mentre gli attori pubblici operano secondo una logica legalitaria e di rispetto della norma.

Se procediamo poi ad un'ulteriore distinzione all'interno della categoria degli attori pubblici, tra attori amministrativi e attori politici, possiamo rilevare come i primi siano mossi da una più pragmatica 'cultura dell'accoglienza e dell'emergenza' (lasciando quindi al Terzo Settore i percorsi d'integrazione sociale), mentre i rappresentanti politici dell'amministrazione comunale sono promotori di una 'politica dell'interculturalità' che partendo dalla presa di coscienza della composizione sempre più multietnica del tessuto cittadino arrivi

alla creazione «di una fertile rete di conoscenze e scambi reciproci tra i vari componenti della società» (obiettivo del Consigliere Delegato). Così almeno fino al cambio di giunta nella primavera del 2008 che ha complessificato ulteriormente lo scenario. Da quel momento in avanti le politiche per l'immigrazione sono state connotate da caratteri di tutela della sicurezza che, pur essendo presenti nei programmi dell'amministrazione precedente, erano tuttavia mitigati da misure che miravano al reciproco riconoscimento. Il nuovo sindaco invece ha fatto riemergere fin da subito la cultura della legalità, proponendo per esempio, già nel programma di mandato, l'espulsione di clandestini e nomadi che abbiano problemi con la giustizia (quasi anticipando il reato di clandestinità introdotto dal pacchetto sicurezza approvato dal governo nel luglio 2009).

Questa differenziazione nell'interpretazione del fenomeno, tralasciando per il momento una specifica considerazione del ruolo svolto dalla variabile di *politics*, fa emergere con chiarezza la mancanza di coordinamento tra gli attori mobilitati. Pur essendo forte la partnership tra settore pubblico e associazioni di Terzo Settore, tuttavia questa - riprendendo la distinzione operata da March e Olsen [1989, trad. it. 2000] - non assume le forme di una '*governance* integrata', ma al contrario si configura come una '*governance* aggregata', incentrata su pratiche di negoziazione tra i soggetti interessati, nella quale il ruolo dell'istituzione non è quello di costruire un sistema di significati condivisi, ma piuttosto di definire i termini della 'contrattualizzazione' del rapporto tra attori della decisione (pubblici) e dell'implementazione (privato-sociale).

Il modello di politiche per l'integrazione degli immigrati che emerge alla luce delle considerazioni fin qui esposte è allora duplice: gli attori amministrativi che coordinano le iniziative per l'accoglienza e l'integrazione si rifanno al 'modello ugualitarista', mentre gli attori (politici) responsabili delle iniziative per la multietnicità perseguono un 'modello di integrazione positiva'. L'analisi delle testimonianze raccolte tuttavia ci consente di pervenire a considerazioni ancora più dettagliate che permettono di interpretare in maniera più precisa l'esperienza del contesto romano. Non solo possiamo individuare quindi i modelli d'integrazione che ad un livello macro vengono perseguiti dagli attori di *policy* più rilevanti, ma valorizzando la particolare articolazione istituzionale del contesto (che all'inizio era apparsa invece quasi un elemento di complessificazione) possiamo specificare ulteriormente la tipologia proposta rilevando quelle sfumature di significato che, in relazione ad alcune dimensioni, portano i diversi attori ad occupare una posizione intermedia rispetto ai due modelli indicati.

