



# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO

Dottorato in Pubbliche Relazioni, Ciclo XXIV

Scienze Psicologiche, Pedagogiche e della Formazione

Discipline Demoetnoantropologiche

## POLITICHE D'IMMIGRAZIONE E POLITICHE PER GLI IMMIGRATI: IL CASO DELLA CITTÀ DI PALERMO

IL DOTTORE  
**Vincenzo Nuzzo**

IL COORDINATORE  
**Prof.ssa Alida Lo Coco**

IL TUTOR  
**Prof.ssa Gabriella D'Agostino**

## **Indice**

### **Prima Parte**

#### **Evoluzione della legislazione e delle politiche nazionali in materia di immigrazione e prospettive attuali della ricerca**

**Introduzione** p. 1

**Capitolo I - Le politiche di immigrazione in Italia** p. 6

- 1.1 Dal Diritto Coloniale al Fascismo
- 1.2 Dal 1945 al 1970
- 1.3 Dal 1973 agli anni Novanta
- 1.4 La svolta della politicizzazione dell'immigrazione
- 1.5 La riforma della Legge sulla cittadinanza del 1992
- 1.6 Decreto Dini
- 1.7 Legge Turco – Napolitano
- 1.8 Legge Bossi – Fini
- 1.9 Il “Pacchetto Sicurezza”

**Capitolo II - Le politiche per gli immigrati in Italia** p. 45

- 2.1 Il ruolo delle amministrazioni locali previsto dalla legge 943/86
- 2.2 Legge Martelli ed Enti Locali
- 2.3 Il ruolo dei governi locali nel Testo Unico sull'immigrazione
- 2.4 Regioni e Comuni dopo la legge 189/2002

**Capitolo III - La ricerca sulle politiche locali** p. 61

- 3.1 Immigrazione e politiche: stato dell'arte e prospettive di ricerca

**Capitolo IV - Un modello di studi sulle politiche**

**pubbliche sull'immigrazione in Italia** p. 71

- 4.1 Alcune questioni fondamentali
- 4.2 Tre dimensioni di analisi
- 4.3 La dimensione cognitiva
- 4.4 La dimensione organizzativa locale
- 4.5 La dimensione della *governance*

**Capitolo V - Metodologia della ricerca ed analisi del contesto** p. 89

- 5.1 Metodologia
- 5.2 La città di Palermo: presentazione del contesto

## **Seconda Parte**

**La ricerca: studio dei modelli locali di intervento in favore degli immigrati nella città di Palermo** p. 101

**Capitolo VI - Periodo 1993-2001: la dimensione cognitiva** p. 103

- 6.1 Gli albori dell'immigrazione di massa a Palermo
- 6.2 "Molte genti, una città"
- 6.3 L.I.A.
- 6.4 Una Moltiplicazione di storie
- 6.5 La questione "Nomadi"

**Capitolo VII - Periodo 1993-2001: la dimensione organizzativa e prime forme di *governance*** p. 123

### Introduzione

- 7.1 Prime reti col privato sociale
- 7.2 La prima forma di consulta degli stranieri
- 7.3 Creazione dell'Ufficio Immigrati
- 7.4 Attuazione di ""Molte genti, una città""
- 7.5 Misure per l'inserimento scolastico dei minori Rom
- 7.6 Prime forme di *governance*

**Capitolo VIII - Periodo 2001-2012: la dimensione  
cognitiva** p.147

8.1 L'involuzione dell'immagine dell'immigrato

**Capitolo IX - Periodo 2001-2012: la dimensione  
organizzativa e della governance** p. 155

9.1 Evoluzione dell'ufficio immigrazione

9.2 Nuove tipologie di interventi

**Capitolo X - Periodo 2012-2013: la dimensione  
cognitiva** p. 169

Introduzione

10.1 L'idea di partecipazione

10.2 La Consulta delle Culture

10.3 Problemi di bilancio e programmazione comunale

**Capitolo XI – Periodo 2012-2013: dimensione  
organizzativa e della governance** p. 185

Introduzione

11.1 Il progetto M.E.T.A.

11.2 Il progetto Comunità Blog

**Capitolo XII – Un esempio dal terzo settore: il servizio  
“Giovani in crescita”** p. 195

Introduzione

12.1 Minori stranieri in Italia: cenni normativi

12.2 Il servizio: Giovani in crescita

12.3 Il difficile rapporto col Comune di Palermo

**Conclusioni** p. 215

**Bibliografia** p. 225

**Sitografia** p. 231



# **Prima Parte**

## **Evoluzione della legislazione e delle politiche nazionali in materia di immigrazione e prospettive attuali della ricerca**

### **Introduzione**

Lo studio dei fenomeni migratori, delle rappresentazioni e delle pratiche che le comunità mettono in gioco nell'interazione con i nuovi arrivati rappresenta una prospettiva di estrema attualità, che è diventata oggetto di indagine in Italia solo da vent'anni (Cfr. Campomori, 2008, p.20). Lo studio delle interazioni fra migranti e comunità ospite costituisce una base fondamentale per l'elaborazione di piani di gestione della *issue* immigrazione e di strategie operative efficaci. Per comprendere il fenomeno migratorio bisogna partire dunque da un'analisi delle politiche messe in campo in Italia, e dai discorsi pubblici che esse sottintendono.

Studiare la *issue* migratoria di uno stato impone una distinzione di questo articolato concetto in alcune sottocategorie. Questa distinzione è utile per riferirci all'aspetto normativo generale, separandolo dalla galassia di servizi destinati alla persona, messi a disposizione da enti pubblici e del privato sociale. Anche sul piano normativo, bisogna operare una

distinzione fra le leggi che regolamentano l'ingresso dello straniero e quelle che ne determinano i diritti civili, politici e di *welfare*. Per muoverci agevolmente in questo complesso sistema di misure che formano le *politiche migratorie* di uno stato-nazione, prenderemo in esame la distinzione operata da Caponio (2006), fra *Politiche di immigrazione*

- *Politiche per gli immigrati*
- *Politiche per i migranti*

La prima categoria riguarda l'evoluzione delle normative che lo stato adotta per regolamentare e gestire i flussi d'ingresso dei cittadini stranieri: i controlli di frontiera, i requisiti minimi previsti, i documenti necessari, gli iter burocratici prestabiliti per entrare legalmente in un paese fanno parte di questa categoria. Delle *politiche per gli immigrati* fanno parte invece tutte le misure di legge che riguardano lo straniero che ha fatto già ingresso nel paese: tra queste si annoverano il diritto di cittadinanza, la partecipazione alla vita democratica del paese (sia al livello delle amministrazioni locali che centrali), l'accesso ai servizi sociali, di *welfare* e all'istruzione pubblica, i processi di inserimento abitativo e nel mercato del lavoro. Le misure che riguardano quei cittadini stranieri che, seppur presenti fisicamente sul territorio nazionale, hanno uno status giuridico in via di definizione (come i richiedenti asilo, i minori non accompagnati, le vittime della tratta, i clandestini fanno parte della categoria denominata *politiche per i migranti* e sono fondamentalmente ascrivibili all'erogazione di servizi di prima accoglienza da parte del terzo settore, del privato sociale e delle reti

informali di volontariato.

Secondo Campomori (2008), lo studio delle politiche pubbliche in Italia si è imposto all'attenzione delle scienze sociali molto tardi, in accordo con l'evoluzione tardiva ed emergenziale delle riforme di legge. Gli studi sulle migrazioni in Italia hanno attraversato quattro fasi: la prima fase si è occupata fondamentalmente degli aspetti demografici delle comunità migranti e della quantificazione dei flussi verso i vari paesi europei; la seconda ha riguardato il mercato del lavoro, l'integrazione economica e i comportamenti sociali degli immigrati; la terza fase è composta da quegli studi che vertono sulle politiche di integrazione che gli stati europei hanno messo in campo (ad esempio le aperture al voto, all'acquisizione della cittadinanza, alla partecipazione democratica in generale) senza evidenziare un vero interesse sull'aspetto processuale che dai discorsi pubblici porta alla presa di decisioni ed alla messa in pratica delle politiche. Una quarta fase di studi si concentra invece sul processo decisionale e sulla trasformazione delle retoriche e delle rappresentazioni in decisioni, e sul processo di implementazione che le trasforma in pratiche.

Le politiche in materia di immigrazione rappresentano ad oggi uno dei principali discorsi pubblici che interessano il dibattito politico italiano. Dalla fine degli anni Ottanta del Novecento ad oggi, la materia immigrazione ha sempre più assunto una posizione centrale nella dialettica politica tra i partiti, diventando uno degli spartiacque che differenziano i discorsi di opposte fazioni. Nonostante oggi esista una certa differenziazione fra le posizioni del centrodestra e del



centrosinistra, le politiche in materia di immigrazione hanno assunto tuttavia una forma comune rispetto ad alcuni punti fondamentali:- L'immigrazione, al contrario di quanto accade in molti paesi europei, è trattata in Italia come un problema di ordine pubblico, più che di gestione del mercato del lavoro. Pur con nette differenziazioni dal punto di vista ideologico, i due principali schieramenti della politica italiana convergono sul problema sicurezza e sull'associazione tra immigrazione irregolare = criminalità. Ciononostante, nessuno dei governi che si sono succeduti in Italia dalla costituzione della Repubblica Italiana potrà essere ricordato come vero innovatore delle politiche migratorie. Le principali riforme che saranno analizzate in questo capitolo sono accomunate dal carattere emergenziale, dal ritardo nella lettura delle opportunità e delle difficoltà, e da una sostanziale differenza operativa rispetto alle politiche di altri paesi della comunità europea.

- Lo Stato, nel corso della storia delle riforme in materia di immigrazione, ha centralizzato i suoi interventi sotto il profilo della sicurezza e dei controlli, decentrando invece verso le regioni ed i comuni tutte le faccende riguardanti la condizione degli stranieri dal punto di vista della salute, delle problematiche abitative, dei servizi alla persona, dell'istruzione ed accesso alla cultura, della formazione delle professionalità, della mediazione culturale e della formazione dei servizi pubblici in senso multiculturale.

- La storia della formazione della Repubblica Italiana e della Costituente, e la storia del precedente regime fascista, hanno influenzato l'immaginario e i discorsi pubblici sullo Stato, sulla tradizione e sulla

cultura italiana, ponendo le basi per la paura dell'opzione "multiculturale". Questa paura ha portato con se una evidente tendenza a negare, fino alla metà degli anni Ottanta, la grandezza e l'importanza dei flussi migratori rispetto al mercato del lavoro e al tessuto sociale del paese. La popolazione ha così scoperto il "problema immigrazione" solo quando questo aveva assunto una portata tale da rendere difficoltosa una gestione appropriata dello stesso. Gli interventi sul piano legislativo sono stati per questo motivo poco lungimiranti e hanno reso necessarie numerose sanatorie, dando alla popolazione l'idea che lo stato non riuscisse a gestire il fenomeno migratorio, e portando i media e l'opinione pubblica a considerare l'immigrazione un vero allarme sociale.



# **Capitolo 1**

## **Le politiche di Immigrazione in Italia**

### **1.1 Dal diritto coloniale al Fascismo**

La prima forma di regolamentazione delle politiche migratorie in Italia risale al Codice civile promulgato nel 1865. Esso riconosceva al cittadino straniero gli stessi diritti vigenti per il cittadini italiano. Le uniche limitazioni e differenze esistenti riguardavano la pubblica sicurezza e prevedevano la possibilità di espellere lo straniero in caso di condanna penale o per comprovati motivi di sicurezza delle istituzioni dello stato. Soltanto con il Fascismo, in lieve ritardo rispetto ai principali stati europei, vengono introdotte misure espulsive nei confronti degli stranieri per prevenire la sovversione e punire coloro i quali si fossero dimostrati oppositori del regime. Mentre gli altri stati europei introducevano norme volte a garantire un'equa concorrenza fra i cittadini nel mercato del lavoro, il Fascismo si preoccupava più di garantire gli aspetti propagandistici, legati al controllo dell'opinione pubblica.

Nel 1926 viene istituito, attraverso la promulgazione del testo unico sulle leggi di pubblica sicurezza, un ufficio centrale che aveva il compito di controllare in modo sistematico gli stranieri presenti sul suolo nazionale, affidando quest'attività di supervisione a degli uffici territoriali da esso coordinati. Nel 1929 viene istituito un registro centrale dei permessi di

soggiorno e viene chiesto agli uffici periferici di raccogliere dati sulla presenza e sugli spostamenti degli stranieri nel territorio italiano.

Nel 1930 vengono specificate e di fatto unificate le procedure volte al controllo del cittadino straniero alla frontiera, e viene richiesto agli stessi di denunciare la loro presenza alle autorità entro 5 giorni dall'ingresso sul territorio nazionale, la loro domiciliazione ed i loro eventuali spostamenti. Viene inoltre introdotto l'obbligo di visto per i cittadini e i sudditi di molti paesi. Questi passaggi gettano le basi per una prima ossatura normativa che darà alla luce le prime vere strutture amministrative, ancora oggi esistenti, che sono deputate al controllo degli stranieri in ingresso o a quelli già presenti a vario titolo sul territorio nazionale. Fin dalla loro creazione dunque, gli apparati amministrativi e di controllo in materia d'immigrazione rispondono più ad un bisogno di protezione politica e culturale, di ordine pubblico e di consenso popolare piuttosto che, a differenza di molti altri paesi, alla regolamentazione dei flussi di lavoratori stranieri in linea con le richieste del tessuto produttivo nazionale. Altra caratteristica atavica delle istituzioni di controllo dei flussi migratori è rappresentata dalla alta discrezionalità locale nell'applicazione dei decreti, che sono spesso seguiti da circolari che ne interpretano a livello locale i contenuti. Appare già chiaro, inoltre, come il tema dell'immigrazione non venga visto come rilevante dall'opinione pubblica: se ne ignorava l'impatto sulla società e veniva ascritto infatti, perlopiù, ad una questione culturale.

Il Fascismo contribuì in modo consistente a rendere la questione dell'alterità un fatto che imponeva la difesa della cultura dei padri più che

un fenomeno complesso che comportasse vantaggi e svantaggi. Nel 1936 l'Italia è più preoccupata di difendere la cultura ed il “sangue italiano” dalla promiscuità che di regolamentare gli ingressi di stranieri: una nuova serie di leggi stabiliva infatti una netta separazione tra popoli colonizzati e cittadini, gettando le basi per la politica segregazionista che sarebbe durata fino alla proclamazione della Repubblica italiana. Per il Fascismo appariva necessario affrontare la separazione sociale in patria, modellandola su quella preesistente, adottata dall'impero coloniale rimasto all'indomani della prima guerra mondiale. Questo nuovo modello di segregazione però si radicava sul concetto di razza, basato su un'ideologia biologista e di revisione della storia che doveva competere (o quantomeno affiancarsi) a quella promossa dal Reich. Nel 1938, alcuni importanti accademici ed intellettuali italiani pubblicano il *Manifesto della Razza*, il quale attestava un'acclarata ed irriducibile inferiorità mentale degli individui di colore, basato su caratteristiche fenotipiche. Le leggi del 1933, in particolare la legge n°999 del 6-7-1933, stabilivano norme per l'ammissione di cittadini provenienti dalle colonie quali l'Eritrea e la Somalia. Un caso mediatico di quegli anni, tristemente noto, riguardava le sorti di un bambino abbandonato i cui genitori erano ignoti; dovendo stabilire se dare o no la cittadinanza italiana, una legge dello stato imponeva un accertamento “antropologico della razza”. “Se i tratti somatici del bambino indicavano la filiazione da genitori bianchi, la cittadinanza veniva concessa automaticamente. Se invece le caratteristiche fisiche dimostravano che il bambino era nato da un'unione mista, era possibile che ottenesse la cittadinanza solo in una fase

successiva e solo se avesse dimostrato di avere un'istruzione ed un comportamento perfettamente Italiano. [...] Il livello di civilizzazione di un individuo usato come modo per ottenere la cittadinanza era quindi sostituito dalla classificazione razziale, così come il semplice fatto di essere, anche parzialmente, nero, si traduceva automaticamente nell'essere un suddito, e viceversa: la classificazione antropologica e lo status giuridico ora coincidevano” (Sorgoni, 2006, pp.92-93).

Il concetto di razza e le politiche segregazioniste del Ventennio, nonostante non abbiano lasciato tracce sostanziali nell'apparato legislativo odierno in materia d'immigrazione, hanno gettato le basi di alcuni dei discorsi pubblici che ancora oggi caratterizzano *de facto* le politiche e la *governance* in materia d'immigrazione.

Il razzismo, implicito e non, che caratterizza ancor'oggi alcuni discorsi sul migrante extra-europeo o dell'Europa orientale deriva in modo quasi diretto dagli incorporati culturali propri del razzismo fascista, come dimostrato dalla scarsissima variabilità di compiti, ruoli ed impieghi che vengono riservati agli stranieri appartenenti a nazioni o “razze” tradizionalmente considerate inferiori. Come dimostrato da numerosi studi, oltre che da evidenze di tipo statistico, queste tipologie di immigrati sono destinate, quand'anche trovano posto nel mercato del lavoro regolare, ad alcuni ruoli tipici: collaboratori domestici, ambulanti, coltivatori diretti sono esattamente i lavori che ci si aspetterebbe essere coperti da africani, est-europei o cittadini del sud-est asiatico. Appare scontato affermare come il ricoprire questi ruoli non sia legato al possesso di titoli di studio di istruzione superiore (Cfr. Colombo, 2007,

102).

## **1.2 Dal 1945 al 1970**

All'indomani della II Guerra Mondiale, la storia migratoria del continente europeo si lega al nuovo periodo di sviluppo industriale, collegato con la necessità di avviare la ricostruzione e ripristinare il tessuto produttivo necessario a soddisfare il consumo crescente di beni e merci. A partire dal 1945 gli immigrati, provenienti per lo più dall'area del Mediterraneo e dalle colonie ed ex-colonie, sopperiscono al fabbisogno di lavoratori di quei settori dell'economia che sono strettamente legati alla rimessa in moto del settore produttivo e della ricostruzione, come la grande industria e l'estrazione di materie prime. In Italia, la condizione civile degli stranieri viene rielaborata a partire dalla fondazione della Repubblica Italiana e dalla promulgazione di una nuova Costituzione: l'Assemblea Costituente fu un organismo eterogeneo, formato da anime molto diverse fra loro, ognuna portatrice di appartenenze, culture e visioni molto diverse; liberali, cattolici, comunisti e socialisti cercarono di dare alla Costituzione un senso di grande discontinuità rispetto al discorso pubblico proprio del Fascismo. Fu così varata una carta costituzionale profondamente liberale, che tenesse conto sia dell'infamia delle leggi razziali, sia dell'esigenza di concludere con una vera pacificazione, scevra da volontà vendicative, la guerra civile che aveva imperversato dopo la caduta del regime fascista. L'articolo 10 della



nuova Costituzione stabilisce che la condizione dello straniero in Italia deve essere regolata dalla legge (art. 10, co.2); viene introdotto e regolamentato il concetto di asilo politico che riconosce allo straniero il diritto, qualora non possa godere nel suo paese dei diritti stabiliti dalla Costituzione per i cittadini italiani, di richiedere asilo politico in Italia (art. 10, co. 3). Il comma 4 inoltre stabilisce il divieto di estradizione dello straniero rifugiato per motivi politici.

I principi legislativi espressi attraverso la promulgazione della nuova carta costituzionale pongono le basi per un approccio del tutto nuovo alla questione migratoria, stravolgendo l'impostazione del regime fascista e ponendo le basi per un impianto legislativo moderno. Tuttavia, la maggior parte delle indicazioni costituzionali rimangono quasi inapplicate poiché i processi migratori restano un problema marginale per l'opinione pubblica ed i media italiani. La condizione di straniero verrà ancora per anni regolamentata per lo più da circolari che ricalcano la legislazione precedente. Nel 1951, con l'adesione alla Convenzione di Ginevra, l'Italia stabilisce che le richieste di asilo siano vincolate ad una riserva geografica, con una clausola che rimarrà attiva fino al marzo 1990, che prevede la concessione di asilo in Italia soltanto a quei cittadini che provenivano dai paesi del blocco sovietico (Colombo, Sciortino, 2004).

Nel 1949 e poi nel 1961, due leggi dello Stato regolamentano per la prima volta il flusso di cittadini stranieri autorizzati al soggiorno in Italia per motivi di lavoro. La concessione per motivi di lavoro viene concessa al cittadino straniero qualora gli uffici territoriali accertino l'assenza di

lavoratori italiani disposti a ricoprire lo stesso posto di lavoro. Queste norme sono considerabili come fallimentari in quanto gravate da due ordini di problemi: da un lato, non vengono specificate in nessuna sede quali siano le modalità di accertamento di tale condizione da parte degli uffici competenti; dall'altro, la necessità che tale accertamento avvenga prima che lo straniero varchi i confini nazionali rende questo diritto esercitabile esclusivamente dai lavoratori altamente specializzati provenienti da paesi sviluppati, di fatto rimpicciolendo considerevolmente le maglie della rete di ingresso nel mercato del lavoro. Queste norme di carattere protezionistico, figlie del discorso autarchico e nazionalista del ventennio fascista, non solo non impedirono l'ingresso di stranieri in Italia, ma di fatto gettarono le basi per la creazione di consistenti sacche di illegalità che ancora oggi sono considerate tra i principali punti critici dell'argomento stranieri. Infatti, se da un lato le misure di legge in vigore per la regolamentazione di flussi di lavoratori stranieri appaiono restrittive ed inadatte, dall'altro, l'ingresso in Italia per motivi turistici da parte di un cittadino straniero non risulta particolarmente complicato. L'Italia all'epoca non richiede visti preventivi ai turisti in ingresso, per i quali si accerta, al momento dei controlli di frontiera, che siano in possesso di documenti di riconoscimento validi e che possiedano risorse sufficienti per il proprio mantenimento durante il periodo di soggiorno dichiarato. Se dunque uno straniero, varcati i confini nazionali, avesse voluto regolarizzare la propria posizione in vista di un soggiorno continuativo, avrebbe dovuto affrontare due diversi circuiti procedurali, indipendenti e spesso in

contraddizione fra loro, facenti capo rispettivamente al Ministero degli Interni ed a quello del Lavoro (Colombo, Sciortino, 2004). In un quadro legislativo che non preveda fin dalle basi la presenza continuativa degli stranieri in Italia, non era infrequente la fattispecie in cui il migrante venisse considerato regolare, ad esempio, per il Ministero degli Interni, orientato verso un controllo per lo più politico e di ordine pubblico, ed irregolare per il Ministero del Lavoro, interessato più a difendere in senso protezionistico il mercato del lavoro, o viceversa.

Una circolare dei primi anni '60 proponeva una sanatoria volta alla regolarizzazione degli stranieri presenti sul territorio nazionale: veniva previsto il rilascio di un'autorizzazione al lavoro, che apriva le porte all'ottenimento di un permesso di soggiorno, per quegli stranieri presenti in Italia in condizioni di irregolarità, che avessero potuto dimostrare di essere presenti in Italia prima di una certa data: tale data verrà poi spostata in avanti da altre circolari che la posticiperanno per l'ultima volta al 31 dicembre 1981. Di fatto, la mancanza di un impianto legislativo adeguato e di una reale pianificazione dei flussi migratori portarono enormi difficoltà nella possibilità per lo straniero di fare un ingresso regolare in Italia, creando le condizioni per la crescita di sempre più ampie sacche di irregolari; questa condizione è resa più grave dal contrasto fra la mancanza di consapevolezza della portata e delle caratteristiche del crescente fenomeno migratorio e la richiesta sempre più alta di manodopera straniera in seno all'altissima espansione che il settore produttivo e la grande industria italiana vedevano all'indomani del secondo conflitto mondiale. L'Italia in quel periodo si preparava invece,

attraverso alcune circolari emanate dal Ministero del Lavoro, a settorializzare i flussi di lavoratori stranieri favorendo, ad esempio, la regolarizzazione del lavoratore domestico co-residente a tempo pieno, in modo da lasciare agli italiani la possibilità di occupare posti di lavoro part-time, senz'altro più comodi.

### **1.3 Dal 1973 agli Anni Novanta**

All'inizio degli anni Settanta, i principali paesi europei soggetti a immigrazione cominciano un processo di inasprimento dei controlli e restrizioni degli ingressi; possiamo spiegare tali cambiamenti collegandoli con le variazioni degli assetti produttivi e di mercato e con fattori di tipo politico-istituzionale. Nel dopoguerra infatti, le necessità legate alla ricostruzione avevano dato alla grande industria europea un nuovo slancio vitale, trasformando le imprese in senso fordista: razionalizzazione della produzione su vasta scala e alta richiesta di materie prime avevano portato le nazioni a richiedere in modo crescente manodopera più o meno specializzata. In seguito alla crisi petrolifera del 1973, l'industria europea vive una marcata inversione di tendenza: una domanda sempre minore aveva portato ad una crescita esponenziale dei tassi di disoccupazione e a una conseguente riduzione della domanda di lavoratori stranieri. La necessità di ristrutturare l'industria per farla sopravvivere alla nuova crisi portava quindi gli stati più soggetti a immigrazione ad elaborare politiche più restrittive.

Dal punto di vista industriale e del mercato del lavoro, l'Italia viveva una condizione diversa: il sistema produttivo del nostro paese presenta caratteristiche autonome, ad oggi riconosciute come post-fordiste; pensiamo alla grande presenza di “piccole e medie imprese *export-oriented*, che hanno sempre basato la loro fortuna sulla presenza di una manodopera flessibile; al peso del settore informale; al sistema di welfare tradizionalmente orientato ai trasferimenti alle famiglie piuttosto che all'offerta di servizi pubblici” (Caponio, 2006, 24). L'Italia, da paese d'emigrazione, comincia ad invertire il corso, diventando un paese dalla crescente immigrazione nel quale i primi folti gruppi di stranieri vengono impiegati, ad esempio, nel settore agricolo (Africa centrale e sub-equatoriale), nel settore manifatturiero e nei servizi alla persona (colf eritree, somale, capoverdiane e filippine) ( Cfr. Colombo, Semi, 2004).

Anche in Europa, i cambiamenti economici e legislativi non comportano una diminuzione ma uno spostamento dei flussi migratori. L'economia, cadute le barriere politiche e aumentata la capacità di scambio di beni e risorse, comincia ad addensarsi non più intorno alla grande industria, ma attorno a poli di produzione iper-specializzati, il cui indotto richiede invece lavoratori a basso costo che ricoprano compiti poco specializzati. Nel 1975, l'Italia aderisce alla Convenzione n° 143 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, con il fine di combattere più efficacemente le forme irregolari di immigrazione, estendendo al contempo ai lavoratori stranieri tutti i diritti validi per quelli autoctoni. L'adesione alla Convenzione aveva per l'Italia un valore di protezione degli italiani all'estero, spesso discriminati ed esclusi dai sistemi di *welfare* perché

irregolari o privi di protezione giuridica. Nel nostro paese tuttavia, una legislazione migratoria in linea con le direttive di tale convenzione sarà promulgata soltanto 10 anni dopo. Questo ritardo è da attribuirsi a due concause: da un lato, l'argomento immigrazione resta molto marginale per i media e per l'opinione pubblica: i media trattano in modo superficiale e senza risalto l'aumento dei flussi migratori anche perché la politica non annovera ancora l'immigrazione tra i discorsi preminenti nel dibattito nazionale; dall'altro, esiste una forte competizione giurisdizionale fra i ministeri (come visto prima, principalmente fra quello del Lavoro e quello degli Interni) che porta il quadro legislativo a continui e profondi mutamenti.

La negazione mediatica del tema immigrazione, unita all'inadeguatezza dell'azione legislativa e di governo, portano, come già visto, alla formazione di consistenti sacche di immigrazione irregolare: nel 1982 il Ministero del Lavoro sospende le regolarizzazioni in deroga, facendo quindi proliferare decine di migliaia di posizioni irregolari e rendendo necessaria nel 1986 una prima sanatoria di massa. La legge 943/86 fu la prima vera legge italiana volta a regolamentare la materia immigrazione in Italia. Tale disposizione riprende la convenzione n°143 ribadendo l'eguale trattamento di lavoratori di lavoratori autoctoni e stranieri e riducendo le difficoltà di accesso da parte degli stranieri ai servizi sociali. Vengono introdotti inoltre alcuni importanti strumenti quali i ricongiungimenti familiari e la possibilità, da parte di un datore di lavoro italiano, di richiedere nominalmente la regolarizzazione e l'ingresso del lavoratore straniero in Italia. Nonostante l'evidente intenzione

migliorativa e di ammodernamento, il legislatore agisce ancora in un'ottica di denegazione del ruolo e della necessità di lavoratori immigrati: ai datori di lavoro viene infatti richiesto un gran numero di documentazioni e di prove della stretta necessità di assumere lavoratori stranieri, scoraggiando di fatto le posizioni regolari; non viene ancora riconosciuta una vera domanda del mercato del lavoro.

Le domande di lavoratori stranieri, al tempo come oggi, provenivano per lo più dalle famiglie, dal settore dei servizi e dalla piccola e media impresa; la burocratizzazione protezionistica propria della legge 943/86 era troppo complicata “persino nel caso di poche grandi imprese desiderose di assumere migliaia di lavoratori alla volta per le stesse mansioni. Non è quindi sorprendente che tali procedure falliscano ancora prima di essere sperimentate” (Colombo, Sciortino, 2004, 55). Il fallimento delle politiche di ingresso e la mancanza di una politica di stabilizzazione e di integrazione della popolazione straniera residente “rappresentano le caratteristiche strutturali delle politiche migratorie italiane e costituiscono a tutt'oggi i principali problemi riconducibili alla regolamentazione italiana dell'immigrazione” (*ibidem*). D'altra parte, a dimostrazione della scarsa attenzione dimostrata dalla politica e dall'opinione pubblica al tema immigrazione, la legge 943/86 fu approvata quasi all'unanimità dal Parlamento italiano e senza un adeguato dibattito pubblico, nonostante da oltre un decennio si fosse attivato un forte flusso d'ingresso di lavoratori stranieri. La necessità di regolarizzare le loro posizioni (118.349 cittadini regolarizzati nel 1986) portò ad una sanatoria massiccia unita ad un cambio delle procedure

amministrative che, come visto, non si dimostrò adeguato alla realtà migratoria (Cfr. Campomori, 2008). Una caratteristica degna di nota della legge 943/86 consiste nell'inserimento a pieno titolo delle autonomie locali nei processi di *decision making* e di attuazione dei piani locali attraverso la formazioni delle “consulte per i problemi dei lavoratori extra-comunitari e delle loro famiglie”, previste dall'art. 2, incaricate di fornire pareri ed indicazioni ad un apposito Servizio che ha il compito di stabilire le norme per favorire l'accesso dei lavoratori stranieri ai diritti sociali e di cittadinanza. La consulta ha la facoltà di emanare pareri che possono influenzare il livello nazionale nelle scelte sulle politiche da adottare in favore degli stranieri. Queste prime forme di coinvolgimento diretto delle realtà locali nei processi di *decision making* (limitato a pareri non vincolanti) e di realizzazione delle politiche (molto rilevante, specialmente a livello delle regioni e dei comuni) mostrano quale importanza abbia il livello locale nell'attuazione dei piani nazionali, nella realizzazione delle politiche, nella adattabilità delle decisioni nazionali rispetto alle caratteristiche del territorio in cui esse vengono attuate.

Le caratteristiche della legge 943/86 possono così essere riassunte:

- programmazione dell'occupazione tramite il coinvolgimento delle Commissioni regionali per l'impiego, con l'intento di collegare domanda e offerta di lavoro;
- inserimento occupazionale dall'estero previo accertamento della indisponibilità degli italiani;
- creazione di liste di lavoratori residenti all'estero interessati a essere assunti da un'impresa italiana, procedura poi ripresa in maniera



innovativa dalla legge del 1998;

- parità di trattamento in materia lavorativa e di accesso ai servizi, con progressiva rimozione degli ostacoli sulla via dell'effettivo esercizio dei diritti;
- diritto al ricongiungimento familiare;
- prime previsioni in materia di tutela, alloggi, formazione professionale, lingua d'origine, programmi culturali, purtroppo senza alcuna dotazione finanziaria nazionale a loro sostegno, per evitare il passaggio alla Commissione bilancio che avrebbe impedito l'approvazione della legge prima della scadenza della legislatura;
- norme di repressione dell'intermediazione operata dai trafficanti clandestini e dell'impiego irregolare dei lavoratori stranieri;
- ipotesi di reinserimento dei lavoratori nei paesi di origine al termine del soggiorno, utilizzando anche l'apposito "fondo per il rimpatrio" costituito per assicurare il ritorno ai nuovi venuti (Cfr. OIM, 2011)

## **1.4 La svolta della politicizzazione dell'immigrazione**

Nel 1989, per la prima volta, il governo italiano si espresse direttamente riguardo alla domanda crescente, da parte del mercato del lavoro, di lavoratori stranieri. Fu infatti divulgata una circolare del Ministero del Lavoro che rimetteva in moto la macchina delle regolarizzazioni per quegli stranieri, già residenti sul territorio nazionale, che vi si trovavano

in condizioni di irregolarità. A seguito di contrasti interni fra le forze politiche che formavano il governo, la questione immigrazione fu portata alla ribalta. Diventando oggetto del contendere nel gioco di forze dello scacchiere politico nazionale, la *issue* migratoria fu presto politicizzata, diventando uno spartiacque ideologico fra i partiti. L'Italia, riconoscendo la domanda strutturale di lavoratori stranieri che accomunava le industrie del Settentrione, e comprendendo il fallimento delle precedenti politiche migratorie, si trovò a dovere fare delle scelte. Fu così promulgata la legge 39/90, detta legge Martelli: mentre la legge 943/86 era stata approvata quasi all'unanimità e con scarsa attenzione da parte dei media e dell'opinione pubblica, la legge Martelli ebbe destino contrario.

Nonostante anche la legge 39/90 sia stata accompagnata da un'ampia sanatoria, essa si concretizzò di fatto in un inasprimento dei controlli di frontiera, da cambiamenti in senso fortemente restrittivo delle condizioni di ingresso e da un approccio decisamente più centralistico riguardo ai processi decisionali (Caponio 2006): nonostante l'eliminazione della cosiddetta “riserva geografica”, che vincolava l'accettazione delle richieste d'asilo soltanto a quei cittadini che provenivano dall'ex-blocco sovietico, viene introdotta l'obbligatorietà del visto per tutti i principali paesi d'emigrazione. Vengono inoltre resi più esigenti i controlli di frontiera e le espulsioni diventano il principale strumento di contrasto alle posizioni irregolari. L'art. 11 della legge 39/90 istituisce per la prima volta i “Centri di prima accoglienza e servizi”, la cui realizzazione era affidata alle regioni, con uno stanziamento di 30 miliardi di lire in tre anni, con lo scopo di demandare al livello locale la gestione delle

emergenze umanitarie a quelle regioni maggiormente interessate da flussi migratori, lasciando tuttavia ampi margini di discrezionalità (*ibidem*).

La mancanza di politiche lungimiranti, volte alla gestione degli ingressi e all'integrazione dei cittadini stranieri già presenti sul suolo nazionale, unita al restringimento delle maglie d'ingresso, getta le basi per la creazione delle prime sacche di stranieri "sommersi", i cosiddetti clandestini; se prima infatti l'irregolarità dello straniero sopraggiungeva allo scadere del permesso turistico o di lavoro, rendendo comunque stimabile il numero e la condizione degli immigrati presenti, con la legge Martelli molti stranieri diventano irregolari al passaggio di frontiera in quanto sprovvisti di regolare visto e diventano clandestini, di fatto sparendo dal "radar" dello stato. Si crea così persino un indotto di servizi illegali volti all'assistenza dello straniero che decide di varcare le mura dello stato-nazione.

La questione immigrati (o extracomunitari, dicitura questa molto usata in quella decade) entra di prepotenza nell'agone politico e diventa argomento di pubblica opinione: la paura di un'invasione, della perdita di lavoro per gli autoctoni, della criminalità importata, della proprietà e sicurezza delle donne, della perdita delle tradizioni culturali e religiose, della disparità di trattamento in Italia e all'estero (ad esempio: loro non fanno costruire chiese cristiane ma pretendono che noi avalliamo la costruzione di moschee) vedranno alcuni partiti (in primo luogo il Movimento Sociale Italiano, le nascenti leghe del Nord e Forza Nuova) alzare il livello di tensione attraverso l'introduzione di discorsi di stampo populista e nazionalista, con il risultato di spostare la *issue* immigrazione

da affare per il Ministero del Lavoro ad affare interno, da gestire in senso repressivo. Per fare un esempio, la legge Martelli prevede la programmazione degli ingressi di stranieri per motivi di lavoro attraverso un decreto annuale (l'odierno “decreto flussi”); i numeri di ingressi previsti sono sempre molto bassi, raggiungendo in certi casi la cifra di zero ingressi, e i decreti giungono quasi sempre in ritardo, quasi alla scadenza dei permessi precedenti, se non dopo. Gli stranieri già presenti in posizione legale possiedono invece permessi a breve scadenza che vanno spesso rinnovati, congestionando la macchina amministrativa che si avviluppa sull'inadeguatezza dell'impianto normativo a cui fa riferimento. Queste misure poco lungimiranti creano un enorme ritardo della burocrazia e favoriscono la scelta della condizione di clandestino come possibile, unica alternativa in molti casi.

Questi, in sintesi, i punti della legge Martelli:

- nei confronti dei richiedenti asilo: abolizione della cosiddetta “riserva geografica”, che imponeva di occuparsi solo dei paesi dell'Est Europa e introduzione di apposite procedure per il riconoscimento dello status e previsione di un assegno per la durata di 45 giorni (ritenuto, ottimisticamente, un lasso di tempo sufficiente per prendere una decisione in merito alle richieste d'asilo);
- in materia di soggiorno, quella più ampiamente presa in considerazione: disposizioni sul rilascio dei permessi e sulla loro tipologia, sulle condizioni di rinnovo (accertamento del reddito in occasione del primo rinnovo), sull'iscrizione alle anagrafi comunali;
- in materia di programmazione dei flussi: previsione di un decreto

interministeriale per fissare il numero degli ingressi e i relativi beneficiari (previsione risultata incongrua anche in questa nuova formulazione, tant'è che il decreto venne varato alla fine di ciascun anno o addirittura nell'anno successivo nella convinzione che la sua efficacia fosse pressoché nulla);

- in materia di lavoro: estensione delle possibilità occupazionali per gli immigrati (quanto meno a quelli regolarizzati) alle ipotesi di lavoro in cooperativa e lavoro autonomo;

- in materia di tutela: più adeguata regolamentazione dei ricorsi ai tribunali amministrativi regionali;

- in materia di controllo dei flussi: disposizioni sul controllo delle frontiere, sui respingimenti e sulle espulsioni;

- in materia sociale: creazione di un fondo per finanziare i centri di accoglienza, fissazione di norme per la ripartizione del fondo alle regioni, disposizioni per l'equiparazione dei titoli di studio, assunzione di assistenti sociali alle dipendenze degli uffici del Ministero del Lavoro;

- in materia di regolarizzazione: varo di una sanatoria generalizzata, anche a prescindere dal rapporto di lavoro, a beneficio di quanti fossero in grado di dimostrare di essere entrati in Italia entro il 1990 (ne beneficiano circa 220.000 persone, mentre ipotesi azzardate avevano parlato della presenza di 2 milioni o più di irregolari) (Cfr. OIM, 2011).

## **1.5 La riforma della legge sulla cittadinanza del 1992**

Per spiegare l'attuale condizione legale del cittadino straniero, lo studio dei cambiamenti attuati dal Legislatore negli anni Novanta appare fondamentale. Non solo infatti la questione migratoria entra in questo periodo, a pieno titolo, nel gruppo dei discorsi che differenziano fra loro i principali partiti politici e i loro rispettivi orientamenti, ma diventa anche una grande questione nazionale che permea i dibattiti mediatici e l'opinione pubblica. I tentativi di riforma della legislazione migratoria, come visto precedentemente, non erano riusciti a delineare in modo lungimirante la politica degli ingressi a causa di numerosi fattori tra i quali ricordiamo la peculiarità del tessuto industriale e produttivo italiano, la grande differenza socio-culturale ed economica delle varie aree del Paese e, non ultimo, uno storico, atavico diniego della presenza, del peso e dell'importanza economica e culturale dello straniero, sicuramente derivata o almeno influenzata, come del resto l'intero apparato legislativo ed amministrativo, dall'ingombrante presenza del tragico ventennio fascista nella recente storia nazionale. Nel 1992 viene approvata la prima riforma alla legge sul diritto di cittadinanza, la prima dopo quella del 1912. Essendo stata tradizionalmente un paese d'emigranti, l'Italia aveva elaborato principi di legge che favorissero massimamente la possibilità che un emigrante italiano potesse mantenere il più a lungo possibile lo status di cittadino italiano residente all'estero, e che i discendenti di questi potessero acquisire con facilità il medesimo status se ne avessero fatto richiesta. La legge del 1912 sembrava

presentare due facce: da un lato il cittadino straniero poteva acquisire la cittadinanza italiana in tre modi: se dimostrava di essere nato e cresciuto in Italia, se vi risiedeva per un periodo continuativo di 5 anni in modo legale, o se contraeva matrimonio con cittadino italiano; d'altra parte però, il diritto coloniale poneva restrizioni ferree nei confronti dei colonizzati, vietando i matrimoni misti e rifiutando di concedere il diritto di cittadinanza a qualsiasi colonizzato. La legge sulla cittadinanza approvata nel 1992 rafforza sostanzialmente le connotazioni “etniche”, termine che comincia a sostituire quello di “razza”, già affermate ottant'anni prima e poi ribadite dal Fascismo, nella selezione dei parametri per la concessione del diritto di cittadinanza: si forma così una sorta di classifica dei soggetti aventi caratteristiche “etniche” considerate preferenziali per ambire allo status di cittadini. I cittadini di origine italiana residenti all'estero (cioè di “sangue italiano”) sono i soggetti preferenziali: per loro le procedure di ottenimento dello status di cittadino italiano appaiono molto semplificate; i cittadini appartenenti agli stati membri della Comunità Europea sono anch'essi favoriti nel processo di naturalizzazione, per il quale viene richiesto un soggiorno continuativo, legale e dimostrabile, della durata di quattro anni. Per tutti gli altri, ivi compresi i cittadini stranieri già residenti sul territorio nazionale, il periodo di soggiorno richiesto passa a 10 anni, 5 in più di quelli richiesti dalla legge precedente. Questa restrizione viene allargata non solo a chi già soggiorna in Italia, ma anche a quegli stranieri che già avevano completato il periodo di residenza di 5 anni o avevano inoltrato richiesta di naturalizzazione avvalendosi della normativa precedente.

Inoltre, come già successo con le leggi e le circolari emanate in Italia per stabilire le politiche sull'immigrazione, la genericità nella descrizione delle procedure portava un altissimo livello di discrezionalità locale degli apparati amministrativi, rendendo molto aleatorie le possibilità che una domanda di naturalizzazione andasse a buon fine.

Rispetto agli altri paesi dell'Unione Europea, la legge sulla cittadinanza del 1992 presenta caratteristiche molto restrittive; paesi come la Francia e la Germania infatti, avevano predisposto una legislazione che favorisse la possibilità, per i cittadini stranieri richiedenti, di ottenere lo status di cittadini naturalizzati, favorendo un'immigrazione legale, orientata al rispetto di diritti e doveri e legata alla necessità di rispondere efficacemente alle richieste del mercato del lavoro interno, favorendo i processi di integrazione. Secondo Colombo, “il fatto che in Italia una legge così restrittiva sia stata approvata da una larga maggioranza, senza discussioni o conflitti degni di nota, è probabilmente rivelatore del vero e proprio rifiuto del sistema politico italiano a mettere in atto una politica d'integrazione consapevole”(Colombo 2004, p.61).

Nonostante nei primi anni Novanta la questione migratoria diventa argomento principale nelle agende politiche, specialmente a ridosso dei periodi di campagna elettorale, il parlamento italiano si trova ancora caratterizzato, da una tendenza denegativa e posticipativa, che si traduce in riforme di legge poco lungimiranti e che riesce ad unire le forze politiche al momento del voto.



## **1.6 Decreto Dini**

In seguito alla crisi del primo governo Berlusconi, nel gennaio del 1995 si apre una fase di governo tecnico presieduta dall'onorevole Lamberto Dini, ex governatore della Banca d'Italia. Durante questo anno e mezzo di legislatura le priorità dell'agenda politica italiana si spostano completamente sull'approvazione di una nuova legge finanziaria e sugli affari interni; questo spostamento dell'attenzione, dovuto molto anche alla crisi del sistema politico italiano innescata dagli scandali di Tangentopoli, portano alla creazione di un governo tecnico sostenuto da una ampia coalizione che vede partiti come la Lega Nord in trattativa diretta con la coalizione di centro-sinistra. Questo gioco di forze porta le destre (specialmente Lega Nord e Alleanza Nazionale) a spingere il governo ad una revisione della normativa sull'immigrazione in senso maggiormente repressivo: espulsioni più facili e maggiori controlli sono tra i punti su cui i partiti anti-immigrazione maggiormente spingono con la minaccia di ostacolare i lavori parlamentari che avrebbero portato all'approvazione della legge finanziaria. Il 23 febbraio 1995 viene emanato il decreto 489/95 che contiene sia ulteriori interventi restrittivi in materia di controlli di frontiera ed espulsioni, sia una nuova sanatoria per gli stranieri irregolarmente presenti in Italia.

Nello specifico, riguardo alla normativa che regola gli ingressi, viene ridotto, rispetto alla precedente legislazione, a sette giorni il tempo, davvero irrealistico, utile per presentare un ricorso ad un decreto di espulsione per soggiorno irregolare. È possibile per il Questore espellere

il cittadino straniero anche in seguito a condanne penali a carico, anche di modesta entità.

Riguardo alla regolamentazione sugli ingressi, viene stabilito che qualora un cittadino straniero abbia subito condanne penali all'estero per quei reati per i quali in Italia è prevista l'espulsione, perde il diritto al visto d'ingresso, nonostante le condanne vengano emesse da diversi ordinamenti giudiziari di paesi stranieri. I controlli di frontiera inoltre, vengono inaspriti, fatto a dir poco inusuale, anche dal punto di vista sanitario: viene infatti decretato che l'ottenimento del visto passi dall'esibizione di un certificato che attesti l'assenza di malattie considerate di pericolosità sociale, introducendo un enorme problema per il diritto a scegliere liberamente i luoghi di cura per cittadini stranieri (Colombo 2004, p.61)..

La sanatoria che accompagna tale decreto non ha il carattere generalista di quella che accompagnò la legge Martelli, essendo legata solo ad alcune tipologie prestabilite di stranieri già residenti come i familiari di immigrati regolari stabilmente inseriti; coloro per i quali un datore di lavoro dichiara la propria disponibilità all'assunzione regolare e al versamento anticipato di una certa - tutt'altro che modesta - quota di contributi previdenziali; quelli che possano certificare lo svolgimento di un'attività lavorativa continuativa (anche in mancanza di disponibilità da parte del datore di lavoro) e coloro che possano certificare lo svolgimento, nel recente passato, di attività lavorativa di congrua durata alle dipendenze di uno stesso datore di lavoro.

## 1.7 Legge Turco-Napolitano

Il 27 novembre del 1990 l'Italia firma la sua adesione al trattato di Schengen. Gli obiettivi di tale accordo si concentrano sull'abolizione dei controlli sistematici delle persone e delle merci alle frontiere interne dello spazio Schengen (detto *Acquis Schengen*), il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne dell'area che aderisce al trattato, la maggiore collaborazione delle forze di polizia dei vari stati, anche tramite l'integrazione delle rispettive banche dati (SIS, ovvero Sistema di Informazione Schengen) e la possibilità da parte di queste ultime di operare anche oltre il confine nazionale ad esempio per inseguire malviventi in fuga. Questo accordo, se da un lato sembra avere valenza assai positiva per la libertà dei cittadini europei e per ragioni di interesse economico, dall'altro appare controverso in quanto delega agli stati di confine esterno il rafforzamento sistematico delle frontiere senza prevedere apposite voci di finanziamento di questi adeguamenti. Per l'Italia, completare l'adesione al trattato significava anche riadeguare la normativa interna in materia d'immigrazione agli standard richiesti dalla Comunità Europea. Per questo motivo, il governo presieduto da Prodi, eletto nel maggio 1996, decise di varare una nuova riforma delle leggi sull'immigrazione. Fu dato quindi mandato all'allora Ministro dell'Interno Giorgio Napolitano, in accordo con il Ministero senza portafoglio per la Solidarietà Sociale, presieduto dall'onorevole Livia Turco, di elaborare un decreto-legge che potesse rassicurare l'Europa e l'opinione pubblica interna riguardo alla capacità dello Stato di contrastare l'immigrazione

clandestina e adeguare la regolamentazione dei flussi di lavoratori alle richieste del mercato interno. La legge Turco- Napolitano, inserita poi nel *Testo unico in materia di immigrazione*, riforma radicalmente l'assetto normativo in materia di immigrazione trasformandola su tre principali punti, ovvero la regolazione dei flussi di lavoratori, il rafforzamento dei controlli in ingresso e degli strumenti di contrasto alle posizioni irregolari, e i processi di integrazione degli stranieri già presenti.