Gli attori amministrativi, ad esempio, sono ascrivibili al modello ugualitarista perché pur definendo il proprio ruolo secondo una logica burocratica («*ci occupiamo essenzialmente di accoglienza delle domande per il riconoscimento dello status di rifugiato politico o dei richiedenti asilo*») e con un forte riferimento alle norme («*ci occupiamo, poi, di gestire i bandi per l'assegnazione di incarichi di erogazione di servizi per l'integrazione a soggetti non istituzionali, ossia le associazioni*»), non interpretano il sistema per l'integrazione degli immigrati, di cui fanno parte, come un sistema pubblico-centrico. Al contrario, ribadiscono in più occasioni la funzione determinante svolta dalle associazioni del Terzo settore («*in genere sono il principale punto di riferimento per gli immigrati...*» «*...anche per il Comune, perché non avrebbe il personale competente per affrontare le situazioni che ogni giorno si presentano*»), tanto da far intuire un atteggiamento di delega nei confronti di queste realtà associative. Atteggiamento confermato poi, da quanto è stato riferito dalle associazioni stesse in relazione all'assenza di una pianificazione indipendente dei tempi del monitoraggio da parte dell'Ufficio Immigrazione («*sono stati fatti coincidere con i nostri report mensili di attività*»). Nei processi di selezione degli attori del Terzo settore, infine, mettono in campo meccanismi di cooptazione sulle competenze, valutando positivamente le associazioni che possono vantare «*una lunga esperienza sul campo e anche una fiducia [da parte degli immigrati] che nasce già nei territori d'origine*», e sono convinti di gestire politiche per l'integrazione realmente basate su una pari condizione di accesso ai servizi tra gli immigrati e i cittadini italiani.

Gli attori politici intervistati, invece, propendono per un modello d'integrazione positiva poiché non solo manifestano un'ampia consapevolezza della differenza semantica tra multiculturalità e intercultura, ma sono così attenti al riconoscimento della cultura dell'altro che si impegnano a sviluppare un dialogo costante con le comunità di stranieri sul territorio. Mostrano una maggiore capacità di comprensione e ascolto, tanto che sono i primi a porre nell'agenda di *policy* la questione della traduzione in altre lingue delle modalità di fruizione di un servizio pubblico oppure di partecipazione a momenti fondamentali di esercizio dei diritti politici (ad esempio, alle elezioni comunali per l'individuazione dei Consiglieri Aggiunti). Riconoscono il ruolo imprescindibile del Terzo Settore nell'organizzazione dei servizi agli immigrati ma operano perché questo sia realmente complementare all'azione delle istituzioni, secondo una logica di *partnership* che metta in campo relazioni cooperative che siano di reciproco arricchimento delle competenze tra attori pubblici e associazioni per gli immigrati.

L'insediamento della giunta di centro-destra tuttavia ha introdotto un *policy change* che ci costringe ad un ripensamento delle ultime considerazioni. A dichiarazioni moderate come quelle rilasciate in occasione della visita alla moschea di Roma<sup>35</sup> («*ci siamo impegnati a dare rispetto a tutte le identità religiose secondo principi di reciprocità... Bisogna separare l'immigrazione clandestina che va sconfitta, da quella positiva, che si vuole integrare. Due universi che non possono essere più confusi come è avvenuto in passato*»), infatti il nuovo sindaco ha fatto seguire decisioni di segno opposto quale quella di non rinnovare la figura di un consigliere comunale delegato alla multietnicità<sup>36</sup>, oppure quella di sospendere la sperimentazione dei menu etnici nelle scuole («*nella precedente amministrazione si erano inventati i menu etnici per garantire presunte integrazioni... noi li abbiamo aboliti e abbiamo imposto i menu tipici e biologici*»<sup>37</sup>), o ancora quella di procedere allo sgombero dei centri sociali<sup>38</sup> e al trasferimento forzato dei campi Rom abusivi. È trascorso poco più di un anno dal cambio di maggioranza ed è forse presto per formulare un giudizio appropriato, tuttavia, questi primi segnali indicano che gli attori politici della precedente giunta si collocavano in una posizione non solo diversa, ma quasi 'progressista' rispetto al modello di integrazione ugualitarista promosso dagli attori amministrativi. La giunta attuale, invece, non solo non intende seguire le orme di quella precedente, ma addirittura sembra voler implementare misure d'integrazione che rispondono al modello assimilazionista. È la cultura politica, in questo caso, la ragione di tali orientamenti.

La differente tematizzazione offerta dalle due categorie di attori pubblici (politici e amministrativi) si può spiegare tanto con un riferimento alla variabile di politics quanto guardando alla tipologia di stranieri con la quale si confrontano. Gli attori politici della Giunta Veltroni avevano deciso di relazionarsi con un'immigrazione ormai stanziale, che si era già integrata

---

<sup>35</sup> Il 24 aprile 2008, in campagna elettorale a tre giorni dal ballottaggio.

<sup>36</sup> Nonostante ciò, il 4 febbraio 2009 sul sito del Comune appare ancora la delegata alla multietnicità designata dal sindaco Veltroni, come denuncia il quotidiano la Repubblica.

<sup>37</sup> Dichiarazione del Sindaco Alemanno all'assemblea nazionale della Col diretti, nel luglio 2008.

<sup>38</sup> Autunno 2008, il Sindaco decide la chiusura dei centri sociali (spesso occupati da giovani, italiani e immigrati) e propone un piano di alloggi per gli italiani e per gli immigrati che prevede 7mila case incluse nel nuovo Piano Regolatore della città e altre 30mila-40mila da dislocare su tutto il territorio dell'Agro Pontino.

lavorativamente nel tessuto cittadino ed aveva raggiunto anche un discreto inserimento sociale: il lavoro del Consigliere alla Multietnicità pertanto, era quello di garantire quelli che, riprendendo la scala di Maslow<sup>39</sup>, sono i bisogni che si collocano dal terzo gradino in poi, ossia quelli che riguardano il senso di appartenenza da un lato e il bisogno di rispetto e riconoscimento sociale dall'altro. La giunta Alemanno, invece, si rivolge, con spirito di tolleranza, agli immigrati residenti nel territorio romano da lunga data, garantendo loro i servizi sociali di base, ma senza promuovere iniziative per il riconoscimento reciproco delle culture. Molto maggiore, invece, è la determinazione con la quale porta avanti misure contro la categoria degli immigrati irregolari e i Rom, dei quali tende a negare anche i diritti fondamentali di difesa della propria identità culturale.

Ancora diversa è infine la tipologia di immigrati con la quale si confronta quotidianamente l'Ufficio Immigrazione, che presenta i caratteri dell'emergenza, della temporaneità, della scarsa conoscenza della lingua e della società di arrivo, ed esprime bisogni primari di sopravvivenza e di sicurezza, intesa come riconoscimento di una titolarità di ingresso e soggiorno nel territorio di destinazione. Proprio questa diversa complessità dei bisogni con i quali si relazionano i diversi attori pubblici può aiutarci a leggere allora il diverso grado di maturità delle rispettive tematizzazioni del fenomeno migratorio, e prepara il terreno ad ulteriori approfondimenti che, mediante l'utilizzo di metodi di ricerca differenziati - anche etnografici, come suggerisce Caponio [2006] permettono di indagare meglio le pratiche e le relazioni tra gli attori nei diversi contesti.

In una prospettiva diacronica, tuttavia, questa distinzione può essere letta come un processo in corso di ulteriore definizione: il *policy making* capitolino, infatti, sta progressivamente abbandonando l'enfasi sul modello dell'integrazione positiva per riproporre forti istanze identitarie, ma non per questo rinuncia ad un rafforzamento del meccanismo di delega all'associazionismo volontaristico. Del resto, non è solo la consapevolezza di un proprio deficit di competenze, che spinge i *policy makers* romani ad affidarsi all'associazionismo organizzato, ma anche il riconoscimento di quella dimensione transnazionale che caratterizza le più rilevanti realtà del privato-sociale attive nell'accoglienza degli immigrati. Una transnazionalità che è fattore determinante per governare un fenomeno che si esplica seguendo dinamiche che travalicano i confini nazionali, e che, come abbiamo visto in

---

<sup>39</sup> Si veda Maslow [1970].

questa analisi di caso, chiama in causa i diversi livelli istituzionali con logiche che non sempre rispettano il tradizionale modello di scalarità gerarchica.

In questo scenario, le associazioni di Terzo Settore operanti sul territorio mostrano una capacità di lettura del fenomeno ben più avanzata rispetto alla prospettiva delle istituzioni locali. E allo stesso tempo dimostrano di saper interpretare in modo efficace il proprio ruolo di *trait d'union* tra le comunità immigrate e la società di accoglienza. Esse non solo si esprimono ricorrendo costantemente a metafore interculturali ma, addirittura, stanno assumendo le forme di un diverso idealtipo di associazionismo. Tornando alla tipologia proposta da Ambrosini, infatti, se è lecito associare il carattere *rivendicativo* delle organizzazioni di Terzo Settore ad un modello assimilazionista di politiche per l'integrazione, è plausibile dire che un modello ugualitarista di politiche ha come interlocutore un Terzo Settore 'caritativo', mentre un modello d'integrazione positiva favorisce lo sviluppo di organizzazioni solidaristiche con caratteristiche 'imprenditive'. L'immagine delle 'associazioni come holding' descrive proprio questo passaggio: quello di un Terzo Settore che ancora una volta vuole essere traino per un'amministrazione in cerca di un modello interpretativo di una realtà sociale sempre più multietnica e multiculturale.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Accorinti, M.