Riguardo agli ingressi regolari, già la legge del Novanta, come abbiamo visto, aveva indicato la possibilità di stabilire le quote di ingressi annuali di lavoratori stranieri tramite apposito decreto, il “decreto flussi”. La quota dovrebbe rappresentare, infatti, la quantità massima di lavoratori che le infrastrutture sociali ed economiche possono assorbire annualmente. La legge 40/98 delega al Governo la disposizione di due tipi di decreti attraverso cui gestire gli ingressi. Con il primo tipo, che ha cadenza annuale, viene stabilita la quota massima di ingressi consentiti nell'anno della loro vigenza. I decreti del secondo tipo sono invece dei documenti programmatici e stabiliscono, ogni tre anni, i criteri e le priorità da far valere nella determinazione della quota annuale.

Riguardo al controllo di frontiera e contrasto dell'immigrazione irregolare, la legge 40/98 rende possibile l'allontanamento immediato degli stranieri che vengano intercettati direttamente durante l'attraversamento della frontiera, detto “respingimento”; inoltre, è possibile per la forza pubblica, trattenere il clandestino in appositi centri di detenzione, i *centri di permanenza temporanea*, oggi denominati *centri di identificazione ed espulsione*.

Per quanto riguarda le misure volte all'integrazione della popolazione straniera già presente, la legge Turco-Napolitano prevede la possibilità di rilasciare, da parte delle autorità, un permesso di soggiorno di lungo periodo, detto *carta di soggiorno*. Questa misura avrebbe dovuto garantire la possibilità per i cittadini stranieri di non doversi sottoporre a lunghe e continue trafale burocratiche per il rinnovo dei permessi, decongestionando la macchina amministrativa e favorendo una maggiore attenzione della forza pubblica al contenimento e repressione delle posizioni irregolari. A fronte di queste intenzioni, la risposta dei cittadini stranieri fu molto sotto le aspettative, probabilmente a causa dell'alta discrezionalità delle amministrazioni locali nell'applicazione della normativa.

Viene inoltre introdotto il meccanismo dello *sponsor*, ovvero la possibilità da parte di un autoctono di farsi da garante per l'ingresso regolare di un cittadino straniero, potendo dimostrare di essere in grado di provvedere a un alloggio e alla copertura dei costi per il sostentamento e assistenza sanitaria per l'intera durata del permesso di soggiorno con validità della durata di un anno, nel corso del quale lo straniero avrebbe potuto effettuare l'iscrizione alle liste di collocamento.

## 1.8 Legge Bossi-Fini

Con le elezioni politiche del 2002, l'Italia sceglie una coalizione di centro-destra come guida del paese. Il nuovo governo italiano, formato dalle destre tradizionali (Forza Italia e Alleanza Nazionale) e dal movimento xenofobo ed etnonazionalista, poi diventato Partito della Lega Nord, può mettere in pratica gli elementi principali di quel discorso politico che cerca di parlare “alla pancia del paese”, facendo leva sulle paure più diffuse, specialmente in quella fetta della popolazione che abita la provincia operaia del Nord e le grandi città industriali, dove la competizione con i nuovi arrivati diventa palpabile. La Lega Nord infatti, basa la sua ragion d'essere sulla difesa dei popoli e delle culture del nord dell'Italia dall'invasione, sia demografica che culturale, che gli stranieri portano avanti in Europa; quest'invasione ha secondo la Lega un carattere massivo e rappresenta una catastrofe per le tradizioni, per il territorio, per il lavoro e la sicurezza delle popolazioni che abitano il nord Italia.

Sergio Terzaghi, bossiano di ferro, fuoriuscito dal partito in seguito alla vittoria interna di Roberto Maroni nel 2012, descrive così, in tutta la sua presunta drammaticità, il tema dell'invasione, sul sito del movimento giovanile della Lega Nord, il 12 marzo del 2003, circa un anno dopo l'approvazione della legge Bossi-Fini:

“L’immigrazione extracomunitaria in Padania ed in Italia, favorita dai precedenti Governi miopi, se non complici, ha assunto le proporzioni di una vera e propria invasione: infatti,

oltre un certo limite percentuale, l'arrivo di popolazioni straniere, sia anche pacifico, si trasforma in un fenomeno di sostituzione e depossessamento territoriale nei confronti del popolo che abita originariamente il territorio in oggetto: lo insegnano la storia ed il buon senso. Chi poteva immaginare solo 15 anni fa che interi quartieri di città come Torino, Milano, Genova, Padova, Brescia (solo per fare degli esempi) sarebbero stati dominati territorialmente da extracomunitari?"

In questo stralcio l'autore evidenzia il legame fra immigrazione e criminalità, collegandolo all'inadeguatezza del quadro legislativo:

[...]"Nell'ultimo quindicennio in Italia, il numero dei reati commessi dagli stranieri è aumentato notevolmente. A questo aumento hanno contribuito sia gli immigrati regolari che quelli irregolari, anche se quest'ultimi sono i principali protagonisti (Settanta% dei denunciati per lesioni volontarie, 75% per gli omicidi, 85% per i furti e le rapine). La crescita della criminalità degli irregolari è stata favorita dall'inefficienza del sistema dei controlli, a partire dalla legge Martelli, e dall'impossibilità di effettuare le espulsioni. Di fatto negli ultimi anni si è assistito ad un aumento vorticoso della delinquenza, in particolare nelle grandi città. Una criminalità nuova, che sempre più spesso parla con accento straniero e che espropria i nostri cittadini del loro territorio,

privandoli della loro libertà e della loro tranquillità. Solo la malafede o un'ottusità senza limite, possono far negare la correlazione tra l'immigrazione extracomunitaria e l'aumento della criminalità comune. Questo drammatico legame, oltre a essere facilmente riscontrabile mediante una qualsiasi rassegna stampa di cronaca locale è dimostrato da cifre, statistiche e studi di carattere universitario".

<http://www.giovanipadani.leganord.org/articoli.asp?ID=737>

Durante la campagna elettorale che precedette queste elezioni, uno tra i temi più discussi dagli schieramenti è la questione immigrazione. Il centrodestra aveva più volte attaccato il precedente governo per la sua incapacità a contrastare l'immigrazione irregolare; inoltre, la presenza della Lega Nord, tradizionalmente legata alla difesa delle tradizioni e contraria all'idea di una società multiculturale, aveva fatto enormi pressioni alla coalizione perché fossero rispettate le promesse di dura repressione del fenomeno migratorio fatte in campagna elettorale. Ciò che ne venne fuori fu una delle proposte di legge più repressive della storia delle politiche migratorie italiane, tanto repressiva che alcune delle proposte iniziali furono abbandonate o modificate in corso d'opera a causa della loro palese incostituzionalità o incompatibilità col diritto internazionale. Inoltre, la coalizione di governo dovette, seppur controvoglia, ascoltare le rimostranze di una parte consistente del paese, come i partiti cattolici, spinti da dichiarazioni preoccupate della Chiesa e delle associazioni del terzo settore, della confindustria, i cui membri



erano preoccupati di perdere un importantissimo bacino di manodopera a basso costo, e delle famiglie italiane, che fino a quel momento avevano potuto contare sugli stranieri per i lavori domestici e di assistenza agli anziani. Venne comunque varata la legge 189/2002, che introduce appunto nuove e decisamente più restrittive norme in materia di controllo degli ingressi e di repressione dell'irregolarità, a fronte di politiche d'integrazione praticamente invariate. Viene inoltre varata una nuova maxi-sanatoria che faciliti l'accettazione da parte del parlamento di simili misure.

Per il contrasto all'immigrazione irregolare, viene introdotto l'obbligo di rilascio per i cittadini in ingresso, di impronte digitali sia per la richiesta del permesso di soggiorno che per ogni suo rinnovo. Il periodo di residenza continuativa in Italia, valevole per la richiesta di una *carta soggiorno* passa da 5 a 6 anni. Viene rafforzato il ruolo dei CPT, destando un problema di possibile incostituzionalità poiché si prevede una limitazione della libertà personale disposta con provvedimento amministrativo, in contrasto con l'art.13 della Costituzione che consente ciò solo "per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge". Gli immigrati in attesa di espulsione, invece, sono costretti a stare in questi centri, per accertamenti relativi all'identità, anche se non hanno commesso alcun reato. Viene inoltre raddoppiato il periodo nel quale lo straniero irregolare può essere trattenuto coattivamente nei CPT e viene accorciato il tempo a sua disposizione, una volta espulso, per lasciare il suolo italiano (da 15 a 3 giorni).

Vengono rafforzate le misure di prevenzione degli sbarchi, dotando di

maggiori poteri la forza pubblica che presidia i confini marittimi, alla quale è consentito un respingimento diretto delle imbarcazioni che vengono riaccompagnate in acque non territoriali.

Viene ristretta la cerchia dei familiari aventi diritto al ricongiungimento familiare: restando tale possibilità per il coniuge e per i figli minorenni, i figli maggiorenni potranno ricongiungersi solo qualora non possano, per ragioni oggettive, provvedere al loro sostentamento per motivi di salute che comportino invalidità totale. I genitori, poi, potranno ricongiungersi solo qualora non abbiano, nel paese di origine, altri figli. I genitori ultra sessantacinquenni potranno invece ricongiungersi qualora gli eventuali altri figli non siano in grado di provvedere al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute.

Rispetto alle quote predisposte nei decreti flussi, il decreto del Presidente del Consiglio che determina il numero di extracomunitari che possono entrare ogni anno in Italia diventa facoltativo. Viene inoltre cancellata la figura dello sponsor, e le condizioni di regolarità del soggiorno vengono legate più strettamente al posto di lavoro.

Nonostante queste modifiche sembrino meno eclatanti delle misure strettamente repressive, esse danno voce al rifiuto netto, espresso da questa compagine politica, di una politica attiva degli ingressi: eliminare lo sponsor, reintrodurre la precedenza dei lavoratori italiani e comunitari per l'occupazione di un posto di lavoro vacante, rendere discrezionale il decreto flussi, rendere più difficile per il datore di lavoro l'assunzione di lavoratori stranieri sono misure che disincentivano gli ingressi regolari, favorendo il segmento irregolare e l'entrata di clandestini. In sintesi, i

cambiamenti apportati alla precedente legislazione possono essere così riassunti:

- rigida subordinazione dell'ingresso e della permanenza degli immigrati all'esercizio di una attività lavorativa tramite il "contratto di soggiorno" e il rilascio di un permesso di soggiorno della durata fino a due anni per i rapporti a tempo indeterminato e fino a un anno negli altri casi;
- priorità per gli immigrati provenienti da Stati convenzionati con l'Italia in materia di riammissione o che hanno seguito corsi di formazione professionale organizzati dall'Italia all'estero;
- introduzione di restrizioni nella durata del permesso di soggiorno dei disoccupati (da 12 a 6 mesi);
- aumento degli anni (da 5 a 6 anni) necessari per ottenere la garanzia di restare in Italia a tempo indeterminato con l'acquisizione della carta di soggiorno (il requisito verrà riportato a 5 anni a seguito del recepimento di una Direttiva europea);
- restrizioni in materia di ricongiungimenti familiari per genitori e parenti;
- restrizioni delle possibilità di tutela in caso di respingimento e aumento del trattenimento nei centri di permanenza temporanea da 30 a 60 giorni dei cittadini stranieri senza titolo di soggiorno;
- obbligo, introdotto ex novo, di rilevamento e registrazione delle impronte digitali al momento del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno;
- disposizioni per la regolarizzazione delle persone già presenti (non solo per i lavoratori domestici ma, con una successiva modifica rispetto alla

proposta iniziale, per tutte le categorie (Cfr. OIM, 2011).

## **1.9 Il “Pacchetto Sicurezza”:**

È con la legge del luglio 2009 detta “Disposizioni in materia di misure di prevenzione e tutela della sicurezza dei cittadini, di ordinamento giudiziario e di contrasto della illegalità diffusa”, meglio nota come “Pacchetto Sicurezza”, che la linea dura inaugurata dalla Lega Nord e dalla gran parte del centrodestra è definitivamente messa in opera. Questo insieme di norme, che tocca gli argomenti più disparati, dall'immigrazione alla criminalità organizzata, dalle ronde ai clochard, dal decoro urbano ai buttafuori delle discoteche, rappresenta il giro di vite definitivo in materia di immigrazione. Elemento fondamentale di queste modifiche è il collegamento, ormai diretto, della materia immigrazione alla questione della sicurezza dei cittadini: l'immigrazione così diventa sempre più materia per il Ministero dell'Interno e della forza pubblica, e sempre meno per quello del Lavoro. Rispetto al lavoro infatti, già la Bossi-Fini aveva optato per un ritorno a regole di tipo protezionistico, che sfavorivano la possibilità per un datore di lavoro, di assumere con facilità stranieri, aumentando considerevolmente la burocrazia e restringendo i parametri di selezione (rigida subordinazione dell'ingresso e della permanenza degli immigrati all'esercizio di una attività lavorativa, reintroduzione della priorità riservata alla manodopera

locale tramite accertamento dell'indisponibilità di un autoctono e abolizione dell'istituto della sponsorizzazione).

Queste in sintesi le modifiche apportate dal Pacchetto Sicurezza:

- Introduzione del reato di ingresso e/o soggiorno illegale, con l'obbligo di pagare un'ammenda da 5.000 a 10.000 euro, senza però che il relativo pagamento estingua il reato (punibile con il carcere). L'introduzione di tale reato porta con se la possibilità di contravvenire, da parte di un pubblico ufficiale (anche un avvocato o un medico del S.S.N.) agli articoli 361 e 362 del codice penale, che puniscono il pubblico ufficiale che abbia notizia di reato e non lo denunci alle autorità competenti. Questa possibilità ha portato alle proteste delle associazioni ed ordini professionali, nonché delle organizzazioni umanitarie e del privato sociale, oltre che lo sdegno dell'opinione pubblica, ed è stato abolito.
- Obbligo di dimostrare la regolarità del soggiorno ai fini dell'accesso ai servizi (esclusi quelli sanitari e scolastici) e ai fini di perfezionare gli atti di stato civile (matrimonio, registrazione della nascita, riconoscimento del figlio naturale, registrazione della morte). Questa norma rende di per se impossibile per un lavoratore straniero che sia assunto irregolarmente di denunciare il datore di lavoro.
- Obbligo, ai fini del ricongiungimento familiare, di certificazione da parte del Comune di residenza dell'idoneità abitativa dell'alloggio. Questa norma taglia fuori in nome del decoro un'enorme numero di stranieri, che vivono in condizioni abitative precarie in attesa di un riscatto.
- Introduzione del permesso a punti ("accordo di integrazione"), con il

rischio di esaurire in breve tempo tutti i crediti disponibili e perdere l'autorizzazione al soggiorno; questa norma rende molto più probabile il passaggio da una condizione legale a quella di clandestino, aumentando il "sommerso".

- Rilascio del permesso C.E. per soggiornanti di lungo periodo, dal quale deriva la possibilità di accedere a determinate prestazioni sociali, condizionato al superamento di una prova di conoscenza della lingua italiana;

- Introduzione di un contributo, tra gli 80 e i 200 euro, per ogni rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno;

- Abolizione del regime di silenzio-assenso dopo 180 giorni ai fini del rilascio del nulla-osta da parte delle Prefetture;

- Legalizzazione delle ronde di cittadini privati per garantire la sicurezza, pur rimanendo questo un compito dello Stato, ovvero, possibilità per i sindaci di avvalersi della collaborazione di associazioni (formate principalmente da ex appartenenti alle forze dell'ordine) di cittadini non armati in grado di segnalare casi di disagio sociale o che rechino pregiudizio alla sicurezza.

- Prolungamento del periodo massimo di trattenimento nei Centri di identificazione ed espulsione (C.I.E., sostitutivi dei C.P.T. - Centri di permanenza temporanea);

- Ampliamento del tempo previo necessario per poter presentare domanda di cittadinanza a seguito di matrimonio (in generale da 6 mesi a 2 anni), nonché della durata dell'arresto per lo straniero che non esibisce i documenti all'autorità di pubblica sicurezza (da 6 mesi a 1 anno);

- Riduzione dal quarto al secondo grado di parentela del requisito necessario per impedire l'espulsione dello straniero irregolare; la reclusione da 6 mesi a 3 anni per l'affitto di un immobile a uno straniero privo di permesso di soggiorno, fino ad arrivare alla confisca dell'immobile stesso;
- Obbligo per i gestori dei servizi di *money transfer* di fotocopiare (e conservare per dieci anni) il permesso di soggiorno dei loro clienti e di segnalare alla polizia (entro dodici ore) i clienti sprovvisti del permesso;
- Obbligo di esibire il permesso di soggiorno per gli stranieri intenzionati a celebrare il loro matrimonio in Italia (disposizione poi dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale);

Nell'aprile del 2011, la Corte di Giustizia Europea ha dichiarato illegittimo il reato di clandestinità introdotto dal Pacchetto Sicurezza, perché in contrasto con le direttive europee in materia di rimpatri.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n° 226 del 24/06/2010, ha bocciato in parte la normativa sulle ronde cittadine, dichiarando illegittimo l'impiego delle ronde nelle situazioni di disagio sociale: in pratica, rimane come da sempre possibile per i cittadini denunciare reati perseguibili di cui vengono a conoscenza, ma non possono intervenire organizzandosi in squadre che intervengano nei casi di disagio sociale, come previsto dal Pacchetto Sicurezza; questa sentenza fa seguito ai giudizi di illegittimità costituzionali promossi da varie regioni e comuni italiani, che essendo le agenzie pubbliche direttamente interessate alla messa in pratica delle normative in materia di disagio sociale, si sono poste in contrasto con questa ingerenza dal sapore populista. D'altro

canto, il sapore interventista del concetto di ronda riporta alla mente ancora una volta, nella storia attuale del discorso pubblico sull'immigrazione, l'influenza che ancora oggi il Fascismo ha nella strutturazione delle politiche adottate per lo straniero ed il diverso.





## **Capitolo 2**

### **Le politiche per gli Immigrati in Italia**

#### **Introduzione**

L'analisi delle politiche pubbliche non è un'operazione semplice, come non è semplice definire i confini di tali misure. Le politiche pubbliche infatti, sono un insieme eterogeneo di decisioni prese da una rete di attori istituzionali: queste decisioni vengono stabilite sulla base di un pensiero politico-ideologico e di una concertazione coi livelli locali e le loro relative esigenze e specificità; esse vengono messe in pratica da una grande varietà di attori, di cui solo una minima parte fa riferimento allo Stato centrale: la maggior parte delle misure previste viene messa in pratica dalle amministrazioni locali (regioni-comuni) di concerto con il terzo settore e con il privato sociale. Potremmo dire dunque che una *policy* consiste nell'operazione di stabilire quali sono le soluzioni più appropriate per fare fronte ad un dato problema di rilevanza pubblica. Come si traduce questo processo nella *policy* migratoria in Italia?

Come già accennato nel precedente capitolo, le politiche che riguardano l'immigrazione in Italia sono costituite da una rete complessa e interdependente di attori istituzionali. In questa rete, lo Stato centrale rappresenta solo uno dei nodi che, seppur molto incisivo sulla diversificazione delle possibili traiettorie che si offrono agli individui, non interviene direttamente sulle misure volte all'integrazione dei

cittadini stranieri che fanno ingresso regolare sul suolo nazionale. Storicamente infatti, il Governo ed il Parlamento nazionale si sono occupati principalmente di definire quali norme possano regolamentare l'ingresso del cittadino straniero, chiarendo attraverso la promulgazione di leggi specifiche quali siano i requisiti di ingresso e le procedure volte al mantenimento del diritto di permanenza. Tuttavia, lo studio delle leggi d'immigrazione, pur mettendo in luce l'ideologia di base dello stato-nazione sull'accoglienza dello straniero, non spiega gran parte dei processi che rendono quest'ultimo in grado di usufruire dei diritti civili.

La questione migratoria in Italia assume per la prima volta una rilevanza pubblica negli anni Ottanta, con un netto ritardo rispetto ai principali paesi europei, a causa di una marcata tendenza italiana ad ignorare la portata del fenomeno. Solo quando questo tema diventa strumento di consenso o dissenso politico, lo Stato si esprime attraverso leggi sulla politica d'immigrazione.

Nell'operare un'analisi delle politiche che riguardano l'immigrazione è bene mantenere presente alcune importanti distinzioni, come già accennato nel capitolo precedente: le politiche d'immigrazione sono infatti cosa diversa dalle politiche per gli immigrati. Se le prime sono dedicate alla politica degli ingressi e delle espulsioni, le *politiche per gli immigrati* sono incentrate sui servizi che a livello locale vengono implementati per favorire l'inserimento dei soggetti stranieri nel tessuto lavorativo e sociale dello Stato ospite. Questi processi di inserimento sono guidati dal modello ideologico-operativo dello Stato-nazione di riferimento e sono principalmente demandati agli enti locali. Abbiamo

già visto come i decreti e le circolari ministeriali siano uno strumento fondamentale per il recepimento delle normative nazionali agli enti locali che sono chiamati a metterle in pratica, in un'ottica ufficialmente concertativa. Il livello delle amministrazioni locali diventa dunque un oggetto d'analisi prezioso per comprendere come le decisioni in materia di immigrazione vengono di fatto attuate nel territorio. In letteratura, numerosi autori sottolineano come il livello "locale" rappresenti il terreno d'osservazione privilegiato per lo studio delle rappresentazioni che la politica sceglie di dare all'argomento immigrati, ed alle pratiche che da esse derivano. La Regione, il territorio, la città diventano livelli d'analisi fondamentali per almeno tre ordini di motivi, ovvero: La rilevanza del territorio rispetto ai flussi d'immigrazione; la *governance* dell'integrazione è gestita dalle amministrazioni locali; la partecipazione dell'Amministrazione locale ai processi decisionali.

Il territorio, ed in maniera più precisa, le città, rappresentano un fondamentale parametro di orientamento dei flussi d'immigrazione. Nella prima metà degli anni Settanta, complice anche una politica degli ingressi ancora poco definita, le aree urbane del centro nord rappresentano il polo attrattivo principale nel quale si concentrano la maggior parte delle opportunità di inserimento degli stranieri: un favorevole clima politico e culturale, unito al bisogno del settore terziario di assumere manodopera non qualificata rendono le principali città del nord meta prediletta dei flussi di stranieri.

Durante gli anni Ottanta, l'immigrazione, per lo più economica, trova nelle città del nord grande spazio. Le varie sanatorie consentono agli

stranieri non in regola di emergere e di riscattarsi dalle occupazioni come braccianti agricoli nelle province del sud, prive di servizi. Quando il mercato del lavoro si sposta verso l'edilizia e il settore terziario (non solo servizi alla persona ma anche ristorazione, imprese di pulizie e vendita al dettaglio), il sud perde definitivamente presa sui flussi lasciando spazio al centro-nord e al nord-est. Si evince come i cambiamenti del tessuto economico produttivo italiano, differenziandosi per territori, fungano da regolatori della direzione e del flusso di stranieri: il lavoro, e il conseguente raggiungimento di un tenore di vita soddisfacente rappresentano dunque le mete di approdo ideale degli immigrati

La città esercita dunque una forza d'attrazione molto influente sulla direzione e sulla portata dei flussi migratori.

Gli immigrati che si insediano nei vari territori cercano come ogni individuo di soddisfare i loro bisogni e di trovare un contatto con la comunità d'arrivo. Questo contatto si svolge principalmente attraverso la possibilità di vedersi riconosciuti alcuni diritti. Gli stranieri infatti cercano casa, cercano di imparare a comunicare, necessitano di servizi sanitari adeguati, cercano scuole per i figli, luoghi di aggregazione e opportunità d'integrazione.

In Italia tuttavia, non esiste un modello unico di gestione dei servizi sociali, dell'esercizio della cittadinanza, della partecipazione ai processi pubblici e delle misure volte all'inserimento lavorativo, abitativo e formativo. In questo capitolo verrà approfondita la questione dei modelli di gestione delle politiche sull'immigrazione nei principali paesi europei, e specificando le particolarità che riguardano il sistema italiano. Verrà

altresì discussa l'evoluzione della legislazione in materia di immigrazione dal punto di vista delle amministrazioni e degli enti locali, chiarendone la posizione, il ruolo nel processo di *decision-making* e di implementazione delle *politiche per gli immigrati*.

## **2.1 Ruolo delle amministrazioni locali previsto dalla legge 943/86**

La prima legge italiana sull'immigrazione, datata 30 dicembre 1986, riconosce ai governi locali, e cioè sia alle regioni che ai comuni, un ruolo di primo piano nel processo decisionale e di implementazione delle politiche stabilite dal livello locale. La funzione consultiva e di inclusione decisionale, ed i compiti di implementazione delle strategie nazionali rappresentano i due piani sui quali basare l'analisi della partecipazione degli enti locali alla *governance* dell'integrazione. In base all'art. 2, le autonomie locali dovevano essere rappresentate dalla *Consulta per i problemi dei lavoratori extra-comunitari e delle loro famiglie*. Questa assemblea è costituita da due rappresentanti dell'Anci, due delle Regioni, uno dell'Unione delle provincie, sei rappresentanti delle principali associazioni di immigrati, quattro dei sindacati, tre dell'impresa e del terzo settore; compito della consulta è di fornire indicazioni e pareri ad un altro organo decisionale, ovvero il *Servizio per i problemi dei lavoratori extra-comunitari e delle loro famiglie*. Rispetto

ai processi di *decision-making*, il servizio ha il compito di delineare le politiche e le strategie di implementazione per l'accesso degli stranieri ai diritti sociali e di cittadinanza. Il servizio inoltre ha un ruolo nella regolazione dei flussi di lavoratori previsti dalla normativa nazionale, dando indicazioni ai Ministeri del Lavoro e delle Politiche Sociali sulla gestione delle liste di collocamento per gli stranieri in cerca di lavoro in Italia. Rispetto all'implementazione delle *politiche per gli immigrati*, i livelli regionali e locali assumono ruoli diversi e complementari. Le regioni sono chiamate, secondo l'art. 9, a programmare interventi culturali e formativi per rafforzare la conoscenza della lingua italiana, della cultura e della legge locale, e interventi di formazione per favorire l'inserimento professionale. Il livello locale ha il compito di attuare i programmi regionali di integrazione nel territorio (art.8) predisponendo una rete di servizi sociali ed abitativi eventualmente predisponendo apposite consulte.

Questa legge, seppur riconoscendo l'importanza del livello locale nei processi decisionali e nella realizzazione dei servizi di accoglienza ed integrazione, si concretizza in un parziale fallimento: da un lato, le consulte faticano a formarsi e lo fanno con pesante ritardo a causa dell'ambiguità con cui ne viene deciso l'organico (ad esempio, nell'identificazione di rappresentanti delle comunità di immigrati che siano realmente rappresentativi); dall'altro, la mancanza di voci di finanziamento specifiche per gli interventi culturali, abitativi e di formazione professionale lasciò queste misure in larga parte inattuate.

## 2.2 Legge Martelli ed Enti Locali

La legge 39/1990, detta legge Martelli, segna un marcato cambio di rotta rispetto al ruolo che gli enti locali rivestono nella *governance* dell'immigrazione. Rispetto alla legge precedente, il decentramento dei processi decisionali lascia il posto ad un approccio molto più centralizzato. Riguardo ai processi decisionali, i Ministeri del Lavoro, delle Politiche Sociali, degli Esteri, degli Interni e del Bilancio, ovvero i ministeri direttamente interessati alla *issue* immigrazione, sono preposti dall'articolo 2 a intraprendere processi di concertazione volti a stabilire le linee guida rispetto alla programmazione dei flussi d'ingresso dei lavoratori stranieri e degli interventi economici, sociali e culturali volti a garantire l'integrazione. Nel processo decisionale è previsto il recepimento non vincolante dei pareri espressi dalle consulte rappresentative dei governi locali quali la Conferenza Stato-Regioni, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e delle principali organizzazioni sindacali. Le consulte (già abolite a soli tre anni dalla loro creazione) perdono ogni importanza e l'unico livello locale preso in considerazione è il livello regionale. La centralizzazione dei processi decisionali e la maggiore severità che caratterizzava le politiche d'immigrazione vanno lette all'interno della storia migratoria della fine degli anni Ottanta: nel contesto di un aumento vertiginoso dei flussi migratori, l'Italia si trova a doversi adeguare in ritardo agli standard legislativi già in vigore nei principali stati europei oggetto d'immigrazione. L'immigrazione entra così di prepotenza nel dibattito



pubblico e nella retorica politica richiedendo misure che potessero avere risalto anche a vantaggio dell'opinione pubblica.

Rispetto all'implementazione delle politiche, la legge 39/90 istituisce i *Centri di prima accoglienza e servizi* e stabilisce che le regioni hanno il compito di realizzarli. Per favorire questo processo viene stanziata la cifra di trenta miliardi di lire in tre anni. Le regioni, a loro volta, avrebbero dovuto consultarsi con i comuni maggiormente interessati da flussi migratori per collaborare nella realizzazione di tali centri. In sintesi, la centralizzazione dei processi decisionali scalza gli enti locali fuori dal processo decisionale, affidando ad essi un ruolo di gestione dell'emergenza attraverso l'istituzione di centri di prima accoglienza. Questa scelta fornisce un'idea sulla rappresentazione che la politica italiana ha avuto per decenni in materia d'immigrazione: la gestione di un'emergenza. Questa idea di emergenza nasce probabilmente dal ritardo col quale la politica si è occupata di immigrati e dalla marcata tendenza a posticipare, sottovalutare o denegare l'importanza di tale fenomeno nell'evoluzione del tessuto sociale nazionale.

### **2.3 Ruolo dei governi locali nel Testo Unico sull'immigrazione**

La legge 40/98, alla base del Testo Unico sull'immigrazione (d.lgs. 286/98) sembra capovolgere il processo di decentramento che la legge

Martelli aveva favorito. Questa legge riconosce un ruolo centrale alle Regioni e ai Comuni, sia nel processo decisionale che nello sviluppo operativo delle decisioni prese a livello nazionale.

Dal punto di vista dei processi decisionali, già nel 1992 era stata istituita una commissione parlamentare, chiamata commissione Contri, con il compito di rivedere la normativa in materia d'immigrazione rispetto ad alcuni propositi fondamentali: allargare a tutti i migranti la possibilità di accesso al diritto di cure non solo in caso di emergenza o di gravidanza, ma anche per patologie di media e importante gravità, e di favorire l'inserimento del minore nel circuito scolastico pubblico. La commissione Contri rappresenta il primo riconoscimento da parte dello Stato della necessità di coinvolgere accademici ed esperti del settore nel processo di *decision-making* sulle *politiche per gli immigrati*.

Sempre in quest'ottica partecipativa, i programmi di implementazione delle politiche nazionali vengono concertati con gli enti locali attraverso accordi di programma tra autonomie locali e ministeri. Questi accordi stabiliscono di fatto la programmazione, e la ripartizione delle risorse lasciando grande autonomia decisionale ai comuni ed alle regioni interessate: quest'autonomia si concretizza nella possibilità di indicare gli obiettivi da perseguire, gli interventi da realizzare, le modalità ed i tempi di sviluppo, i costi previsti e le risorse impiegate. I comuni, in particolare, hanno un ruolo centrale nella programmazione: le Regioni infatti definiscono dei piani operativi sulla base di obiettivi prestabiliti, ma spetta ai Comuni il compito di stabilire specifici servizi e azioni a partire dalle linee guida regionali.

L'articolo 3 prevede la formazione di organi concertativi che fungano da strumento di coordinamento tra tutte le realtà pubbliche e private che si occupano d'immigrazione denominati *Consigli territoriali per l'immigrazione*. Questi consigli, sostitutivi delle consulte formate dalla precedente legislazione, sono coordinati dalle prefetture ed hanno il compito di analizzare le esigenze locali e promuovere programmi designati *ad hoc*. Oltre ai rappresentanti delle amministrazioni locali, in tali organismi viene prevista la partecipazione del terzo settore e del privato sociale, rappresentati dalle associazioni che svolgono servizio a favore dei migranti, delle principali associazioni di cittadini stranieri e dei rappresentanti del mondo sindacale e del lavoro in generale. Anche in questo caso, il limite riscontrato riguarda la difficoltà nell'individuare esponenti delle comunità di stranieri che siano realmente rappresentativi della popolazione residente.

Analogamente a quanto previsto dalla legge precedente, il T.U. prevede che siano la conferenza Stato-Regioni e i Comuni a fornire pareri sulla definizione dei flussi coordinati ogni tre anni dal documento programmatico del Presidente del Consiglio.

Dal punto di vista dei processi di implementazione, l'elemento innovatore più importante è senza dubbio l'istituzione del *Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie*, previsto dall'articolo 45, destinato al finanziamento diretto dei programmi annuali e pluriennali di Stato, Regioni e Comuni sul tema dell'accoglienza e dell'integrazione. Le misure previste in quest'ambito sono di ampio respiro e comprendono l'insegnamento della lingua italiana, la valorizzazione delle culture d'origine, la mediazione

culturale nei servizi alla persona, i corsi di formazione e aggiornamento degli operatori, l'educazione interculturale, l'accesso all'abitazione. La ripartizione del Fondo viene organizzata sulla base di accordi di programma stipulati con gli enti locali; in questo processo, le regioni e i comuni dispongono di un ampio margine di discrezionalità, tale per cui possono scegliere autonomamente non solo i programmi da finanziare, ma anche i processi decisionali e il rapporto fra regione e comune. Ai comuni viene specificatamente assegnato il compito di predisporre programmi specifici di assistenza e accoglienza in favore di figure deboli come le donne vittime del racket della prostituzione ed i minori stranieri non accompagnati: per questi ultimi, è compito del comune predisporre una rete di strutture e servizi al fine di "vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente presenti sul territorio dello stato e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate (art. 23 T.U., comma 1).

L'art. 23 stabilisce altresì che le regioni e i comuni possano essere considerati, al pari delle aziende, dei datori di lavoro, delle associazioni sindacali e di volontariato, e dei singoli cittadini, tra gli *sponsor*, ovvero tra gli attori che possano garantire la volontà di inserire il cittadino straniero all'interno del mercato del lavoro. Queste misure, volte a garantire un più facile inserimento dello straniero nel tessuto produttivo del paese ospitante rimangono per lo più inutilizzate, restando in vigore solo due anni ed essendo poi abrogate solo due anni dopo dalla legge Bossi-Fini.

## **2.4 Regioni e Comuni dopo la legge 189/2002**

La riforma di legge 189/2002, detta Bossi-Fini, è considerata quasi all'unanimità una manovra che lascia sostanzialmente invariate gli strumenti operativi a disposizione degli enti locali, concentrando invece la sua energia su misure repressive atte a contrastare con maggiore forza l'immigrazione irregolare e la condizione di clandestinità. Con questa legge viene sostanzialmente confermata la separazione fra strumenti volti all'integrazione, su base regionale, e di protezione ed assistenza, su base locale. Il peso delle politiche d'immigrazione viene invece nuovamente spostato sul piano nazionale e sullo stato centrale, che dialoga con le regioni rispetto alla programmazione triennale e a quella annuale.

Rispetto al livello locale, la legge Bossi-Fini riconosce ai Comuni italiani il fondamentale compito di organizzare tramite l' Anci il Sistema di Protezione per i Richiedenti Asilo, Rifugiati e Stranieri con Permesso Umanitario (Sprar). Questo sistema di protezione è coordinato dall'Ance attraverso il Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza e monitoraggio e supporto tecnico. Viene inoltre istituito presso il Ministero dell'Interno, il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi d'asilo, con lo scopo di finanziare i servizi di accoglienza per una percentuale che non superi l' 80% dei costi delle singole iniziative locali. I Comuni diventano così protagonisti non solo della gestione effettiva del servizio di protezione locale, che funge anche da rete di protezione del territorio, ma anche sul piano nazionale: il Servizio centrale di informazione assume funzioni fondamentali rispetto alla gestione

nazionale del circuito di protezione; tra le sue funzioni principali vi sono:

- Monitoraggio delle presenze sul territorio di richiedenti asilo, rifugiati e stranieri con permesso umanitario
- Realizzazione di una banca dati sugli interventi implementati localmente e sugli utenti che ne hanno beneficiato
- Diffusione delle informazioni relative agli interventi locali
- Assistenza tecnica agli enti locali
- Realizzazione di programmi di rimpatrio volontario assistito tramite l' OIM o altre organizzazioni umanitarie, d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri.

Il peso dei governi regionali sembra uscire rafforzato dalla riforma e dal regolamento di attuazione approvato negli anni successivi: nell'ambito delle *politiche per gli immigrati*, una serie di provvedimenti mette in luce il ruolo chiave delle Regioni nella ripartizione del Fondo Nazionale per le politiche migratorie; già dal 2001 infatti, una serie di accordi di programma vengono stipulati tra i governi locali e il Dipartimento per le politiche sociali con lo scopo di implementare azioni riguardanti tre livelli operativi, ovvero le politiche abitative, l'insegnamento della lingua italiana e la formazione professionale. Le regioni ricevono i fondi dal governo centrale e decidono autonomamente come utilizzarli; per questo motivo, la relazione fra Regione e Comune diventa discrezionale e dipende dalle scelte di *policy* adottate dalle singole regioni. Queste ultime in sostanza ricevono i Fondi dal Ministero delle Politiche Sociali, determinano la percentuale da utilizzare per le politiche in favore degli

stranieri e decidono se e come utilizzare i comuni e le provincie come interlocutori per l'implementazione delle misure scelte. Così, gli interventi dei comuni a favore dell'integrazione dei cittadini stranieri appaiono fortemente influenzati dal piano decisionale delle Regioni a cui appartengono: ogni regione infatti usa la sua discrezionalità per intessere la rete dei servizi con gli attori locali, decidendo caso per caso quali servizi dovranno essere implementati dalle amministrazioni locali: questo aspetto rende più che mai difficile mappare a livello nazionale una carta dei servizi per gli stranieri che il livello locale ha a disposizione e le modalità con cui questi servizi sono stati pensati e messi in opera. Ad esempio, se nel 2001 le Regioni Toscana e Veneto stipulano accordi di programma col governo centrale, nell'ottobre dello stesso anno altre 12 Regioni aderiscono all'iniziativa: la Sicilia, universalmente considerata terra di approdi, nella quale la presenza di stranieri è palpabile e costituisce un'emergenza sociale permanente, non è fra queste.

Dal punto di vista delle politiche d'ingresso, la legge Bossi-Fini riconferma il ruolo centrale delle Regioni: sono i governi locali che entro il 30 novembre di ogni anno consegnano un rapporto sulla presenza e sulla condizione degli immigrati extra-comunitari nel territorio, che contenga anche una previsione sulla reale capacità di assorbimento che il tessuto sociale e produttivo offre nei tre anni successivi. Eliminato lo *sponsor*, le Regioni hanno un canale preferenziale per organizzare il reclutamento e la formazione di manodopera specializzata che possa soddisfare il fabbisogno del tessuto produttivo locale.

In sintesi, la riforma nota come Bossi-Fini, ripartisce le politiche

migratorie nel seguente modo: le *politiche per i migranti* e quelle di assistenza dei flussi non programmati (richiedenti asilo, minori stranieri non accompagnati e donne vittime di tratta) sono affidate alle amministrazioni locali. Le politiche d'immigrazione e le *politiche per gli immigrati* sono invece affidate per lo più al livello delle Regioni, che in accordo col governo centrale e con le amministrazioni locali esprimono pareri sulla quantità e qualità dei flussi d'ingresso e mettono in opera una rete di formazione ed inserimento lavorativo, e di accesso ai servizi sociali (sanitario, abitativo). Un'analisi critica di questi aspetti mette in luce come:

- Sul piano delle politiche per i migranti non si possa nemmeno menzionare l'esistenza di sacche di clandestinità se non in un'ottica estremamente repressiva: la presenza di clandestini non muove nulla rispetto a politiche di assistenza, ma mette in moto la macchina della forza pubblica, con il risultato di tagliare fuori da ogni diritto l'essere umano presente sul territorio, sulla base di un principio di legalità che ha forti ricadute sull'aumento della criminalità locale diffusa.
- Sul piano delle *politiche per gli immigrati*, la sola discriminante utilizzata è l'appetibilità del cittadino straniero rispetto al mercato del lavoro: viene operata una selezione sulla base dell'utilità e mai sulla base del diritto della persona alla sicurezza, all'istruzione e alla partecipazione sociale.
- Sul piano dei diritti, sembra negata l'idea dello straniero come attore sociale, che possa partecipare alla vita pubblica



esprimendo pareri, partecipando alla vita politica locale,  
influenzando il territorio in cui risiede.

## Capitolo 3

### La ricerca sulle politiche locali

#### 3.1 Immigrazione e politiche: stato dell'arte e prospettive di ricerca

Lo studio dei processi di *policy-making* in materia di immigrazione e integrazione degli immigrati dovrebbe essere considerato come un campo di ricerca giovane, soprattutto perché la maggior parte degli studi in questo settore consiste di letteratura grigia.

Per comprendere più agevolmente le differenze in questo gruppo di ricerche dobbiamo tenere presenti alcune fondamentali distinzioni. Gli studi che riguardano l'elaborazione delle politiche migratorie possono essere suddivisi in quattro distinte generazioni, che non sono solo il frutto dello sviluppo di filoni di ricerca che si susseguono nel tempo in base alla loro complessificazione, ma rispecchiano il processo di differenziazione che gli studi sulle politiche migratorie hanno attraversato in base alla storia migratoria dei paesi stessi in cui essi hanno origine. Gli studi di prima generazione riguardano sostanzialmente la composizione demografica e l'evoluzione dei flussi migratori in entrata e le loro caratteristiche già presenti nei paesi europei. La seconda generazione si è concentrata principalmente sull'integrazione economica degli immigrati e sulle loro traiettorie sociali. La terza generazione si è occupata principalmente di politiche di integrazione e della partecipazione politica

degli immigrati, senza tuttavia dare attenzione sufficiente agli aspetti processuali delle politiche. Infine, la quarta generazione ha affrontato il problema di capire come le politiche riguardanti gli immigrati sono decise e implementate, ovvero si è concentrata sul processo di *policy making*. È in questo più recente filone di ricerca che si pone l'attenzione alle dinamiche di governance e alle relazioni interdipendenti fra i vari livelli di governo (europeo, nazionale, locale). L'enfasi sull'interdipendenza fra i livelli di governance, definita come “*governance multi-livello*” costituisce la più recente diversificazione degli studi di policy sulla governance migratoria. Questo filone è stato considerato da alcuni autori come la “quarta generazione e mezzo” (Cfr. Campomori 2008, p.20; Zincone, Caponio 2005).

Le analisi delle politiche pubbliche in materia migratoria vengono svolte generalmente secondo due distinti approcci, ovvero quello *top-down* e quello *bottom-up*. Il primo di questi approcci studia le modalità con le quali i livelli inferiori della catena processuale che porta dalle decisioni ai fatti, ovvero il livello locale, recepisce le direttive dei livelli superiori e le implementa.

Fanno parte di questo tipo di studi le analisi sui processi generativi della legge 40/98 (Zucchini, 1999) e lo studio di Colombo e Sciortino (2003) sulla approvazione della legge “Bossi-Fini” nel 2002. In particolare, Fasano e Zucchini (2001) analizzano alcune novità introdotte dallo Statuto n. 40/1998. Il loro obiettivo era quello di stabilire se gli attori istituzionali e sociali coinvolti nell'attuazione della legge si siano effettivamente comportati nel modo previsto, e come le misure

implementate abbiano *de facto* influenzato l'afflusso e la vita degli immigrati. A tal fine, lo studio ha analizzato tre diversi contesti locali nella Regione Lombardia: una città di medie dimensioni, ovvero Brescia, e due minori, Sesto S. Giovanni (provincia di Milano) e Busto Arsizio (provincia di Varese). Come l'analisi ha dimostrato, i Consigli Comunali di Brescia e Sesto S. Giovanni, che erano già molto attivi sul piano delle politiche di immigrati, si sono dimostrati maggiormente in grado di sfruttare le nuove opportunità finanziarie offerte dalla legge del 1998. Tuttavia, per quanto riguarda l'attuazione delle politiche in materia di immigrazione, come il rilascio della carta di soggiorno, introdotta dalla nuova legge, gli autori segnalano come la Questura abbia adottato procedure estremamente discrezionali e burocratiche (per esempio la richiesta di documenti che non esplicitamente menzionati nella legge). Altri studi si sono concentrati maggiormente sulla realizzazione *top-down* di specifiche disposizioni legislative. Questo è il caso dell'analisi delle procedure di regolarizzazione in due diverse città, Torino e Brescia, condotto da Zucchini (1998). Questa ricerca empirica, basata principalmente su interviste non strutturate, mette in evidenza due diversi modi di risolvere le ambiguità della legislazione nazionale. A Torino, la Questura aveva tenuto riunioni regolari con l'Ufficio Immigrazione del Comune, i sindacati e le organizzazioni del terzo settore, con lo scopo di concordare una comune interpretazione delle procedure di regolarizzazione. A Brescia il processo era invece molto più frammentato, poiché non vi era alcuna collaborazione stabilita tra la Questura e gli altri attori coinvolti nel campo dei diritti degli immigrati.

Il secondo filone di studi, ovvero quelli realizzati in un'ottica *bottom-up*, è sostanzialmente incentrati sull'analisi degli input che i livelli inferiori della catena decisionale forniscono ai livelli apicali della *governance*. Per livelli inferiori intendiamo i contributi forniti sia dai governi e dalle amministrazioni locali, sia dalla società civile, dalle associazioni del terzo settore, dalle associazioni di immigrati e dai sindacati.

Gli studi con approccio *bottom-up* dimostrano che le politiche di rete a livello locale, possono comportare un'azione autonoma incisiva nella promozione del bene collettivo e dell'innovazione. Il ruolo e l'influenza delle associazioni di immigrati variano notevolmente nel confronto fra nazioni.

In questo filone possono essere citati i lavori di Zincone (1999) (già inserito fra gli approcci *top-down*, ma da menzionare per il ruolo fondamentale riconosciuto alle organizzazioni del terzo settore e alle associazioni di immigrati) e Zincone e Di Gregorio (2003). Alcune ricerche affrontano direttamente le modalità di implementazione che i governi locali impiegano sulla base delle direttive nazionali: è questo il caso di Zucchini (1997) sulle *politiche per gli immigrati* nella regione Lombardia. Altri studi da menzionare sono quelli condotti da Campomori (2005a) (2005b) sulle *politiche per gli immigrati* a Caserta, Vicenza e Prato, e sulle modalità cognitive con le quali la *issue* immigrazione viene percepita e trattata dai decisori pubblici. Caponio (2006) si concentra sui casi di Milano, Bologna e Napoli, cercando di analizzare l'evoluzione del discorso pubblico e delle politiche locali per gli immigrati a partire dai primi anni Novanta; questo studio mette

l'accento sul ruolo che le città, e in generale il livello locale, hanno nell'implementazione di politiche efficaci. Altri studi dello stesso autore si concentrano sui livelli locali ponendo l'accento sul ruolo dei servizi sociali, abitativi e sulla partecipazione degli immigrati alla vita pubblica delle comunità in cui risiedono (Caponio 2002, 2003, 2004).

Allasino, Bobbio, Neri (2000) analizzano le strategie di gestione che una Amministrazione locale mette in campo per fronteggiare la crisi urbana in un quartiere svantaggiato della città di Torino con un'alta densità di residenti stranieri. In questo caso specifico, il vicesindaco riesce ad organizzare una nuova rete politica che coinvolge tutti gli attori interessati nel processo decisionale (vale a dire, “comitati, le due moschee, gli immigrati residenti rappresentanti, la chiesa, il quartiere ebraico comunità, ecc” e nel lancio di progetti innovativi. Un approccio *bottom-up* è impiegato in una serie di studi che si concentrano più direttamente sull'organizzazione interna degli uffici comunali riguardanti la questione immigrazione. Ad esempio, Zucchetti (1999, 2000), che ha studiato i consigli comunali della Regione Lombardia, ha osservato un alto grado di differenziazione nelle modalità di fornitura di servizi per gli immigrati. Le relazioni con le organizzazioni del terzo settore sono uno dei fattori che spiega tale differenziazione nei modelli organizzativi, anche se i processi di *policy-making* non vengono studiati direttamente. Questi studi essenzialmente adottano una prospettiva *bottom-up*, in quanto si guardano le relazioni tra reti locali e attori. In molti casi, la ricerca mostra che i consigli comunali (soprattutto nel nord del Paese) e le organizzazioni del terzo settore promuovono misure che

successivamente vengono incorporate nella legislazione nazionale, confermando così l'ipotesi postulata da Zincone (1998), che in Italia sia in corso un cambiamento del processo di *decision-making* che lascia sempre più spazio agli input provenienti dalla base. Una conclusione simile è stata raggiunta da Triandafyllidou (2003) nel suo studio delle culture organizzative e processi di identità che guidano la routine quotidiana degli agenti di polizia, utilizzando Ufficio per gli Stranieri della Questura di Firenze come caso di studio. I suoi risultati suggeriscono che l'Ufficio Stranieri utilizza un elevato livello di discrezionalità nel trattamento delle domande degli immigrati per i permessi. Secondo l'autore, le prassi discrezionali adottate riflettono una combinazione di cultura gerarchica e patrocino formale con nuove esigenze di efficienza e di servizi *user-friendly*. Nelle relazioni, infatti, il senso comune di filantropia organizzata verso 'gli stranieri bisognosi' sembra prevalere su organizzazione razionale del lavoro. Un altro filone di studi ha indagato gli aspetti che riguardano i diritti di cittadinanza degli immigrati. Questi studi, condotti a partire dagli anni Novanta, si concentrano sull'insieme di norme che consente al cittadino straniero di acquisire giuridicamente ed esercitare lo status di cittadino *de iure* (Brubaker 1992; Joppke 1999) e sulle possibilità di esercizio dei diritti civili, sociali e politici (Zincone 1992; Soysal 1994, Schnapper 1992). Queste analisi hanno solitamente un approccio di tipo macro e si propongono di delineare le differenze tra i modelli di gestione sulla base di due caratteristiche principali: l'intensità dell'intervento dello Stato e la tipologia di destinatari degli interventi, ovvero gruppi o individui. Questa

distinzione suddivide gli approcci dei principali paesi oggetto di flussi migratori in quattro distinte tipologie:

1. *Modello assimilazionista*: il forte intervento statale è finalizzato a favorire l'inclusione degli immigrati nell'insieme di norme e valori caratteristici della cultura di arrivo; ne è esempio la Francia, nella quale i gruppi "etnici" presenti, per lo più immigrati dalle ex colonie in Africa, sono spinti ad assimilarsi ai valori della cultura civica repubblicano-giacobina, pagando il prezzo della rinuncia ad uno stile di vita non francese.