2004 "Il sistema dei servizi e l'accesso alla cittadinanza sociale. Il caso di Reggio Emilia", in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 3, pp. 289-308.

Ambrosini, M.

2005 "Accoglienza degli immigrati e terzo settore", in Fondazione ISMU, *Decimo Rapporto sulle migrazioni 2004*, Milano: Franco Angeli.

2001 *La fatica di integrarsi*, Bologna: Il Mulino.

1999 *Utiles invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Milano: Franco Angeli.

Ascoli, U. e Ranci, C.

2003 *Il welfare mix in Europa*, Roma: Carocci.

Battistella, A., De Ambrogio, U. e Ranci Ortigosa, E.

2004 *Il Piano di Zona*, Roma: Carocci.

Baubock, R.

1994 *From aliens to citizens. Redefining the status of immigrants in Europe*, Aldershot: Avebury.

Bifulco, L. e De Leonardis, O.

2003 *Partecipazione/Partnership*, working paper.

Brenner, N.

2001 “The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration”, *Progress in Human Geography*, 25(4), pp. 591-614.

Brochmann, G. e Hammar, T.

1999 *Mechanism of Immigration Control: a Comparative analysis of European Regulation Policies*, Oxford: Berg.

Caponio, T.

2006 *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Bologna: Il Mulino.

2004a *Governo locale e gestione dei flussi migratori in Italia. Verso un modello di governance multilivello*, Policy paper, CESPI, maggio.

2004b “Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo”, in *Le istituzioni del federalismo*, vol. 25, n. 5, pp. 789-812.

2004c *Dal Programma Nazionale asilo al Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati: bilancio di un'esperienza di governo territoriale dei flussi migratori*, Policy paper, CESPI, ottobre.

Caritas di Roma

2008 *Osservatorio Romano sulle Migrazioni. Quarto rapporto*, Roma: Edizioni IDOS.

2007 *Osservatorio Romano sulle Migrazioni. Terzo rapporto*, Roma: Edizioni IDOS.

2005 *Osservatorio Romano sulle Migrazioni. Rapporto 2004*, Roma: Edizioni IDOS.

Caritas/Migrantes

2007 *Immigrazione 2007. Dossier Statistico. XVII Rapporto*, Edizioni IDOS, Roma.

2006 *Immigrazione 2006. Dossier Statistico. XVI Rapporto*, Edizioni IDOS, Roma.

CESPI, Centro Studi di Politica Internazionale

2000 “Migrazioni e politiche locali: l'esperienza italiana nel quadro europeo”, in Agenzia romana per la preparazione del Giubileo, *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo*, dossier di ricerca, vol. 2, Roma.

- Colombo A. e Sciortino G. (a cura di)  
 2002 *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Bologna: Il Mulino.
- Comune di Roma  
 2004 *Politiche della Multietnicità. La Consigliera Delegata*, Paper.
- Cornelius, W., Martin, P.L. and Hollifield, J.F. (eds)  
 1994 *Controlling immigration. A global perspective*, Stanford: Stanford University Press.
- Cotesta, V.  
 1999 *Sociologia dei conflitti etnici*, Roma-Bari: Laterza.
- Esping-Andersen,  
 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey: Princeton University Press; trad. it. *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna: Il Mulino, 2000.
- Ferioli, E.  
 2003 *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Torino: Giappichelli.
- Fondazione ISMU  
 2009 *Quindicesimo Rapporto sulle migrazioni 2009*, Milano: Franco Angeli.
- Franceschetti, L.  
 2004 *Regolare l'immigrazione. Il management dei flussi per lavoro in Europa*, Franco Angeli, Milano.
- Geddes, A.  
 2004 *Migration and the Welfare State in Europe*, paper presentato al European Social and Cultural Studies Briefing, 6 Maggio.
- Grarofalo, M. R. e Supino, M. R.  
 2002 *Un approccio neoistituzionale al welfare locale. Studio di caso (L. 328/2000)*, Università degli Studi di Salerno, Centro di Economia del Lavoro e di Politica Economica, Discussion paper 67, giugno.
- Hollifield, J. F.  
 1998 *Migration, Trade and the Nation State: the Myth of Globalisation*, paper