2. *Modello multiculturale*: lo Stato, in questo caso, si occupa di conservare le differenze culturali fra gli autoctoni e gli immigrati, ponendo come metro di misura la capacità del cittadino di inserirsi in modo produttivo nel mercato del lavoro. Ne è esempio la Germania, in cui l'ingresso dello straniero è fortemente legato al contratto di lavoro, e in cui la conservazione delle differenze identitarie fra stranieri e gruppi di origine tedesca ha portato negli anni anche a fenomeni di segregazione delle culture (gli Italiani del dopoguerra e la popolazione turca).

3. *Modello liberale*: caratterizzato da un basso livello di intervento dello Stato, che si fa interlocutore dei diritti individuali più che di quelli dei gruppi culturali, sfavorendo l'eterogeneità. Ne sono esempio la Svizzera e gli Stati Uniti d'America, paesi federali, nei quali le comunità d'immigrati devono fare riferimento a risorse per lo più interne piuttosto che a un intervento forte del sostegno pubblico. Se questo crea possibilità di meticciato culturale, dall'altro sfavorisce i gruppi etnici meno privilegiati, favorendo invece le *lobbies* identitarie.



4. *Modello pluralista*: questo modello è caratterizzato da una grande attenzione alla tutela delle differenze culturali e religiose delle comunità presenti, con un intervento pronto dello Stato ad esempio nella promulgazione di leggi *ad hoc* (possibilità di conservare un usanza religiosa, come il velo, anche in contesti pubblici) senza di fatto offrire interventi incisivi dal punto di vista del *welfare*.

Anche Alexander (2003; 2004) costruisce una differenziazione delle politiche locali per gli immigrati in Europa basandosi sull'analisi dei dati raccolti in 25 città. Questa analisi, svolta sulla base della relazione tra autoctoni e stranieri, individua quattro modelli di gestione:

1. *Modello transitorio*: l'immigrazione tende ad essere ignorata dalle autorità locali.

2. *Modello lavoratore-ospite*: immigrazione concepita come fenomeno limitato nel tempo che comporta scarso investimento da parte delle politiche pubbliche

3. *Modello assimilazionista*: modello che punta ad annullare l'alterità culturale attraverso politiche basate sugli individui e non su criteri etnici.

4. *Modello pluralista*: modello che prevede un forte riconoscimento delle identità "etiche" e culturali dei gruppi non autoctoni sviluppando all'interno delle città misure ed interventi di sostegno alla multiculturalità. (Caponio 2006; Campomori 2008)

Alcune analisi hanno dimostrato che l'Italia è stata caratterizzata da una sindrome di 'statalismo debole (Zincone 1992): secondo quest'ottica, lo Stato tenta di iper-regolare, ma in realtà è costretto a accettare alti livelli

di disobbedienza e di delega alla società civile, oltre che ad investire in misure di contenimento del sommerso (sanatorie) e di repressione dell'allarme sociale (centri di detenzione, respingimenti in mare). Altri studi (Lostia Tomaino 1994; Zincone 1994) hanno evidenziato un modello di cittadinanza frammentata, dimostrando che l'accesso ai diritti in Italia è fortemente dipendente dalle condizioni offerte a livello locale. In questo contesto, le *politiche di immigrazione* sono principalmente il prodotto di diversi modelli di relazioni tra le organizzazioni del terzo settore e delle amministrazioni locali, come dimostrato da una ricerca empirica condotta sulle città di di Torino, Bologna, Roma e Palermo (Lostia & Tomaino 1994).



## **Capitolo 4**

### **Un modello di studi sulle politiche pubbliche sull'immigrazione in Italia**

#### **4.1 Alcune questioni fondamentali**

Come già visto nel precedente capitolo, numerosi studi italiani e internazionali sulla *governance* dell'immigrazione hanno messo in luce una grande variabilità locale nei modelli di gestione in materia di stranieri. Innanzitutto occorre precisare come queste politiche vengano spesso denominate politiche per l'integrazione, e che il termine integrazione appare essere un contenitore ambiguo, spesso utilizzato in modo acritico da decisori politici che sono portatori di visioni opposte tra loro. Il termine integrazione infatti, è di fatto il contenitore (ed è il risultato stesso) della visione di massima che uno stato-nazione adotta sul tema dell'immigrazione. Come già precedentemente citato, alcuni autori hanno approfondito lo studio dei modelli nazionali di gestione dei fenomeni connessi all'immigrazione giungendo ad una sistematizzazione di questi in alcune macro-categorie. Il modello assimilazionista tipicamente francese è molto diverso da quello pluralista inglese, e questa differenza non riguarda solo le politiche adottate, ma rappresenta lo specchio dei discorsi espliciti ed impliciti, delle stratificazioni culturali che sono i presupposti dell'identità nazionale. Dunque, parlare delle

politiche sugli stranieri come di politiche di integrazione rappresenta già un'azione di *etichettamento*, (di *naming* e di *framing*, come svilupperemo in seguito) rispetto ad un tema complesso e sul quale la politica, almeno in Italia, ha cominciata ad interessarsi relativamente da poco.

Integrazione però resta l'unico e più realistico termine col quale in Italia, ad oggi, si identificano le finalità del processo decisionale pubblico in materia di stranieri. Ne è testimonianza un dato: in Italia l'affluenza crescente di stranieri immigrati si è intensificata progressivamente dopo la crisi petrolifera del 1973; poi, con gli anni Ottanta e Novanta, il flusso di stranieri è cresciuto in modo esponenziale. Fino al 2011 tuttavia, le politiche nazionali in materia di stranieri erano suddivise tra i Ministeri del Lavoro e dell'Interno, e quello (senza portafoglio) delle Politiche Sociali. Il 16 novembre del 2011, con la formazione del governo tecnico presieduto dall'on. Prof. Mario Monti, per la prima volta la parola "integrazione" viene assimilata ed ufficializzata in un programma di governo attraverso la creazione di un ministero apposito, denominato Ministero della Cooperazione Internazionale e dell'Integrazione, con a capo il prof. Andrea Riccardi, storico italiano e fondatore della comunità di S. Egidio. Dopo questa fase, il successivo Governo, presieduto dall'on. Enrico Letta ha riproposto un ministero *ad hoc*, denominato Ministero dell'Integrazione, con a capo l'on. Cecile Kijene. Il termine integrazione entra così ufficialmente a far parte della storia della programmazione politica italiana.

Secondo Campomori (2008) per politiche di integrazione possiamo intendere "le azioni che mirano a rendere effettivamente fruibili i diritti

sociali garantiti dalla legislazione nazionale: ne sono un esempio servizi quali l'interpretariato presso gli sportelli pubblici, la formazione e il successivo utilizzo dei mediatori culturali in ambienti dedicati come le scuole e gli ospedali, l'apertura di sportelli di consulenza su varie tematiche, l'attivazione di corsi di italiano per stranieri, nonché della lingua d'origine per i bambini immigrati (come suggerisce la normativa nazionale), la formazione e la sensibilizzazione del personale degli enti pubblici che interagisce quotidianamente con l'utenza straniera". (Campomori 2006, p.53).

Posto che la grande maggioranza di questi servizi viene attivata a livello locale e promossa dalle amministrazioni locali e dai governi regionali, è importante tenere presente come la variabilità locale del numero e della qualità di queste misure non possa essere spiegata dal maggiore o minore afflusso di stranieri nei diversi territori: infatti, nonostante questa affluenza si concentri su alcune regioni e provincie piuttosto che su altre, accade che alcune di quelle maggiormente interessate risultino le meno organizzate e attive e viceversa.

Un'altra possibilità di spiegare la variabilità della qualità e quantità di interventi potrebbe basarsi sulle alternanze dei colori politici dei governi e delle amministrazioni locali. È storicamente vero infatti che nella tradizione politica italiana, i discorsi espliciti e impliciti sull'integrazione hanno sempre diviso nettamente l'area conservatrice dall'area progressista. Tuttavia, anche queste differenze non sembrano spiegare la diversificazione degli interventi (Zincone 1994) a causa del fatto che le retoriche e le teorie dichiarate dai decisori pubblici non corrispondono

sempre alle teorie in uso (approfondiremo in seguito questa distinzione).

## **4.2 Tre dimensioni di analisi**

La letteratura e la ricerca nel campo delle politiche pubbliche in favore dei soggetti migranti mostra la necessità di integrare due aspetti fondamentali del processo di *policy making*, ovvero la *dimensione organizzativa locale*, intesa come l'insieme delle leggi, delle reti naturali già esistenti e di quelle attivate dai decisori pubblici, e la *dimensione cognitiva*, intesa come l'insieme dei processi di pensiero individuali e collettivi, espliciti ed impliciti che portano i soggetti a valutare le condizioni iniziali, e di conseguenza a compiere le scelte che ne articolano gli obiettivi ed i processi di trasformazione dell'esistente per raggiungerli. A queste due dimensioni ne va aggiunta un'altra, quella della *governance*, che rappresenta il contributo che le reti informali dei cittadini e del terzo settore storicamente apportano alle politiche pubbliche in materia di stranieri, particolarmente in Italia, paese che tradizionalmente rappresenta un laboratorio privilegiato per la sperimentazione di nuove forme di *welfare* che si sostituiscano al vecchio stato sociale, ormai definitivamente trasformato in qualcosa di nuovo. La dimensione della *governance* (termine che si intende alternativo a *government*) analizza il confine fra l'intervento dello stato centrale e delle sue propaggini locali e il contributo delle associazioni e della società civile in generale, contributo ormai fondante e consolidato nei processi di implementazione delle politiche sociali.

Questa prospettiva complessa è stata applicata allo studio comparato di

realtà locali del territorio italiano, molto diverse fra loro, sia in termini materiali che storici, e si è dimostrata efficace nell'approfondire e dare senso alla grande variabilità di fattori che spiegano le differenze locali nella gestione dei flussi migratori. Nell'ottica di contribuire allo studio comparato delle realtà locali italiane, questo studio si basa su queste dimensioni di analisi, per inserirsi in un panorama di ricerca comparativa ampio, che possa mappare le differenze locali e contribuire alla costruzione di modelli di studio e intervento che siano efficaci nell'orientare le politiche pubbliche.

### **4.3 La dimensione cognitiva**

La dimensione cognitiva individuale è stata per lungo tempo trascurata dagli studiosi di scienze sociali e di politiche pubbliche. In letteratura infatti, numerosi studi si sono interrogati su quali fossero le linee di un intervento efficace per il raggiungimento degli obiettivi prefissati dalle agende pubbliche (come ottenere i risultati attesi? Come implementare efficacemente le politiche decise in sede istituzionale? Come intraprendere percorsi di trasformazione efficaci?). È un dato infatti che i processi di politica pubblica siano influenzati tanto dalla struttura istituzionale e dalla condizione storica dei territori, quanto dalle procedure formali e informali attraverso le quali la politica prende le sue decisioni, ma anche e soprattutto dal processo di definizione del



problema (Lanzara 1993; Campomori 2008). La fase di *problem solving* dipende infatti direttamente da quella di *problem setting*: la capacità di un soggetto di prendere le giuste decisioni per raggiungere obiettivi prefissati passa dalla consapevolezza di quali siano le condizioni iniziali del campo nel quale si opera, dei valori personali e del gruppo che si rappresenta, delle culture e dei discorsi preesistenti. Ogni decisore pubblico infatti dovrebbe possedere una conoscenza di base per spiegare cosa è un problema e quali sono i modi migliori per affrontarlo, possiede quindi una *teoria dell'azione dichiarata*. Questa prima struttura cognitiva è considerata formale, esplicita e condivisa dal gruppo che l'individuo rappresenta. Spesso però i modelli operativi concreti che un osservatore può rilevare nello studio dei processi di *policy* non corrispondono a ciò che pubblicamente viene dichiarato. Ci si trova davanti alla *teoria in uso*, ovvero alle modalità informali con le quali i problemi vengono affrontati, che corrispondono più alle visioni del singolo decisore e che sono studiabili solo attraverso l'osservazione diretta del ricercatore (Argyris, Schön 1978).

La creazione di una teoria dell'azione che si basa su una visione che sia personale e contemporaneamente condivisibile dal gruppo di appartenenza è fortemente influenzata dal modo di vedere il problema e dai valori individuali e collettivi, impliciti ed espliciti che entrano in gioco. Ogni attore inquadra la situazione attraverso la costruzione di *frames*. Questo concetto, elaborato in modo esteso da Goffman (1974) è stato ripreso da numerosi studi sui processi di politica pubblica (Schön, Rein, 1994). Il *frame* rappresenta l'incontro tra i valori di cui il decisore

pubblico ed il suo gruppo sono portatori, e le condizioni materiali di partenza del campo d'azione. Non può esistere una disgiunzione, né concettuale né pratica, fra fatti e valori: ogni soggetto, essendo portatore di un'esperienza, tende a filtrare i fatti attraverso griglie di valori, di convinzioni, di retoriche che lo aiutano a comprendere in modo condivisibile la situazione che si appresta ad affrontare. Nello studio delle *policies* bisogna quindi ricostruire i processi cognitivi che portano gli attori a costruire una teoria dichiarata, che si trasforma al contatto con i fatti (con le condizioni materiali del campo d'azione) in teorie in uso, in modelli operativi che guidano l'azione. La letteratura definisce questi modelli *frames per l'azione*. Questi modelli operativi non rappresentano solo la scala di valori del soggetto, ma anche le teorie ed i valori dei gruppi e delle istituzioni che rappresentano. Possiamo spiegare le controversie tra visioni politiche diverse come conflitti che sorgono fra *frames* incompatibili fra loro. In un ottica bottom-up, si può risalire, seguendo il percorso che dall'individuo porta all'istituzione, ad un livello più generale, che è quello dei *frames metaculturali*, ovvero la stratificazione di sistemi di valori e credenze rappresentativi della storia delle società. Questo processo, che parte dall'osservazione dell'azione di un singolo e porta alle strutture culturali generali del gruppo umano d'appartenenza, può rappresentare un metodo deduttivo per studiare le modalità con cui le culture d'appartenenza orientano le scelte di grandi istituzioni e influenzano la vita dei cittadini e delle comunità locali.

Un altro elemento fondamentale del processo di *problem setting* riguarda l'*etichettamento* o *naming* che il soggetto opera sul campo d'azione e sui

suoi elementi costitutivi. Questo processo cognitivo ha un importante ruolo nella strutturazione delle teorie e dei *frames* per l'azione, in quanto l'etichetta apposta sui destinatari degli interventi (in questo caso i cittadini stranieri) influenza massicciamente la visione che si ha di questi e di conseguenza gli obiettivi che ci si prefiggerà e le azioni che si intraprenderanno per raggiungerli. Alcune ricerche sullo studio delle politiche per gli immigrati in Italia propongono diversi modelli di lettura del processo di *naming* e *framing* dalle politiche per gli immigrati, quali la componente cognitiva (Caponio 2006) o le immagini dell'immigrato e dell'immigrazione (Ambrosini, Colasanto 1993; Campomori 2008). In questo studio vengono approfonditi i seguenti aspetti:

### **Etichetta**

quali termini vengono utilizzati per descrivere l'immagine dell'immigrato e dell'immigrazione.

### **Frame**

come viene descritta la situazione di partenza e attuale.

### **Teoria dichiarata ed in uso**

quali obiettivi sono stati selezionati in partenza e quali misure sono state pianificate per raggiungerli.

#### **4.4 La dimensione organizzativa locale**

Intendiamo per componente organizzativa locale innanzitutto le caratteristiche strutturali e funzionali della rete di servizi che un'Amministrazione locale mette in campo in risposta al tema dell'immigrazione. È noto infatti che molto spesso questa rete di servizi è ascritta all'interno dei servizi socio-assistenziali e per questo è quasi sempre molto legata alla rete delle associazioni e dei gruppi del privato sociale. È a questa rete, come vedremo in modo più specifico più avanti, che vengono di fatto delegati non solo molti degli aspetti relativi all'assistenza del soggetto migrante in quanto bisognoso di aiuto, ma anche quei servizi che tendono a fornire agli stranieri strumenti e competenze utili per potersi integrare nel tessuto produttivo e sociale del territorio in cui vivono. Bisogna però fare ordine sulla natura e sullo scopo di questi interventi, e dedicarsi in primo luogo a mappare quella rete di servizi che le amministrazioni locali gestiscono direttamente. Solo facendo riferimento alle agenzie pubbliche è possibile studiare il funzionamento delle politiche per gli immigrati e comprenderne così sia il lato formale (le strutture realmente esistenti e la loro evoluzione) che informale (le concezioni, i valori, i modelli operativi di cui sono l'emanazione).

Per analizzare la dimensione organizzativa appare opportuno mettere in evidenza alcuni aspetti specifici: in primo luogo, bisogna individuare all'interno dell'amministrazione quali agenzie e servizi hanno mandato o

delega diretta al tema degli immigrati. La collocazione delle responsabilità presso un'agenzia piuttosto che un'altra da al ricercatore l'idea di quale concezione l'Amministrazione locale abbia del problema. In seguito bisogna identificare quale modalità operativa seguono gli interventi del comune, ovvero stabilire se si tratta in maggior numero di progetti isolati, limitati nel budget e nel tempo, o se si sceglie di attivare reti inter-organizzative stabili che rimangano operative sul territorio. Questi interventi possono a loro volta essere studiati dal punto di vista della concezione, della finalità che essi esprimono, ovvero la finalità socio assistenziale o emancipante (*enabling*). Anche il ruolo della conoscenza e degli esperti diventa parte integrante dell'organizzazione dei servizi: molti comuni ricorrono all'uso di figure esterne che orientino gli amministratori sulle condizioni del territorio e dell'utenza e che ne guidino l'intervento. Anche il processo di scelta delle figure considerate esperte rappresenta un fondamentale discrimine per comprendere i *frames* per l'azione che guidano l'operato dei decisori pubblici. A Prato, ad esempio, sono considerati esperti quei professionisti individuati nella ricerca accademica che hanno maturato un interesse per la ricerca nel campo dell'immigrazione e dell'integrazione, con risultati molto positivi rispetto alla capacità acquisita dal Comune di progettare interventi appropriati ed efficaci (Campomori 2008). Infine, appare fondamentale stabilire se e come le pubbliche amministrazioni imparino dai canali di informazione che attivano e se e come adeguino i servizi sulla base della conoscenza ottenuta.

Nello specifico, la dimensione organizzativa locale verrà descritta

attraverso le seguenti componenti:

### **Collocazione e struttura degli uffici competenti**

quali servizi comunali sono dedicati agli immigrati e dove sono collocati rispetto all'amministrazione comunale? Questa componente evidenzia l'importanza innanzitutto di una mappatura dei servizi esistenti, distinti fra pubblici e privati, e di come quelli pubblici siano stati concepiti. Non solo dunque la posizione nella macchina amministrativa, ma anche le componenti cognitive (ruoli, funzioni, obiettivi, *mission*), ovvero i *frames* specifici impiegati nell'organizzazione del settore stranieri.

### **Modalità di intervento**

vengono predilette azioni isolate o si attivano nuove reti e connessioni tra servizi? È molto importante stabilire se le linee di azione impiegate abbiano un ampio respiro e siano progettati per resistere sul territorio, oppure se siano interventi tampone, più spinti dall'emergenza del momento e solitamente legati a progetti, al cui esaurimento inevitabilmente cessano d'esistere.

### **Tipo di intervento**

maggior tendenza ad un approccio emergenziale permanente assistenziale o ad interventi inclusivi-emancipativi (*enabling*)? Ci chiediamo quanto spazio venga dato alla possibilità che gli stranieri diventino cittadini, portatori di diritti e doveri, piuttosto che a quella di rimanere perennemente un soggetto marginale, in condizione di disagio.

L'intervento assistenziale o emergenziale permanente non crea le condizioni per una vera emancipazione dalla condizione marginale; l'intervento inclusivo-emancipativo invece tende a dare ai cittadini strumenti utili per trovare una collocazione nel territorio di arrivo, per creare legami con la gente e con le istituzioni, per partecipare alla vita della comunità in cui risiede.

### **Uso della conoscenza**

chi sono gli esperti? Quale utilizzo ne fa la pubblica amministrazione? I *frames* che si attivano nella scelta di collocare il sapere nel mondo della ricerca piuttosto che in quello dell'esperienza sul campo influenzano massicciamente le *policies* impiegate sull'immigrazione. I decisori pubblici molto spesso prendono le loro decisioni sulla base di una mappa delle condizioni del territorio e dell'utenza, oltre che sulla base dei loro valori. Questi elementi a priori vengono creati sulla base delle informazioni che i decisori ricevono da coloro che vengono ritenuti esperti sul tema. Comprendere le condizioni che portano all'identificazione del soggetto ritenuto esperto e all'assegnazione di compiti specifici aiuta a comprendere come e quanto la conoscenza venga inclusa nei processi decisionali.

### **Processi di apprendimento**

esistono processi di apprendimento nella pubblica amministrazione? Come viene utilizzata la conoscenza? Questa componente della

dimensione organizzativa locale approfondisce l'evoluzione degli interventi della pubblica amministrazione sulla base della crescente conoscenza del fenomeno immigrazione: il primo approccio che i comuni hanno adottato nella gestione dei flussi migratori è stato emergenziale e legato per lo più alla prima accoglienza. Solo nel corso dei decenni successivi alcune amministrazioni hanno sviluppato uno pensiero più elaborato che ha portato ad uno spostamento dell'attenzione sui servizi di seconda accoglienza e sui percorsi di integrazione ed emancipazione dello straniero. Potere studiare questo cambio di prospettiva da al ricercatore la possibilità di comprendere come le amministrazioni apprendano dall'esperienza e come utilizzino l'apprendimento per modificare in corso d'opera non solo gli interventi ma anche la progettazione degli stessi.

#### **4.5 La dimensione della Governance**

Il termine *governance* trae le sue origini dalla ricerca in campo politico sociale della tradizione anglosassone: la *governance* si pone come superamento del concetto di *government* (ovvero di governo centrale) e rappresenta quella rete decisionale ed operativa, risultato di una compartecipazione tra pubblico e privato che concorrono nell'erogazione di servizi alla cittadinanza. Questa rete nasce dall'evoluzione dello stato sociale avvenuta negli anni Ottanta e Novanta, quando gli stati, fra i quali



l'Italia, si rendono conto che l'espansione del controllo pubblico faceva fatica ad adattarsi alla crescente complessità imposta dalla gestione del *welfare*. L'Italia d'altra parte aveva già storicamente consolidato una rete informale di servizi di *welfare* che si erano addensati intorno al volontariato e all'associazionismo cattolico: la Chiesa ha sempre avuto un ruolo centrale nella gestione di reti di *welfare* non pubbliche in Italia. Ad oggi, la rete di servizi che lo stato e le amministrazioni locali mettono a disposizione dei cittadini stranieri è fortemente caratterizzata dalla forte interdipendenza fra le funzioni di programmazione ed intervento (di cui ha responsabilità lo Stato) e la gestione ed erogazione dei servizi stessi, che diventa compito del terzo settore. In Italia in particolare, la tradizione cattolica e del volontariato ha sempre sostenuto reti socio-assistenziali specialmente in quei territori in cui lo stato non si dimostrava in grado di sopperire alle domande di protezione sociale: questa appartenenza ha modellato la rete di servizi del terzo settore sul modello assistenziale, nel quale si dà molto spazio ai servizi di prima accoglienza, e si riduce l'interesse verso gli interventi cosiddetti *enabling* e verso la rappresentanza delle comunità straniere presso la società di arrivo. Inoltre la debolezza storica dell'amministrazione pubblica e della burocrazia del nostro paese ha favorito l'esistenza di aree a basso intervento pubblico che sono state spesso riempite dal terzo settore, che ha progressivamente conquistato un ruolo di primo piano nella gestione del *welfare*. La rete complessa, risultato della commistione di pubblico e privato, che caratterizza il *welfare* odierno è caratterizzata appunto da una forte interdipendenza fra settore pubblico e privato: il settore pubblico infatti

appalta al privato la gestione dei servizi, spesso trascurando il controllo della qualità, utilizzando l'assegnazione di servizi come strumento clientelare, e soprattutto, trascurando la possibilità di progettare interventi che non siano legati a finanziamenti a singhiozzo. D'altro canto, il settore privato è sempre più indebolito dalla dipendenza economica che contrae con lo Stato, nonostante ricopra ruoli di primo piano nell'erogazione di servizi fondamentali.

Campomori (2008) propone alcune proprietà fondamentali della dimensione della *governance* che possono fungere da griglia di osservazione del confine esistente fra settore pubblico e privato:

### **Densità della regolazione politica**

La centralizzazione degli uffici e la gestione diretta di alcuni servizi essenziali rappresenta un assetto organizzativo ad alta densità, che caratterizza storicamente le realtà a tradizione politica di sinistra; questo tipo di intervento è solitamente finalizzato ad uniformare e sistematizzare la rete di servizi esistenti, ma ha lo svantaggio di non essere in molti casi sufficientemente flessibile, e di lasciare poco spazio alle competenze di esperti non appartenenti alla pubblica amministrazione che possono contribuire in modo sostanziale nell'azione di governo locale. D'altra parte una bassa densità di regolazione politica, nonostante favorisca flessibilità e diversificazione dei servizi offerti, corrisponde spesso ad un scarso controllo dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi, che vengono appaltati e poi abbandonati. Altro svantaggio della bassa densità di intervento pubblico sta nella mancanza di una rete centrale che funga

da guida nella progettazione di interventi che abbiano obiettivi chiari e da vero coordinamento tra tutte le realtà operative presenti nel territorio.

### **Scarto tra teoria dichiarata ed in uso**

Come già accennato in precedenza, non sempre le dichiarazioni di intenti dei decisori pubblici corrispondono alle modalità reali con le quali viene gestita la questione stranieri: spesso infatti, la rete di valori del soggetto politico e del gruppo che rappresenta influenzano in modo sostanziale la progettazione di interventi, che però devono fare i conti anche con le situazioni strutturali che caratterizzano il territorio, e con i mutamenti storici, economici e culturali delle comunità locali. Per questo appare necessario distinguere le teorie dichiarate e le teorie in uso anche rispetto alla concezione di rete decisionale e network tra pubblico e privato.

### **Configurazione pubblico-privato**

Questa proprietà fa riferimento alla posizione che gli enti locali assumono rispetto al network col privato. Esistono sostanziali differenze infatti tra una configurazione realmente interdipendente e coordinata, ed una situazione di convivenza nella quale il comune mette a disposizione risorse senza che ci sia un vero coordinamento d'intenti nella programmazione dei servizi. Appare fondamentale la capacità che un'Amministrazione locale possiede nel intessere relazioni stabili e non subordinate con la rete dei servizi del terzo settore, per potere procedere sia con una logica top-down che bottom-up. La logica bottom-up prevede

infatti che le informazioni che afferiscono dal basso, ovvero dalla rete di servizi esistenti, siano in grado di influenzare le decisioni politiche in modo da renderle più adatte alle reali condizioni del territorio ed alla popolazione di utenti destinatari.



## Capitolo 5

### Metodologia della ricerca ed analisi del contesto

#### 5.1 Metodologia

Questa ricerca è stata ideata in continuità con gli studi sulle differenze che caratterizzano i territori, specialmente le città, nell'offerta di servizi e nella fruibilità di diritti per la popolazione straniera. Questi studi, di cui abbiamo già parlato, suscitano un crescente interesse rispetto alla ricerca italiana, sia nel campo delle politiche pubbliche che delle scienze sociali. I lavori di Campomori (2008) e Caponio (2006) rappresentano solo alcuni esempi di studi che pongono l'accento sulla differenziazione territoriale nella fruibilità di diritti per gli stranieri. Questi studi sono caratterizzati da una logica comparativa che attraverso l'analisi di materiali eterogenei (interviste, articoli di stampa, materiale informativo, dati statistici, ecc.) mette a confronto alcune fra le città italiane che maggiormente hanno rappresentato un approdo per immigrati a partire dai primi anni Novanta.

In Sicilia la ricerca sulla gestione amministrativa, politica e sociale della questione stranieri risulta praticamente inesistente. Sembra dunque necessario integrare la rete di studi comparativi sulle maggiori città italiane oggetto di immigrazione con uno studio *single-case* su Palermo. Questo studio può diventare oggetto di comparazione nella misura in cui

è stato concepito con una metodologia simile a quella utilizzata dagli studi italiani sopra citati: in questo modo, sarà possibile confrontare i dati raccolti su Palermo con quelli già raccolti e rielaborati che riguardano Prato, Vicenza, Caserta, Milano, Bologna e Napoli.

I dati di questo studio sono stati raccolti attraverso l'indagine sul campo, e comprendono 36 interviste semi-strutturate, sottoposte a quei soggetti che meglio possono rappresentare la storia e l'attualità della *governance* in tema di immigrati: rappresentanti del Consiglio Comunale, assessori con delega all'Immigrazione, funzionari e dirigenti del comune che si sono occupati da vicino del tema immigrazione, esperti provenienti dalla società civile e dall'università, rappresentanti delle principali realtà del terzo settore, cittadini stranieri residenti a Palermo. Oltre alle trascrizioni delle interviste, numerose informazioni sono state ricavate dalla stampa, dallo studio delle documentazioni riguardanti gli uffici ed i servizi per stranieri, dallo studio dei bilanci, delle ordinanze sindacali, nonché dal materiale programmatico diffuso dalle amministrazioni locali. Di fondamentale importanza ai fini della ricerca è il contributo ottenuto dallo studio delle deliberazioni di Consiglio e Giunta Comunale, che rappresentano una fonte preziosissima di dati, utili anche a sviluppare un confronto tra ciò che è stato detto in sede di intervista, ciò che è stato deliberato dalla pubblica amministrazione e ciò che poi realmente si è concretizzato. Si è inoltre fatto riferimento alle pubblicazioni statistiche del Comune, in un'ottica comparativa con i dati diffusi dall'Istat. Si è cercato di ricostruire un periodo di 20 anni di Amministrazione locale, considerando i primi anni Novanta come l'inizio della questione

immigrazione a Palermo. Fino a quella data, il tessuto urbano era popolato da pochissimi immigrati, la cui presenza era poco considerata dalla popolazione e dall'Amministrazione locale. La maggior parte degli stranieri residenti godeva di una posizione regolare, favorita dalla scarsa strutturazione delle leggi nazionali, e dall'istituzione di sanatorie che accompagnavano gli adeguamenti della legislazione nazionale.

Per discutere dell'evoluzione delle politiche locali in materia di immigrazione ho ritenuto necessario suddividere questo ventennio in almeno tre periodi, che vengono ricavati dai cambi di colore politico delle amministrazioni locali: gli anni Novanta furono caratterizzati dal lavoro delle giunte Orlando, che aveva governato dal 1985 al 1990 e poi con due anni di interruzione, dal 1993 al 2001. In questo periodo si creano le basi per una nuova struttura dell'Amministrazione locale, che include il tema immigrazione nell'agenda politica locale. Dal 2001 al 2012 governa la giunta guidata da Diego Cammarata: questo decennio segna un cambiamento sostanziale nella politica locale, a causa dell'evoluzione della legge nazionale e dei suoi riflessi sull'interpretazione del fenomeno immigrati a Palermo. Il comune, come tutta l'Italia registra un aumento esponenziale della presenza di stranieri, in concomitanza con l'impovertimento della popolazione e delle casse comunali. Il 22 maggio 2012 torna al governo della città il sindaco Orlando, segnando sin da subito, per le ragioni che vedremo, una differenza sostanziale nell'approccio alle politiche locali in materia di immigrazione. Questi tre periodi contengono la storia dell'evoluzione culturale, politica ed organizzativa del tema stranieri nella città di



Palermo, e la diversità di approcci che hanno caratterizzato i cambi di governo segnano fondamentali differenze nell'evoluzione delle politiche locali.

## **5.2 La città di Palermo: presentazione del contesto**

La città di Palermo è stata storicamente una delle mete più attrattive per i cittadini stranieri. Lo conferma il fatto che, in controtendenza con la media regionale e nazionale, Palermo ha registrato un continuo aumento della popolazione straniera residente. Il XV censimento nazionale attribuisce, nel decennio 2001-2011, una diminuzione dei cittadini italiani residenti sul territorio nazionale di 250.000 unità, a fronte di un aumento dei cittadini stranieri stimato per 2.694.256 unità. La sola popolazione straniera ha dunque contribuito ad un aumento della popolazione residente pari al 4,3% del totale. Nonostante la maggior parte degli stranieri decida di stabilirsi principalmente al Nord, e solo in parte al Centro, e nonostante la Sicilia segni un aumento degli stessi di solo l'1% rispetto alla media nazionale, Palermo registra una evidente controtendenza. Tra gli anni Ottanta e Novanta infatti, Palermo risulta sesta in Italia per popolazione straniera residente, con un picco, nel 1991 di 16.242 unità (Ciaffi 2013, p.3) . In seguito, progressivamente, le serie storiche che presentano i dati sugli stranieri residenti evidenziano un ridimensionamento che porterà Palermo ad uscire dalla classifica dei

comuni a maggiore presenza di stranieri. Nonostante il rallentamento evidente della crescita nel corso degli anni Novanta, il comune di Palermo ricomincia a crescere nel corso degli anni Duemila: dai 18.080 residenti del 2002, la popolazione straniera residente aumenta di 10.000 unità attestandosi nel 2011 a 28227 unità.

**Tab.1: Popolazione straniera residente a Palermo e Sicilia**

<b>ANNO</b>	<b>SICILIA</b>	<b>PALERMO</b>	<b>% Palermo-Sicilia</b>
<b>2002</b>	<b>50.890</b>	<b>18.080</b>	<b>35,5</b>
<b>2003</b>	<b>62.900</b>	<b>20.359</b>	<b>32,3</b>
<b>2004</b>	<b>69.679</b>	<b>20.667</b>	<b>29,6</b>
<b>2005</b>	<b>74.595</b>	<b>20.888</b>	<b>28,0</b>
<b>2006</b>	<b>78.242</b>	<b>20.755</b>	<b>26,5</b>
<b>2007</b>	<b>98.152</b>	<b>21.901</b>	<b>22,3</b>
<b>2008</b>	<b>114.632</b>	<b>23.255</b>	<b>20,2</b>
<b>2009</b>	<b>127.310</b>	<b>24.205</b>	<b>19,0</b>
<b>2010</b>	<b>134.607</b>	<b>26.268</b>	<b>19,5</b>
<b>2011</b>	<b>141.904</b>	<b>28.227</b>	<b>19,8</b>
<b>2012</b>	<b>126.747</b>	<b>29.696</b>	<b>23,4</b>

**Fonte: Demo-Istat**

Una città che in soli 10 anni aumenta di un terzo il numero di stranieri residenti, che dal 2,65% del 2002 arrivano a rappresentare il 4,3% della popolazione residente nel 2012, sembra essere un osservatorio privilegiato di studio delle politiche pubbliche, considerando che Palermo risulta nel 2012 la quinta città italiana per numero totale di residenti. Palermo è infatti una grande metropoli, segnata da una forte emergenza sociale, causata dalla crisi economica e da una storica arretratezza del settore pubblico e del livello di istruzione della popolazione. Un enorme numero di cittadini residenti nel capoluogo siciliano vive una condizione di marginalità rispetto alla cultura nazionale, marginalità che è ben rappresentata, oltre che alimentata, dalla inadeguatezza che storicamente caratterizza l'azione delle istituzioni. Illegalità diffusa e degrado hanno rappresentato lo standard di vita di una parte consistente della popolazione cittadina fino alla metà degli anni Novanta. Nonostante la condizione della città e dei suoi abitanti sia molto cambiata negli ultimi 10 anni, molte zone della città sono ancora caratterizzate da una situazione di forte degrado e di chiusura al cambiamento.

In un tale contesto si inserisce, già a partire dalla fine degli anni Ottanta una progressiva penetrazione degli stranieri in alcuni quartieri del centro storico, che non essendo ancora stati all'epoca coinvolti in piani di riqualificazione urbanistica offrono ai nuovi arrivati diverse sistemazioni di fortuna. Così Marie Bassi, ricercatrice in scienze politiche, interessata al ruolo degli attori religiosi nella *governance* dell'integrazione a Palermo descrive la condizione degli stranieri residenti:

Gli immigrati abitano principalmente nel centro storico di Palermo, in appartamenti umidi e scalcinati, abbandonati dai palermitani benestanti. Gli immigrati ci si sono sistemati appena arrivati a Palermo. Il centro storico, tradizionalmente territorio mafioso, si è trasformato sotto l'influenza di questi nuovi residenti: rinascita di una vita notturna, sviluppo di attività commerciali, locali... quartieri di Ballarò e della Cala sono molto rappresentativi di questo fenomeno. Presentano una forte diversità sociale ed etnica e la maggior parte degli operatori locali impegnati nella gestione delle problematiche migratorie e sociali operano in questi quartieri. Anche un quartiere periferico popolare (la Zisa) conta un elevato numero di stranieri. A Ballarò, tranne una scuola elementare, non c'è nessuna istituzione pubblica (la polizia non ci entra mai, non c'è ospedale ...) e ciò crea una distanza fisica tra cittadini e istituzioni. Ma esiste soprattutto una distanza mentale: l'assenza di interazione con le istituzioni pubbliche nasce da una profonda diffidenza dei cittadini verso le istituzioni considerate poco affidabili e corrotte. Gli immigrati, come gli Italiani, hanno preso l'abitudine di auto-organizzarsi. Regole alternative impongono di non rivolgersi allo Stato in caso di difficoltà e mantengono un rispetto reciproco tra le diverse comunità che hanno i propri "referenti", considerati più efficienti dello Stato (Bassi 2012).

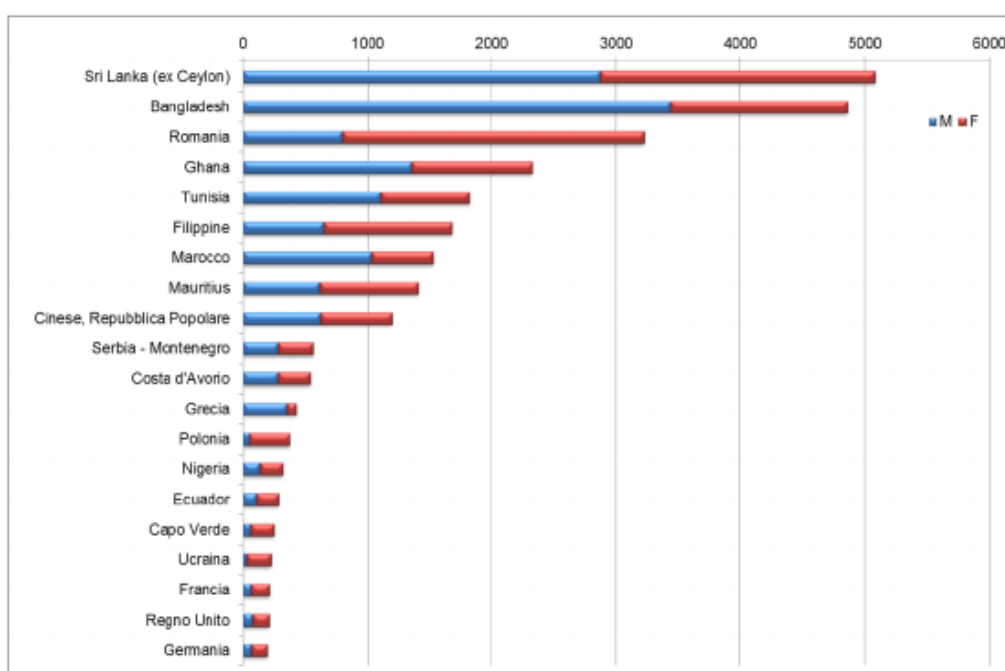
L'analisi delle aree geografiche di provenienza fa emergere che oltre un terzo (il 34,5%) degli stranieri residenti a Palermo al 31 dicembre 2012 riguarda cittadini di un Paese dell'Asia Centro Meridionale. Seguono i cittadini dell'Unione Europea (17,1% del totale degli stranieri), quelli dei Paesi dell'Africa Occidentale (12,6%), quelli dei Paesi dell'Africa Settentrionale (12,1%), dell'Asia Orientale (9,9%), e dell'Africa Orientale (6,1%).

L'incremento del numero di stranieri residenti registrato nel 2012 (+1.469 unità, pari a +5,2%) è stato determinato per il 35,5% da cittadini dei Paesi dell'Africa Occidentale (+521 unità), per il 22,9% da cittadini dell'Asia Centro Meridionale (aumentati di 337 unità), per il 21,9% da cittadini dell'UE (+ 322 unità). Rispetto al 2011 i cittadini dell'Africa Occidentale sono aumentati del 16,2%, i cittadini dell'UE del 6,8%, quelli dell'Asia occidentale del 6,2%, dell'Asia orientale del 5,7% e dell'Asia centro meridionale del 3,4%.

Approfondendo ulteriormente l'analisi, e passando dalle aree geografiche ai singoli Paesi di provenienza, emerge che a Palermo vive una consistente comunità di singalesi: al 31 dicembre 2012 erano 5.082, pari al 17,1% di tutti gli stranieri residenti a Palermo, e in aumento del 2% rispetto al 2011. La seconda comunità di stranieri per numero di residenti è quella bengalese: al 31 dicembre 2012 erano 4.857, pari al 16,4% di tutti gli stranieri residenti a Palermo, e in aumento del 4,9% rispetto al 2011. Seguono, quindi, i rumeni, con 3.224 residenti (10,9% del totale degli stranieri), i ghanesi, con 2.327 residenti (7,8%), i tunisini, con

1.819 residenti (6,1%), i filippini, con 1.681 residenti (5,7%), i marocchini, con 1.529 residenti (5,1%), i mauriziani, con 1.408 residenti (4,7%), i cinesi, con 1.196 residenti (4%), e via via tutti gli altri Paesi. (Informazioni statistiche Comune di Palermo, n°1/2013)

**Fig.1 Cittadini stranieri residenti a Palermo nel 2012 per sesso e cittadinanza (prime 20 comunità)**

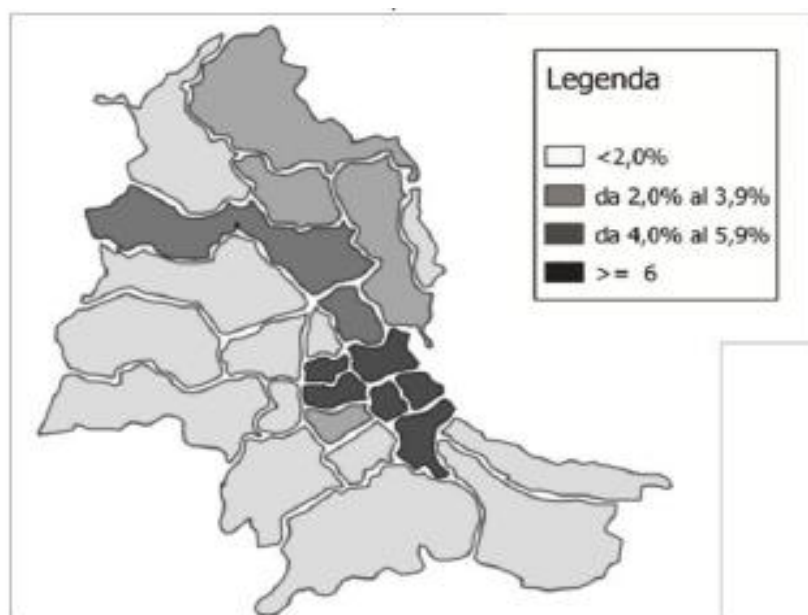


**Fonte: (Informazioni statistiche Comune di Palermo, n°1/2013)**

Secondo il dato anagrafico al 31.12.2011 la presenza degli stranieri nella città di Palermo si concentra particolarmente in alcuni quartieri del centro storico come Palazzo Reale-Monte di Pietà, Tribunali-Castellammare (dove raggiunge il livello di circa uno straniero ogni 4-5 individui) e Politeama; in periferia invece presenta valori inferiori a 1 su 100, come risulta nei quartieri di Arenella-Vergine Maria, Mezzomonreale-Villa Tasca, Cruillas-CEP, Settecannoli, Borgo Nuovo e

Villagrazia-Falsomiele. Nello specifico, dalla distribuzione degli oltre 28.000 stranieri nei quartieri palermitani emerge una particolare concentrazione nei quartieri Politeama (dove risiede il 13,7% del totale degli stranieri residenti a Palermo), Oreto-Stazione (12,5%), Palazzo Reale-Monte di Pietà (12,4%), Tribunali-Castellammare (10,7%), Zisa (9,7%), Noce (7,9%) e Libertà (5,5%).

**Fig. 2: Distribuzione degli stranieri per quartiere (% sul totale degli stranieri a Palermo)**

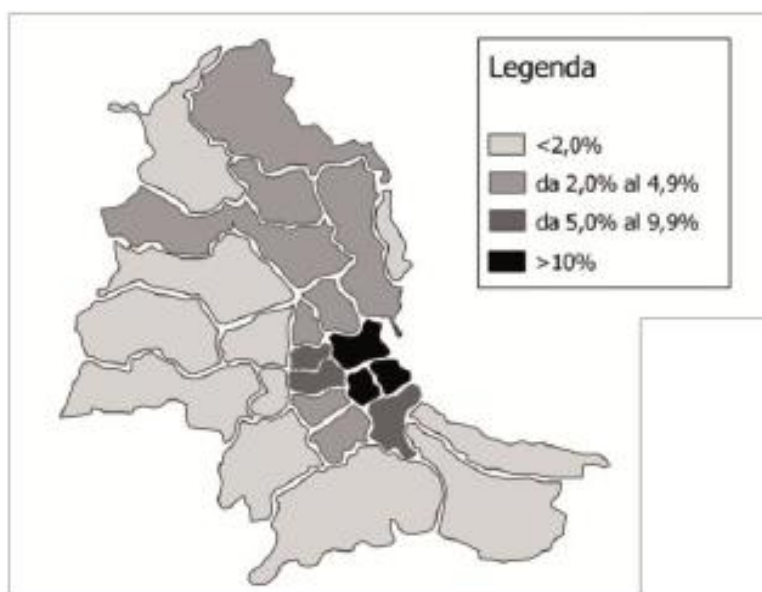


**Fonte: Busetta 2013**

La popolazione straniera ha sperimentato incrementi sostenuti nell'ultimo decennio (tasso di incremento geometrico del +11,3% all'anno nel comune di Palermo) ma con intensità diverse da quartiere a quartiere con

incrementi maggiori nei quartieri di Brancaccio-Ciaculli (18,3%), Oreto-Stazione (17,3%), Santa Rosalia-Montegrappa (17,2%), Cuba-Calatafimi (15,4%), Malaspina-Palagonia (14,3%) e Villagrazia-Falsomiele (13,3%) (Busetta 2013).

**Fig. 3: Incidenza della popolazione straniera (sul totale della popolazione residente nel quartiere)**



**Fonte: Busetta 2013**





## **Seconda Parte**

### **La ricerca: studio dei modelli locali di intervento in favore degli immigrati nella città di Palermo**

#### **Introduzione:**

In questa parte saranno discussi gli aspetti cognitivi delle politiche pubbliche per gli immigrati nel periodo 1993-2001. Attraverso l'analisi delle interviste e della documentazione ufficiale verranno messi in evidenza i percorsi cognitivi che portano il decisore pubblico ad approcciarsi alla questione migratoria in un modo piuttosto che in un altro. L'analisi delle etichette e dei *frames* ci consente di visualizzare come l'amministrazione definisca la situazione di partenza, i soggetti destinatari degli interventi e il fenomeno migratorio in generale. Queste valutazioni che il comune fa del fenomeno migratorio hanno una fondamentale influenza sull'organizzazione di risposte adeguate alla questione dei diritti dei cittadini stranieri a Palermo.