- Joppke, C.  
1998 *Immigration and the Nation State. The United States, Germany and Great Britain*, Oxford: Oxford University Press.
- King, R.  
2000 “Southern Europe in the Changing Global Map of Migration”, in R. King, G. Lazaidis e C.G. Tsardanidis (eds), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, New York: St. Martin's Press.
- Kymlicka, W.  
1995 *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford: Oxford University Press, Oxford; trad. it. *La cittadinanza multiculturale*, Bologna: Il Mulino, 1997.
- Leitner H.  
1997 “Reconfiguring the spatiality of power: the construction of a supranational migration framework for the European Union”, in *Political Geography*, 16(2), pp. 123-143.
- Macioti, M. I. e Pugliese, E.  
2004 *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Roma-Bari: Laterza.
- March, J. G. and Olsen, J. P.  
1989 *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press/Macmillan; trad. it. *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Bologna: Il Mulino, 2000.
- Maslow, A. H.  
1970 *Motivation and Personality*, New York: Harper; tr. it. *Motivazione e personalità*, Armando Editore, Roma, 1990.
- Massey, D. S.  
2002 “La ricerca sulle migrazioni del XXI secolo”, in A.Colombo e G.Sciortino (a cura di) *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Il Mulino, Bologna.
- Nelken, D. (a cura di)  
2005 *L'integrazione subita. Immigrazioni, trasformazioni, mutamenti sociali*. Franco Angeli, Milano.

- Pavolini, E.  
 2003 *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare fra istituzioni e società civile*, Bologna: Il Mulino.
- Piccone Stella, S.  
 2003 *Esperienze multiculturali. Origini e problemi*, Roma: Carocci.
- Ponzo, I.  
 2008 “Quello che i comuni hanno in comune. Politiche locali di accoglienza degli immigrati”, in *Polis*, 22(3), pp. 451-482.
- Pugliese, E.  
 2004 “Presentazione”, in *Lo Stato sociale in Italia. Un decennio di riforme - Rapporto Irpps-Cnr 2003-2004*, Donzelli, Roma.
- Sassen, S.  
 2007 *A Sociology of Globalization*, New York, London: W.W.Norton&Company Ltd; trad. it. *Una sociologia della globalizzazione*, Einaudi: Torino, 2008.  
 2003 “Globalization or denationalization?”, in *Review of International Political Economy* 10(1), pp: 1-22.  
 1991 *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton: Princeton University Press; trad. it. *Città globali: New York, Londra, Tokyo*, Torino: Utet, 1997.
- Sebastiani, C.  
 2007 *La politica delle città*, Bologna: Il Mulino.
- Saward, M.  
 1992 *Co-optive Politics and State Legitimacy*, Aldershot: Dartmouth Publishing.
- Turco, L. e Tavella, P.  
 2005 *I nuovi italiani. L'immigrazione, i pregiudizi, la convivenza*, Milano: Mondadori.
- Zincone, G.  
 2000a *Primo rapporto sull'integrazione degli stranieri in Italia*, Bologna: Il Mulino.  
 2000b “Immigrati: quali politiche per l'integrazione”, in *Il Mulino: Rivista di Cultura e di Politica*, 1, pp. 80-91.  
 1994 *Uno schermo contro il razzismo. Per una politica dei diritti utili*, Roma: Donzelli Editore.

Zincone, G. e Di Gregorio, L.

2002 *Il processo delle politiche di immigrazione in Italia: uno schema interpretativo eclettico*, Paper presentato in occasione del Convegno Triennale dell'Associazione Italiana di Sociologia, Università della Calabria, Rende, 26 settembre.