## **Capitolo 6**

### **Periodo 1993-2001: Dimensione Cognitiva**

#### **6.1 Gli albori dell'immigrazione di massa a Palermo**

Come già accennato, nel 1991, Palermo registrò il picco di presenze straniere, balzando al sesto posto tra le città a maggiore presenza di stranieri. In quel periodo l'Amministrazione locale comincia ad interessarsi alla crescente presenza di immigrati cosiddetti extracomunitari. Il sindaco Orlando, già al governo della città dal 1985 al 1990, viene rieletto nel 1993, rimanendo in carica fino al 2000. All'indomani della strage di Capaci, la macchina amministrativa ed il tessuto socio-culturale di Palermo vivono una situazione di grande arretratezza. Ampie zone della città sono lasciate al degrado, c'è un alto tasso di criminalità e di dispersione scolastica. Gli immigrati che si sono inseriti nel territorio negli anni Ottanta avevano trovato una situazione favorevole: trovare un lavoro in nero era abbastanza semplice. Molti cittadini della classe media cercavano collaboratori domestici, e molte imprese locali manodopera poco specializzata e a basso costo. Il clima diffuso di illegalità, e la scarsa efficacia delle leggi nazionali rendevano semplice l'impresa migratoria, in una città in cui il costo della vita era tra i più bassi della nazione. Una lavoratrice mauriziana, oggi cittadina di

Palermo afferma:

C'erano pochi immigrati, e c'era il lavoro veramente, la gente cercava lavoro per passaparola, anzi c'è stato un periodo che lavoravo dalla signora fino alle tre e poi fino alle 7:30 dai figli, e si guadagnava abbastanza bene. E questi soldi per Mauritius erano tanti, erano un sacco di soldi, ed il nostro obiettivo era questo, fare tre anni di sacrifici e poi tornare.

[...] Per me era difficile, tutto questo mi è pesato, diciamo è stata pesante i primi tempi perché io frequentavo una tra le migliori scuole di Mauritius, dalle suore, mia madre ha pagato i miei studi, ed io sono venuta qui a fare la collaboratrice domestica, lavoro per il quale non serviva di studiare. Allora non era come oggi che ti chiedono di parlare la lingua italiana, la signora mi diceva quattro cose in inglese però l'importante era fare le pulizie, non è come oggi che ci sono i centri d'accoglienza, allora no...

[...], io ero senza permesso di soggiorno, mentre mio marito ne aveva uno per ricongiungimento familiare con la madre. Non c'era il pensiero per cui senza permesso di soggiorno uno gira e ha paura della polizia, non avevo questo pensiero, perché sembrava normale. Poi nel 86 c'era la legge Martelli, che diceva che se avevi una casa potevi avere il permesso di soggiorno.

(Intervista del 6 novembre 2012)

All'inizio degli anni Novanta, Orlando vince la competizione elettorale con il sistema dell'elezione diretta del Sindaco, ottenendo il 75 % dei voti. Oltre ai temi legati alla necessità di riscattare l'immagine della città, all'antimafia ed alla legalità, la giunta riporta al centro dell'agenda politica la necessità di ristrutturare il sistema dei servizi alla persona.

La genesi dell'intervento politico sul tema immigrati riceve da subito l'*imprinting* socio-assistenziale che lo caratterizzerà fino al 2012.

Inizialmente, l'immigrazione viene percepita come un tema emergente ma non preoccupante, del quale occuparsi con misure socio-assistenziali.

Viene considerata come una delle varie forme di povertà che caratterizzano la popolazione residente, e come tale, ascritta all'ambito dei servizi sociali.

La rete dei servizi socio-assistenziali esistente era molto scarsa, poco formata e inadatta a fare fronte alla crescente domanda di assistenza.

Un assessore di quegli anni afferma:

Quando venni nominato assessore, mi dedicai a costruire tutta l'architettura dei servizi sociali a Palermo, perché non c'era niente. C'erano pochi migranti, e nessuno di seconda generazione, solo adulti e giovani adulti, per lo più maschi.

Molti migranti allora non avevano sistemi che li garantissero.

I rapporti di lavoro non erano tutelati, non c'erano controlli sulle assunzioni, non c'era l'obbligo di dimostrare l'abitabilità della dimora per potere fare ricongiungimento

familiare... cose che sono state poi introdotte con la Turco-Napolitano.

(Intervista del 11 novembre 2013)

Se quindi l'immigrazione in se era vista come fenomeno in crescita, l'immigrato era spesso descritto come portatore di diritti, ma trattato come povero bisognoso di assistenza.

In questo periodo politico, si struttura la retorica dell'amministrazione Orlando, che rimarrà coerente fino al mandato attuale. Il tema principale riguarda l'immagine dell'immigrato e il suo potenziale ruolo sociale: come cittadino portatore di diritti, lo straniero deve essere accolto da una città aperta, che in contrasto con le restrizioni dettate dalla riforma di legge Martelli, diviene cittadino sulla base della sua residenza. Legare la cittadinanza alla residenza è un tema che caratterizza il discorso pubblico di questo gruppo politico ancora oggi, e che pur contenendo in se maggiore saggezza rispetto ad altri, rimane sul piano retorico per molto tempo. Così, l'Assessore ai Servizi socio-sanitari di quegli anni ricorda quella fase:

Il concetto di Orlando che io abbracciavo pienamente era che è cittadino chi risiede in quel luogo. “Molte genti, una città” nel senso che la città aveva un volto solo: andavo controcorrente, non spingevo il concetto di integrazione, concetto che non era come adesso.

La questione immigrazione non esisteva a livello della

coscienza civile: fummo io ed il sindaco a sollevare la questione. La legge Martelli tentava di operare un contingentamento delle possibilità di ingresso, mentre io ed il sindaco affermavamo che era cittadino chi decideva di risiedere in quel luogo.

(Intervista del 11 novembre 2013)

## **6.2 “Molte genti, una città”**

”Molte genti, una città” è il nome del primo e più ambizioso progetto di intervento dell’amministrazione Orlando sul tema dell’immigrazione a Palermo. Con la deliberazione 2435/96, la Giunta Comunale approva la realizzazione di un progetto redatto dal comune in concorso con Don Baldassarre Meli, responsabile dell’oratorio di S. Chiara e punto di riferimento dell’amministrazione comunale sulla questione immigrati. Tale progetto rappresenta la volontà da parte dell’amministrazione comunale, di coordinare tutti gli interventi che, in modo discontinuo e poco ordinato, erano stati portati avanti fino al 1996.

Nella premessa del progetto si dice che:

Sino ad ora, l’Amministrazione Comunale, grazie al supporto degli esperti, ha cercato di essere un punto di riferimento per gli immigrati: ha promosso incontri “conoscitivi” con le



comunità allo scopo di instaurare un rapporto di fiducia reciproca, ha attivato una rete di contatti [...]

È però giunto il momento di elaborare un progetto generale che dia unità e senso alle diverse iniziative già avviate o in via di definizione, che indichi gli obiettivi che l'Amministrazione Comunale intende perseguire [...]

(deliberazione Giunta Comunale 2435/96)

Dopo una fase conoscitiva, che coincide con il periodo in cui l'opinione pubblica locale e nazionale comincia davvero a interessarsi di immigrazione (1990: legge Martelli; 1991; vicenda della nave Vlora), il Comune di Palermo decide di unificare gli sforzi e coordinare gli interventi. Il documento programmatico di "Molte genti, una città" racchiude la concezione che l'amministrazione Comunale aveva della popolazione straniera. Il nome dato ai soggetti referenti è alternativamente quello di straniero o di immigrato<sup>1</sup>. Ora, appare chiaro

---

<sup>1</sup> Vale la pena soffermarsi a riflettere su questo punto: questi due termini intercambiabili sono riferiti a tutta la popolazione dei residenti non italiani, fatta eccezione per coloro i quali, seppur stranieri od immigrati, provengono da paesi ricchi. La parola "immigrato" infatti, indica colui che risiede in Italia senza esservi nato (participio passato del verbo migrare); la parola "straniero", pur non rimandando a uno status giuridico (straniero = non cittadino), indica invece una sostanziale differenza culturale che rende più difficoltosa l'interazione fra il soggetto e la società cui si fa riferimento per definirlo tale. Ad esempio, se uno studente italiano si muovesse per un'esperienza di studio in Canada, sarebbe sicuramente definito straniero dalla popolazione residente e dalle

che le parole immigrato, straniero, immigrazione non fanno mai riferimento all'intera popolazione di soggetti che riflettono tale condizione; questi termini si riferiscono alla sola, e ben più abbondante fetta di stranieri e immigrati che non hanno sufficienti risorse materiali e culturali per ottenere il minimo dei diritti e della sicurezza personale che il resto della popolazione dà per scontato.

Come detto in precedenza, il nome o l'etichetta data ad un certo soggetto che sia destinatario di interventi pubblici, contribuisce in modo sostanziale alla formazione di quell'idea di base, di quella situazione di partenza, sulla quale il decisore pubblico costruisce la sua idea d'azione. Il frame dell'immigrato a Palermo, come nel resto del Paese, non può che essere quello del povero da assistere. Nonostante il *frame* esplicito sia quello del cittadino aventi stessi diritti, implicitamente si intende per immigrato non colui che proviene genericamente dall'estero, ma colui il quale si trova nel territorio in una situazione di difficoltà dalla quale necessità di riscattarsi. Così continua la delibera precedentemente citata:

nonostante la grande sensibilità dimostrata dalla città nei confronti degli immigrati (fino ad oggi non si sono verificati casi eclatanti di razzismo), in effetti a tutt'oggi i cittadini stranieri si sono trovati ad affrontare gravi disagi soprattutto nel soddisfacimento dei bisogni primari di casa, lavoro e salute, oltre ai preventivabili problemi [...] a causa della

---

istituzioni. Se poi questo studente decidesse di rimanere in Canada a lavorare e vivere, sarebbe definito non più come semplice straniero, ma come immigrato italiano.

diversità di linguaggio, cultura, usanze, religione ed abitudini di vita.

Dato che questa descrizione non può riguardare in nessun caso la condizione di cittadini statunitensi, o di qualunque altro Paese diverso dall'Italia che appartiene al cosiddetto Primo Mondo, in transito o residenti a Palermo, appare chiaro come il *frame* d'azione dell'amministrazione pubblica riguardi in ogni caso una popolazione di poveri da aiutare. Questi poveri fanno sempre parte di culture altre, esotiche, distanti, con usi e costumi spesso difficilmente compatibili con i nostri.

La concezione di diversità culturale viene subito chiarita nella premessa del progetto, nella quale si fa subito (pag. 1) riferimento alla famiglia ed alla donna. Posto che la maggior parte degli stranieri residenti vive in nuclei familiari, e dato altresì che questi nuclei hanno spesso un punto di riferimento nella donna, appare necessaria la creazione di servizi che favoriscano una migliore integrazione della donna e della famiglia<sup>2</sup>. La visione della donna come punto di riferimento delle famiglie viene descritta attraverso la lente opaca dell'esotismo, attraverso una serie di grossolane generalizzazioni:

È noto infatti che la donna, in molte società afroasiatiche, sia

---

<sup>2</sup> Questa lettura va contro le caratteristiche del fenomeno migratorio di quegli anni che, invece, registra soprattutto la presenza di singoli individui (con una maggioranza di uomini e, solo per alcune comunità, di donne) (Cfr. Riccio 2014; Giuffrè 2012; Capursi Giambalvo 2006)

relegata al ruolo esclusivo di moglie e madre, assoggettata agli uomini della famiglia e limitata nella propria libertà personale. Esistono società nelle quali vige, nei rapporti sociali, la più netta separazione fra i sessi, ove le donne non sono libere di uscire di casa da sole e nelle quali talvolta non godono di tutti i diritti civili e politici. [...]È necessario che l'Amministrazione Comunale si faccia carico, anche senza specifiche richieste in tal senso, di contribuire ad una sempre maggiore emancipazione delle donne immigrate e del loro progressivo inserimento nella società cittadina, pur senza volerle sradicare dalle rispettive culture d'origine.

### **6.3 L.I.A.**

L'attenzione del Comune alla condizione della donna immigrata, evidenziato dalle premesse del progetto “Molte genti, una città” porterà la stessa Amministrazione a presentare un progetto in risposta ad un bando della Commissione Europea del 17/01/1997: questo progetto, denominato L.I.A., Local Integration Partnership Action, attivo nel triennio 1996-1999, pone come referenti privilegiati le donne appartenenti alle comunità di immigrati della città di Palermo.

Il frame che emerge dall'analisi dei documenti relativi a tale progetto

conferma la visione della donna immigrata come “versante debole” della comunità (Cantelmo, 1999, p.18): a differenza delle considerazioni espresse in “Molte genti, una città”, in L.I.A. viene evidenziata la capacità che la donna può avere, di assumere un ruolo trainante per la sua comunità d’appartenenza:

Un punto essenziale della filosofia del progetto è stato di dare fiducia e possibilità alla componente femminile della comunità di immigrati, basandosi sull’idea che le donne possono assumere un ruolo trainante nella comunità d’appartenenza, e che l’assunzione di responsabilità crescenti nel dialogo con le istituzioni potesse avere un effetto moltiplicatore nell’integrazione degli immigrati nella vita politica della città.

Nonostante il ruolo della donna nel progetto LIA sia certamente più chiaro che in “Molte genti, una città”, anche in questo caso viene vista attraverso una lente generica, frutto più di considerazioni di buon senso che di dati; quando infatti si fa riferimento alla donna immigrata, senza specificare la sua provenienza, la cultura di origine e lo status sociale, appare inevitabile cadere in generalismi che rendono spesso goffi ed inadatti gli interventi<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Basti pensare alle enormi differenze esistenti, dal punto di vista socio-culturale, tra le donne provenienti da paesi islamici e cristiani; anche tra paesi di eguale religione (ad esempio l’Islam) esistono notevoli differenze in termini di ruolo, mandato sociale, libertà di

## 6.4 “Una moltiplicazione di storie”

Sempre nell’ambito delle azioni volte ad una maggiore integrazione degli immigrati nel tessuto socio-culturale urbano, a partire dall’anno scolastico 1995/1996, il comune di Palermo, d’intesa con l’Assessorato alla Pubblica Istruzione, elabora un progetto di formazione degli insegnanti denominato “Una moltiplicazione di storie a Palermo”. L’idea di fondo di tale progetto si basa sul riconoscimento della scuola come istituzione centrale per favorire il dialogo fra autoctoni e immigrati: come già descritto negli altri progetti, il Comune ritiene che le comunità di immigrati a Palermo siano per lo più formate da nuclei familiari; per questo motivo, oltre alla condizione della donna, viene posta grande attenzione all’istituzione scolastica.

[...] Considerato infatti che nella nostra città sono presenti nuclei sempre più consistenti di popolazione immigrata da diversi continenti e che la scuola si trova ad essere il centro di un mutamento culturale, che richiede un notevole impegno da parte degli insegnanti, l’obbiettivo che il progetto educativo

---

autodeterminazione delle donne. Si pensi inoltre all’enorme differenza che intercorre, in termini sociali, tra una donna pinay, una yoruba, una donna del Mahgreb, una del Bangladesh, o dell’India.

si prefigge è quello di mettere in comunicazione mondi, esperienze e costumi diversi.

Grande attenzione viene data soprattutto alla conoscenza della cultura islamica, vista come cultura religiosa predominante nelle comunità di immigrati della città. Ci si basa inoltre sulla considerazione che la città di Palermo ha avuto una lunghissima tradizione di interscambio con la cultura araba. Per questi motivi si ritiene indispensabile che gli insegnanti conoscano in maniera approfondita la cultura islamica, la sua storia e tradizioni, i suoi connotati culturali e la storia del legame fra Islam e Palermo. Dato che le considerazioni su efficacia ed efficienza del progetto saranno riservate al capitolo successivo, ci limiteremo qui ad analizzare il *frame* utilizzato dal Comune nell'approcciarsi a questo tipo di interventi: per prima cosa, come già visto in precedenza, il termine "immigrati" diventa un calderone di popoli e culture diverse che viene impiegato per descrivere in modo omogeneo realtà molto diverse fra loro. Considerare l'Islam come religione principale degli immigrati a Palermo è il frutto di un'analisi quanto meno approssimativa della realtà culturale degli stranieri residenti: i dati statistici diffusi annualmente dal Comune stesso indicano che i cittadini stranieri residenti, provenienti da paesi di religione islamica sono poco più di 8000, a fronte di circa 20000 presenze totali. Nonostante 8/20 sia il 40% dei residenti, rimane inascoltato il bisogno di mediazione ed accoglienza delle differenze culturali proprie della maggior parte delle comunità di stranieri residenti<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Basti pensare che la prima comunità di immigrati per presenze a

## 6.5 La questione “nomadi”

Sempre all’inizio degli anni Novanta, si fa sempre più urgente rispondere all’emergenza creata in città dalla presenza sempre più evidente di un gruppo di Rom del Kosovo che dal quartiere Zen si erano spostati in massa in un area adiacente al parco della Favorita, costituendo quello che ancora oggi viene nominato “campo nomadi”.

Come vedremo più avanti, il riconoscimento da parte dell’amministrazione comunale di questa fetta di popolazione residente a Palermo porterà all’introduzione di una nuova etichetta. L’introduzione di questa nuova categoria di residenti comporterà alcune modifiche sostanziali nell’assetto dei servizi, portando l’Amministrazione a costituire un’unità operativa *ad hoc* nel corso del decennio successivo.

L’introduzione della categoria “Nomadi” necessita di alcune precisazioni.

A partire dai primi anni Novanta, si sono stabiliti a Palermo alcuni gruppi di Rom, per lo più provenienti dall’est-Europa. Uno studio

---

Palermo è quella dei Cingalesi (Sri Lanka), le cui due prime religioni sono il Buddismo Theravada e l’Induismo, seguita dai Bengalesi, di religione islamica; la terza comunità di immigrati extracomunitari per presenze in città è quella ghanese, la cui religione principale è il Cristianesimo (nelle sue declinazioni protestanti, cattoliche, avventiste o in alcuni casi sincretiche).



commissionato all'IREF dal Ministero delle Pari Opportunità ricostruisce la storia della presenza Rom a Palermo:

Negli anni Novanta, un sostanzioso gruppo di famiglie Rom Kosovare residenti allo Zen venne trasferito in seguito alle tensioni con la popolazione palermitana. Per fronteggiare l'emergenza i rom si accamparono, inizialmente dormendo nelle macchine, in una'area priva di abitazioni, annessa al parco della Favorita, dando origine a quello che nel giro di pochi anni sarebbe diventato il "campo nomadi" di Palermo. Il 10 marzo 1992 infatti un'ordinanza comunale dispose un programma essenziale per munire l'insediamento dei servizi fondamentali: servizi igienici autopulenti, box-doccia e lavabi; allacciamento di questi alla fognatura dinamica più vicina, erogazione di acqua calda e fredda; pulizia straordinaria del campo e delle zone adiacenti, nonché ritiro giornaliero dei rifiuti solidi urbani da parte dell'Amia. Il programma predisposto,però, è stato realizzato solo in parte: l'allacciamento alla rete fognaria non è mai stato effettuato, così come la pulizia periodica; inoltre lo smaltimento dei rifiuti non avviene in maniera regolare, cosicché i cassonetti diventano ricettacolo di topi ed insetti; infine l'acqua calda non è mai arrivata poiché l'approvvigionamento idrico avviene tramite autobotti comunali, che riforniscono i cinque silos collocati nel campo (soluzione che doveva in origine

essere solo temporanea).

Nel corso del 1994 la popolazione del campo raggiunse le 500 presenze, poiché vi si insediarono altri due gruppi rom, di nazionalità serba e montenegrina, prima accampati su un tratto del lungomare di via Messina Marine, nel quartiere Romagnolo.

Lo spazio interno del campo venne quindi suddiviso in tre zone separate, corrispondenti ai tre differenti gruppi: montenegrini, serbi e kosovari. Le abitazioni, in legno rialzate dal suolo o in tufo, realizzate con materiali di riciclaggio vennero disposte a ferro di cavallo in modo da lasciare l'area antistante sgombra e libera per gli incontri e i giochi dei bambini. Nell'agosto dello stesso anno, come risulta dagli atti del Comune di Palermo, l'amministrazione cittadina adottò un provvedimento per regolamentare e disciplinare la gestione dell'insediamento (presidio di vigilanza, sportelli socio educativi, ecc).

Regolamento che fu in seguito parzialmente annullato poiché faceva riferimento a un campo autorizzato, fornito di strutture e servizi a norma che di fatto non è mai esistito. Infatti, non solo non furono mai installati i servizi previsti, ma non è stata neanche decretata l'ufficialità dell'insediamento, che continua a essere di fatto abusivo da un punto di vista legale e quindi passibile di sgombero. Oggi, a distanza di quasi vent'anni dalla sua fondazione, il campo continua a soffrire

di queste gravi carenze costitutive. (Baldoni, Ricordy, 2010)

Nonostante la popolazione residente nel campo abbia stabilito saldamente la propria residenza a Palermo, non solo alla Favorita, ma anche in altri quartieri, l'Amministrazione locale utilizza erroneamente la dicitura "nomadi", etichettando tali soggetti come temporanei e delineando un forte taglio emergenziale. Nel corso del decennio successivo, l'Ufficio Immigrati del Comune, recependo anche i compiti dell'Ufficio Nomadi presso l'Anagrafe, cambierà denominazione in "Ufficio Nomadi ed Immigrati". Un'unità operativa dedicata a nomadi ed immigrati appiattisce ogni differenza, costruendo l'identità sulla base di una generica differenza culturale, che necessita di misure specifiche, che nel caso dei Rom non sono mai state adottate.

Una funzionaria dell'Ufficio Nomadi ed Immigrati, parlando della nuova denominazione, afferma:

Il nome Nomadi ed Immigrati viene messo nella determina del sindaco considerata la notevole presenza di nomadi a Palermo, e considerato che occorre lavorare per la scolarizzazione dei bambini Rom.

Secondo me questa distinzione poteva pure non farsi, perché nomadi è proprio sbagliato, casomai Rom poteva essere..perché come tu sai sono stanziali, e sono di tre provenienze, c'erano i montenegrini, i serbi, ed i kosovari.

Poi abbiamo i Rom rumeni che sono una novità da quando c'è

la libera circolazione.. In effetti i Rom sono cittadini migranti come gli altri, e non hanno un trattamento di favore, però ci sono stati degli interventi mirati ad esempio alla scolarizzazione dei bambini.

Con la delibera del Consiglio Comunale dell' 8 Febbraio 1996, dopo diverse ordinanze sindacali cadute nel vuoto ed un lungo processo di modifica della prima delibera (n. 255 del 4 Agosto 1994), viene approvato definitivamente il “Regolamento dei Campi Nomadi”.

Nell'introduzione alla delibera viene da subito chiarito che tipo di rapporto l'Amministrazione locale intende creare con i Rom e che tipo di concezione abbia dei suoi interlocutori.

Innanzitutto, la denominazione Rom non viene mai menzionata. I residenti del campo vengono sempre definiti come “Nomadi”. Soltanto in un emendamento, presentato dal gruppo consiliare del P.P.I. , per fortuna respinto, compare la denominazione “Zingari”.

Per il Comune,

[...] occorre stabilire delle norme e delle sanzioni, ma soprattutto occorre creare un diverso rapporto con l'Amministrazione e con la cosa pubblica, responsabilizzare i Nomadi e renderli consapevoli delle conseguenze delle loro azioni.

Il *frame* che il Comune usa per definire la situazione descrive un gruppo

di soggetti dediti al nomadismo, che non conoscono il valore della cosa pubblica e che va responsabilizzato e reso cosciente. La gran parte della popolazione residente nel campo proviene invece da un'esperienza residenziale nel quartiere Z.E.N. di Palermo, dal quale era stata cacciata a causa di tensioni con gli altri cittadini residenti.

Un altro elemento evidente nel *frame* utilizzato è la necessità di integrare una cultura ostile al dialogo e in gran parte sconosciuta come quella dei nomadi. Tuttavia, non si fa mai riferimento specifico alla cultura Rom, preferendo la più generica etichetta di Nomadi. L'unico articolo in cui viene menzionata la differenza fra cultura locale e cultura del campo è l'articolo 2, che regola i rapporti fra Pubblica amministrazione, Forza Pubblica e residenti del campo. Viene infatti istituito un Funzionario che si rapporta ad un rappresentante del campo. Questo funzionario

[...]può avvalersi della collaborazione di volontari singoli o associati, anche tramite convenzione, allo scopo di promuovere iniziative mirate all'integrazione dei nomadi ed alla tutela della loro cultura.

L'inadeguatezza di tali etichette non parla soltanto dello scarso interesse della pubblica amministrazione nella comprensione delle differenze culturali: queste etichette rappresentano i *frames* per l'azione che porteranno il Comune a scegliere misure inadeguate e parziali, che rimarranno in gran parte solo retoriche. Basti pensare che, come vedremo

più avanti, ad oggi il campo non possiede ancora una rete fognaria adeguata ed un regolamento che consenta il mantenimento di standard di vita adeguati ai diritti basilari di un cittadino residente.