## Quaderni Pubblicati

1. Luciano ZANI  
*Fra due totalitarismi: Umberto Nobile e l'Unione Sovietica (1931-1936)*
2. Attilio TREZZINI  
*The economics of consumption as a social phenomenon: a neglected approach to the analysis of consumption*
3. Chiara AGOSTINI  
*Fra politiche e Istituzioni: quale eredità per i nuovi modelli di welfare?*
4. Leonardo DITTA  
*Benessere economico, utilitarismo, sviluppo umano: note su concetti e misure*  
[in corso di pubblicazione]
5. Guglielmo CHIODI and Peter EDWARDS  
*Economics as one of the Humanities, Ethics and the Market: Reflections on Issues Raised by Titmuss*
6. Andrea CIARINI  
*Per una modellistica delle forme partecipative alle arene deliberative*
7. Ernesto D'ALBERGO  
*The Glocal Mayor. The Politics of Rome's International and Transnational Agency*
8. Marco BOCCACCIO  
*Anatomia dell'Universal Basic Income*
9. Paolo RICCONI  
*L'integrazione lavorativa degli economic migrants nell'era del post-fordismo: il caso dell'Italia*
10. Stefania CAPOGNA  
*Strutture di mesoimplementazione tra nuove competenze e politiche a doppia polarità*
11. Anna Rita GERMANI  
*Environment and Development: a Law and Economics Approach*

12. BRUNA INGRAO  
*Ethnicity and Growth in Development Economics*
13. Vittorio ANCARANI  
*The Politics of the Humana Genome Project  
Do Institutions Matter?*
14. Maria GIOIA DI CRISTOFARO  
*Dalla Dichiarazione alla Cultura dei Diritti Umani  
Per un'antropologia della pace*
15. Giulio MARINI  
*La fruizione dei servizi per l'incentivazione agli start-up nella Provincia di  
Roma. Fra governance locale e caratteristiche dei target della politica*
16. Massimo PACI  
*Trends in the Welfare State  
Social Citizenship between Regionalization and the European Community*
17. Silvia DI SANTE  
*La condizione dei lavoratori a basso salario negli ultimi decenni in Italia sulla  
base dei dati estratti dal CLAP (Campione longitudinale degli attivi e dei pen-  
sionati)*
18. Marco BOCCACCIO  
*L'attualità della teoria delle élites*
19. Vittorio ANCARANI  
*Policies at the technological frontier  
Europe and US: the follower's trap or divergent trajectories?*
20. Adriana PIGA e Mauro BOTTARO  
*Stato e Società Civile nell'Africa contemporanea a sud del Sahara*
21. Simonetta PICCONE STELLA  
*La svolta culturale nelle scienze sociali*
22. Fabrizio BATTISTELLI  
*Gianni Statera e la sociologia delle relazioni internazionali  
Introduzione*

23. Giuseppe ANZERA  
*Gianni Statera e la sociologia delle relazioni internazionali*  
*Ottica multicentrica e persistenza del realismo*
24. Ernesto D'ALBERGO  
*Gianni Statera e la sociologia delle relazioni internazionali*  
*Dalle relazioni internazionali alla transnazionalizzazione: sociologia della politica e nuovi confini*
25. Roberto GRITTI  
*Gianni Statera e la sociologia delle relazioni internazionali*  
*La politica dell'identità nella sociologia delle relazioni internazionali*
26. Luisa DE VITA  
*Nuovi Stumenti per la valutazione della policy: l'analisi del testo applicata alle politiche di genere nelle regioni italiane*
27. Carla INGUGGIATO, Cecilia NAVARRA, Alex VAILATI  
*The role of rural producer's associations in development processes: an introduction to the case of Morrumbala, Mozambique*
28. Piero ESPOSITO, Paulo Luciano DIAS  
*Growth and structural change in the Mozambican provinces: what do the INE data say?*
29. Bruna INGRAO  
*The difficult transition: patterns of growth and change in the Mozambican economy*
30. Laura FRANCESCHETTI  
*L'integrazione degli immigrati tra rescaling istituzionale e sussidiarietà orizzontale. Il caso Roma*