## Tabella Riassuntiva

### Dimensione Cognitiva: periodo 1993:2001

Indicatori	Contenuti
Problem Setting	Immigrazione come fenomeno in crescita, potenziale emergenza sociale
Etichettamento	Immigrato come povero da assistere, futura risorsa se integrato
Frames	Assistenza ed emancipazione
Retoriche esplicite ed interventi concreti	Dimensione assistenziale sbilanciata rispetto a misure di emancipazione insufficienti





## **CAPITOLO 7**

### **Periodo 1993-2001: Dimensione Organizzativa e prime forme di Governance**

#### **Introduzione:**

In questa parte verrà analizzata l'evoluzione dei servizi per gli immigrati della città di Palermo a partire dalla loro forma organizzativa. Si cercherà di rispondere alla domanda: “cosa è stato fatto?”, e a declinare la risposta secondo alcuni parametri di valutazione. Dato che la decade in esame rappresenta la prima nella quale gli immigrati a Palermo sono oggetto di attenzione, è difficile distinguere gli interventi dell'amministrazione da quelli del privato sociale. Possiamo invece parlare di prime forme di *governance*, attraverso le quali il Comune gestisce servizi di cui non potrebbe farsi carico da solo talvolta per mancanza di conoscenza e competenza, talvolta per incapacità gestionale.

#### **7.1 Prime reti col privato sociale**

Nel periodo 1993-2000, la crescente consapevolezza che il fenomeno migratorio a Palermo aveva già creato una popolazione stabile di

individui stranieri residenti, aveva reso necessaria una risposta da parte del governo della città. I primi motivi a preoccupare l'Amministrazione locale riguardavano la povertà dilagante e la necessità di prevenire l'insorgere di sacche di illegalità che si sommassero a quelle già presenti sul territorio. Vi erano interi quartieri in stato di semi-abbandono, nei quali l'illegalità diffusa, e il controllo capillare che la criminalità organizzata manteneva, consentivano ai nuovi arrivati di trovare sistemazione. Così descrive la situazione l'allora Assessore alle Politiche Socio-Sanitarie:

È un mito che gli immigrati, parlando anche di Ballarò, hanno occupato posti abbandonati. Pagavano tutti: non esistendo controlli, venivano loro affittati dei catoi, e non dai proprietari, ma da coloro che controllavano il territorio. Molti infatti non potevano accedere al sussidio per ottenere il “buono affitto” perché non avevano alcun contratto, nonostante pagassero. Quando la Turco-Napolitano strinse i controlli, lo fece con l'idea di sostenere l'autodenuncia.

(Intervista del 25 settembre 2013)

Il mercato storico di Ballarò, nel quartiere dell'Albergheria, diventa da subito il principale polo attrattivo per i migranti che si stabiliscono a Palermo.

L'unica realtà a Palermo che erogava servizi specifici per

immigrati era il S. Chiara, che aveva al suo interno un servizio sanitario volontario. Di fatti l'accentramento su Ballarò fu causato anche dalla possibilità di accedere a servizi gratuiti per tutti. S. Chiara consentiva anche ai migranti di avere un luogo dove conservare i documenti (Intervista del 25 settembre 2013)

Fino al 1996, l'Amministrazione locale riconosce solo in parte la presenza straniera nel centro storico, demandando al privato sociale e ad enti caritatevoli l'onere di assistere la nuova popolazione residente. Data la mancanza di una programmazione sul tema, a causa dell'assenza o carenza di informazioni e competenze tecniche, era difficile trovare canali ufficiali per finanziare interventi assistenziali per gli stranieri. Era inoltre scomodo dal punto di vista elettorale. Si trovavano così altre forme di finanziamento:

come espediente, nominammo esperto del sindaco Padre Baldassarre Meli: la nomina di esperto del sindaco era un canale con il quale potevamo finanziare il centro. (Intervista del 25 settembre 2013)

Queste prime reti informali in cui la Pubblica Amministrazione demanda a gruppi di privati l'erogazione di servizi a fronte di stanziamenti di fondi può essere considerata il prototipo di una misura di *governance*. Non essendovi tuttavia alcuna strutturazione formale, queste reti rimangono

fuori da un processo unitario di adeguamento dei servizi, comportando evidenti limitazioni in termini di efficacia e di continuità.

## **7.2 La prima forma di consulta degli stranieri:**

Nel periodo 1993–2000, il comune aveva costruito le basi degli odierni servizi sociali, ed era in grado di svolgere attività di programmazione attraverso lo stanziamento di fondi appositi del bilancio comunale. La linea perseguita era duplice: da un lato, organizzare i servizi sociali in modo da potere raccogliere la crescente domanda di assistenza di cui la popolazione residente, immigrati compresi, era bisognosa; dall'altro, si cercava di creare strumenti di rappresentanza che raccogliessero le istanze delle comunità di immigrati. Nel 1998, fu istituita la prima consulta degli stranieri, che aveva il compito di *advocacy* dei bisogni degli immigrati. I rappresentanti venivano scelti sulla base di candidature spontanee: coloro che ne avrebbero fatto parte dovevano rappresentare la loro comunità di appartenenza. L'assenza di statuto e di regolamento comportavano alcuni limiti strutturali: i componenti venivano selezionati dal comune anche sulla base delle indicazioni fornite dal privato sociale, che ne valutava l'effettiva capacità di rappresentanza. L'Assessore ai Servizi Socio-Sanitari del tempo descrive così l'attività della consulta:

[...]Tutte queste questioni venivano portate al tavolo dai

rappresentanti degli stranieri, tavolo che si riuniva ogni 20 o 30 giorni. Parliamo di 25-30 persone che si erano proposte, non selezionate. S. Chiara e la CGIL facevano da garanti della veridicità della loro capacità di rappresentanza. Tutto era a partecipazione volontaria. (Intervista del 25 settembre 2013)

La consulta presentava grossi limiti: innanzitutto, la partecipazione volontaria selezionava dall'alto i rappresentanti, che dovevano essere abbastanza "agiati" da potersi permettere un'attività politica non retribuita; la loro selezione non era libera ma mediata dalle realtà del terzo settore; il compito consultivo non regolamentato non aveva alcun peso sulle decisioni della macchina amministrativa che si limitava a raccogliere opinioni non vincolanti; un funzionario del comune storicamente impegnato sul fronte immigrazione commenta così la creazione della consulta:

[...] E poi, negli ultimi anni non c'è stato un comune italiano che non abbia chiuso la consulta, perché inutile. perché aumenta una speranza di partecipazione e soddisfazione dei bisogni che già si sa cadrà nel vuoto. Nella migliore delle ipotesi si riuniscono e fanno la lista della spesa. "Vorremmo questo!". "Non si può fare". "Vorremmo questo!". "Non si può fare". Voglio lavoro e non c'è, voglio servizi, e non ci sono. Che si riuniscono a fare? Partecipazione a cosa?

(Intervista del 2 ottobre 2013)

### **7.3 L' "Ufficio Immigrati"**

Nel 1997 venne istituito il primo ufficio con delega diretta alle politiche in materia di immigrati: l'Ufficio Immigrazione, presso l'Assessorato ai Servizi Socio Sanitari. Questo ufficio era inizialmente formato da personale non tecnico, proveniente da altri uffici dell'Amministrazione comunale, e aveva la funzione di coordinamento fra reti di servizi esistenti sul territorio. Esso diventerà negli anni l'unica struttura che l'Amministrazione locale impiegherà nella gestione della materia immigrazione.

L'apertura di un ufficio apposito solleva diverse questioni sul piano cognitivo e valoriale: se da un lato appare necessario riconoscere la differenza nella sua unicità, e raccogliere i bisogni specifici di cui essa è portatrice, dall'altro si rischia di modellare l'identità del migrante e l'immagine che di questo hanno le istituzioni, sulla base della sua irriducibile alterità, costruendo spazi che più che accogliere, operano segregazione. La politica della differenza non comporta soltanto la necessità di operare concretamente per rendere ai cittadini la possibilità di esercitare i loro diritti, comporta anche delle scelte di tipo culturale che costruiscono l'immagine del cittadino. L'acquisizione di una cittadinanza reale, specialmente se legata alla residenza e non più all'origine e

all'appartenenza nazionale, è un processo di costruzione dell'identità che presenta numerosi rischi: la creazione di un ufficio apposito è contemporaneamente una scelta inclusiva, perché riconosce bisogni diversi sulla base delle singolarità, ed esclusiva, in quanto comporta la creazione di un'identità separata, che necessita di misure speciali, che non rientrano nei servizi ordinari che l'amministrazione prevede per i cittadini. La costruzione di un'identità basata sulla differenza egemonizza il gruppo sociale degli stranieri, rendendolo un contenitore confuso, omogeneo, in cui le specificità si perdono a favore dell'etichetta di straniero.

L'inserimento di un ufficio per stranieri all'interno dell'assessorato ai servizi socio-assistenziali costruisce l'identità dello straniero sul modello del povero bisognoso, e nega al migrante la possibilità di accedere ai servizi del comune come un cittadino normale.

Un funzionario del comune afferma:

Un ufficio dedicato, se non per particolari esigenze, tipo sbarchi o altro, è il segnale che alla politica non importa. Si apre un canale e se la sbrigano così. L'intercultura, se è una cosa seria, deve essere concepita a prescindere dalla presenza di immigrati in una città. È un tema che la politica locale deve porsi comunque. Intercultura non è solo per il nero, ma anche per il sordomuto, per il disabile, per chiunque sia portatore di differenze culturali. E gli amministratori dicono che la novità è che diamo la cittadinanza sulla base della

residenza: una presa in giro. Cittadinanza vuol dire che se vado in qualsiasi ufficio del comune sanno discutere con me.

(Intervista del 2 ottobre 2013)

#### **7.4 Attuazione di “Molte genti, una città”**

Come già descritto in precedenza, "Molte genti, una città" è il nome del primo vero progetto di intervento del comune in favore di una maggiore integrazione degli immigrati nel tessuto socio-culturale, economico e sanitario della città di Palermo. Scritto con la collaborazione di Don Meli, esperto nominato dal Sindaco in materia di immigrazione, il progetto ha come finalità il “rimuovere gli ostacoli di natura sociale, culturale ed economica che non consentono la piena affermazione dei diritti degli immigrati e favorire una piena integrazione sociale, culturale ed economica con la popolazione cittadina” (Deliberazione Giunta Municipale n°2435 del 12/09/96).

Allo scopo di raggiungere tale obiettivo viene redatto questo progetto di ampio respiro che si declina attraverso 5 aree di intervento:

1. Area Comunicazione
2. Area Servizi Socio-Sanitari
3. Area Istruzione
4. Area Cultura
5. Area Lavoro



*Area comunicazione:*

Questa parte del progetto prevede, attraverso alcune azioni specifiche, di favorire la comunicazione tra le comunità di stranieri ed il tessuto culturale, economico e politico di Palermo. Obiettivo del progetto è di favorire la comunicazione su tre livelli: tra l'Amministrazione locale e le comunità di immigrati, fra le diverse comunità di immigrati, e fra i diversi enti pubblici che si occupano di immigrazione (p.3).

Vengono identificate a tal fine quattro attività da svolgere in un tempo previsto di 6 mesi:

1. Potenziamento dello Sportello Informativo Multilingue presso l'Ufficio Reazioni con il Pubblico del Comune: questo sportello, in realtà mai realizzato, avrebbe dovuto redigere un vademecum informativo multilingue, rivolto agli stranieri, sulle condizioni di accesso ai servizi cittadini; lo stesso sportello avrebbe dovuto costituire un archivio sull'immigrazione e produrre un'analisi statistica della presenza degli immigrati in città. Ad oggi, le uniche analisi statistiche disponibili sono le stesse a disposizione del Comune in quegli anni, redatte dall'Ufficio Statistiche.

2. Realizzazione di uno sportello anagrafico presso il Centro di prima accoglienza S. Chiara. Questa misura fu in parte, ed in maniera informale, concretizzata. Il centro S. Chiara infatti consentiva agli immigrati di conservare i propri documenti personali. Tuttavia, un vero sportello anagrafico non è mai stato realizzato a Palermo.

3. Realizzazione di un bollettino informativo telefonico multilingue. Anche di questo strumento di informazione, del quale sfugge la funzione

concreta, è rimasto solo traccia cartacea.

4. Redazione di una pagina e/o rubrica all'interno del mensile informativo del comune "InformaPalermo"

#### *Area Servizi Socio-Sanitari*

Obiettivo di quest'area di intervento è favorire l'accesso degli immigrati ai servizi sociosanitari di Palermo. Le attività previste da questa parte di progetto consistono nell'attivazione di nuovi servizi o nell'adattamento di servizi esistenti alla nuova utenza. Sono previste quattro azioni:

1. Attivazione di un centro di prima accoglienza per immigrati: questo centro sarebbe stato il primo servizio di accoglienza diretta degli stranieri in difficoltà gestito direttamente dalla pubblica amministrazione. Sebbene fosse stato individuato Palazzo Miano come luogo di realizzazione del centro, nulla è mai stato attivato in tal senso. Palazzo Miano, ad oggi, rimane uno dei tanti palazzi di rilevanza storica e culturale della città, lasciati in stato d'abbandono.

2. Tramite avviso pubblico, stipula di una convenzione col privato sociale per la gestione di un Centro Servizi Polivalente. Questo centro, di cui non sono specificate caratteristiche e finalità, non è mai stato attivato.

3. Sportello Informativo Sociale da attivarsi presso il Centro Sociale di via Scopari. In questo Sportello sarebbero stati disponibili servizi come:

- Informazioni su permessi di soggiorno, passaporto, visto, ricongiungimento familiare

- informazioni INPS
- Consulenza legale
- Attivazione progetti mirati

Nessuno sportello informativo è mai stato attivato presso il Centro , che all'epoca ancora non era stato avviato all'attività

4. Attivazione di un Centro di Aggregazione Femminile, in spazio da destinarsi, per consentire “alle donne straniere che altrimenti sarebbero relegate esclusivamente alla vita casalinga, di esprimere [...], oltre ad eventuali disagi individuali e familiari, anche le rispettive specificità culturali, valorizzando in tal modo le risorse dell’immigrazione” (p.6). Questo centro avrebbe avuto al suo interno i seguenti servizi:

- *Baby parking*
- Animazione ludica per bambini e ragazzi
- Centro di ascolto

L'unica misura presa in modo specifico per le donne durante il decennio 1993-2000 concerne un altro progetto, denominato L.I.A., cui si è già accennato nel precedente capitolo. Nessun centro di aggregazione ha mai visto la luce nella città di Palermo.

1. Specializzazione di due consultori familiari operanti in città, per favorire l'accesso agli stranieri. Come vedremo in seguito, il Comune di Palermo opererà in seguito per convogliare tutte le risorse intorno all'Ufficio nomadi ed immigrati, che fungendo da intermediario, smista la maggioranza dei pazienti presso il Policlinico “Paolo Giaccone”, dove opera l'Ambulatorio di Medicina delle Migrazioni. Questo servizio

specifico offre anche consulenza psicologica e psichiatrica per cittadini stranieri. Nessuna specifica formazione è stata invece intrapresa per i consultori familiari operanti in città<sup>1</sup>.

2. Creazione di Asili-nido. Questa sembra una delle azioni più nebuloze della sezione socio-sanitaria:

“Dietro richiesta di associazioni e/o comunità, l’Amministrazione Comunale potrebbe consentire l’utilizzo di immobili confiscati ai mafiosi per asili-nido interculturali. Ovviamente, alcuni requisiti di tali immobili sono indispensabili: essere situati al piano terreno, avere un cortile interno e/o un giardino, aule particolarmente spaziose, ecc.”  
(p.8)

---

<sup>1</sup> L'ambulatorio opera a Palermo sin dal 1990. Inizialmente il servizio era gestito su base essenzialmente volontaristica, grazie all’apporto fondamentale del Poliambulatorio per Cittadini Extracomunitari S. Chiara di Palermo gestito tra la Cattedra di Medicina Interna dell’Università ed il Centro S. Chiara dei Salesiani di Ballarò. Il 4.05.04, con delibera N. 114, la Direzione Generale dell’Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico Paolo Giaccone dell’Università degli Studi di Palermo, sulla base delle “Linee guida per l’assistenza sanitaria ai cittadini extracomunitari della regione Sicilia” (GURS anno 57° N. 34, Palermo 1 Agosto 2003) ha dotato l’Azienda di un percorso di accoglienza diagnostico e terapeutico per i cittadini extracomunitari in armonia con lo sviluppo della Qualità Aziendale, istituendo il “Servizio di Medicina delle Migrazioni”, quale servizio di accoglienza attiva per i cittadini extracomunitari.

La dicitura “asilo-nido interculturale” è poco chiara. Essendo l’asilo nido un servizio aperto alla popolazione residente, è lecito chiedersi che differenza ci sia tra questo ed un interculturale, dato che la cultura di origine delle famiglie dei bambini non è in alcun modo vincolante nella possibilità di accedere a tale servizio. Se si trattasse di asili nido comunali in cui il personale sia formato in modo specifico a relazionarsi con altre culture, questo costituirebbe una scelta diversa e più oculata, anche se altrettanto rischiosa, dato che la creazione di pochi servizi formati costituirebbe una forma di ghettizzazione (se sei figlio di immigrati vai all’asilo x o y).

Non vengono inoltre in alcun modo specificati tempi e risorse da mettere in campo per realizzare tali azioni; vengono invece inspiegabilmente citate alcune caratteristiche strutturali che le sedi dovrebbero avere. Queste specifiche, totalmente fuori contesto, suggeriscono la volontà degli autori del progetto di “riempire” i vuoti organizzativi con ridondanze ideative, o peggio, di citare a monte gli eventuali motivi della mancata realizzazione delle promesse fatte. Nessun asilo nido interculturale è mai stato realizzato a Palermo.

#### *Area Istruzione*

gli obiettivi di questa sezione del progetto riguardano la lotta alla dispersione scolastica, la formazione linguistica degli stranieri e l’aggiornamento delle competenze degli insegnanti. Sono previste quattro azioni differenti:

1. Sviluppo di una maggiore cooperazione tra il Servizio Sociale Comunale (futuro Ufficio Nomadi ed Immigrati) ed il Servizio Psicopedagogico del Provveditorato agli Studi, che cura il progetto ministeriale denominato “Dispersione Scolastica”. Questa cooperazione dovrebbe facilitare l’individuazione di casi di abbandono della scuola o di insuccesso al fine di disporre piani di intervento specifici. Ad oggi sono stati attivati alcuni progetti nel corso dei due decenni a seguire, per lo più orientati alla dispersione scolastica della comunità Rom del campo della Favorita.
2. La formazione degli insegnanti prevista da questo progetto viene messa in opera attraverso l’accorpamento di un altro progetto, già esistente e citato in questo lavoro, denominato “Una moltiplicazione di storie”. Questo progetto è diviso in due sezioni: la prima e più corposa riguarda esclusivamente la religione e la cultura islamica. Questa sezione è divisa in due parti: la prima comprende gli aspetti teorici che vengono trattati con incontri, materiale didattico e diapositive trattando i seguenti temi:
  - Presentazione della religione islamica ed in particolare l’aspetto educativo e multietnico
  - Le morfologie, l’origine e la diffusione delle moschee dal Medio Oriente fino alla Cina.
  - Incontro con gli Imam della Moschea del Grancancelliere, della moschea del Bangladesh, dell’area del Nord-Africa e dell’area asiatica

- L'arte islamica nella sua evoluzione pratica e di utilizzo di manufatti (scrittura, ceramica, ecc.) (Deliberazione Giunta Comunale n°3322 del 12/12/96)

La seconda parte comprende invece una serie di visite guidate:

- Visita alla Moschea di Palermo e presentazione di riti religiosi ed elementi rappresentativi.
  - Visita alla Zisa ed al museo di Arte islamica.
  - Visita a S. Cataldo ed alla Martorana.
  - Visita alla Cuba ed a villa Napoli (Piccola Cuba).
  - Visita a S. Giovanni degli Eremiti e alla Chiesa della Martorana

(Deliberazione Giunta Comunale n°3322 del 12/12/96)

La seconda sezione del progetto si focalizza sulla geografia dell'immigrazione. Il progetto, in versione originale, timbrato e firmato in ogni sua pagina dall'assessorato alla Pubblica Istruzione, riporta in questa parte alcuni evidenti errori di impostazione del testo che, per fortuna, non rendono impossibile comprenderne il senso generale.

“Studio mirato all'analisi ed approfondimento del fenomeno dell'immigrazione provenienti dai paesi con la presenza di difficoltà di carattere economico e politico che determina un forte desiderio di immigrare nelle aree di maggiore sviluppo economico e politico, cambiando le originali fisionomie

sociali, rendendo le strutture delle società monoetniche in multietniche, apportando le modifiche di carattere sociale economico e culturale, mirato allo studio di tale fenomeno e le modifiche che derivano dall'insediamento nelle diverse aree urbane e rurali e il rapporto che ne deriva nello svolgimento delle mansioni che caratterizzano le varie comunità. (Delibera di G.C. n° 3322/12 -12-96, p.5)

I temi che saranno affrontati durante le due ore di lezioni frontali previste sono:

- Geografia dell'immigrazione.
- Provenienza geografica.
- Motivazioni dell'immigrazione.
- Carattere culturale dell'immigrazione.
- Dati numerici del fenomeno.
- Il rapporto con la distanza geografica.

Il progetto “Una moltiplicazione di storie” è stato rinnovato per tre anni consecutivi a partire dal 1995/96. Con una spesa complessiva di 36.400.000 Lire, il Comune finanzia integralmente il progetto, approvandone tutte le parti.

1. Integrazione linguistica per minori ed adulti. Il Comune prevede di pubblicare entro il gennaio 1997 un avviso pubblico per la



collaborazione con enti e associazioni che possano offrire corsi di lingua e cultura agli adulti ed ai minori stranieri. Per gli adulti in particolare, si propone di sostenere la maggior partecipazione possibile degli immigrati ai corsi di 150 per stranieri del Provveditorato agli Studi.

2. Promozione e sviluppo della cultura d'origine. L'Amministrazione invita tutte le comunità di stranieri della città a proporsi per l'eventuale gestione di spazi comunali e pubblici in generale. La comunità Tamil di Palermo infatti, in accordo con la direzione didattica G. Daita, usufruiva già dei locali della scuola per attività pomeridiane autogestite dalla comunità.

#### *Area cultura*

Attraverso questa sezione il Comune si propone di sviluppare occasioni di conoscenza e di confronto culturale tra le diverse "etnie" presenti in città, promuovendo occasioni per fare emergere professionalità straniere nei diversi campi della cultura. Sono previste le seguenti attività:

- Organizzazione e gestione di mostre, rassegne cinematografiche, attività teatrali, feste etniche e multietniche.
- In attesa della consegna di Palazzo Miano<sup>2</sup>, si prevede l'apertura di un

---

<sup>2</sup> Palazzo nobiliare, di origine quattrocentesca, sito in Piazza del Carmine a Ballarò. Acquistato dal Comune e poi rivenduto a privati, attende ancora l'inizio del restauro.

Centro Multiculturale, a servizio delle comunità straniere, che sia dotato di servizi come una raccolta di film e documenti su VHF in lingua originale, la ricezione di programmi televisivi stranieri attraverso parabola, una biblioteca multi-etnica.

- Apertura di un emeroteca in lingua straniera presso la Biblioteca Comunale.
- Sensibilizzazione delle altre biblioteche e dei centri culturali della città affinché organizzino eventi interculturali.

Nessuna di queste azioni è mai stata intrapresa.

#### *Area lavoro*

Obiettivo di questa sezione è di rendere il Comune un fulcro organizzativo che sia di impulso per gli enti e gli organismi pubblici e privati che concorrono nel mercato del lavoro. Altro obiettivi e fornire orientamento e supportare la formazione.

Per conseguire tali obiettivi sono previste le seguenti azioni:

- Istituzione di uno sportello in formativo sul mercato del lavoro, da inserirsi in un centro sociale comunale già esistente.
- Istituzione di borse lavoro in accordo con sindacati ed associazioni di categoria
- Assistenza alla formazione di cooperative miste (italiani e stranieri), tramite la fornitura di luoghi ed arredi, e di assistenza nel *fund raising* attraverso la Comunità Europea
- La quarta azione suona più come un auspicio che come un impegno: "L'Amministrazione Comunale guarda con favore l'apertura di sportelli bancari che abbiano una particolare sensibilità per le diverse identità e che siano attrezzati per consentire le negoziazioni finanziarie

avendo riguardo verso diversi sistemi giuridici e i diversi istituti contrattuali, specie quelli islamici, differenti dai nostri e particolarmente originali” (Deliberazione Giunta Municipale n°2435 del 12/09/96).

Solo alcune di queste misure (le borse lavoro e la formazione professionale) saranno nei due decenni successivi messe in atto dal Comune. Tuttavia, le forme esistenti di borsa lavoro e formazione professionale non sono mai ricadute entro questo progetto ma sono sempre state affidate al privato sociale, senza copertura finanziaria dell'Amministrazione locale, ma attraverso fondi europei e fondi ex legge 328.

## **7.5 Misure per ‘inserimento scolastico dei minori Rom**

Nel 1994 viene elaborato un programma di interventi per l’inserimento dei minori Rom presenti nel Campo Nomadi presso il parco della Favorita. Questo programma era stato elaborato dal Comune con la collaborazione dell’Assessorato alla Pubblica istruzione, la Procura dei minori, il Provveditorato agli Studi e la Questura.

Il comune, interessato alla formazione dei minori residenti nel campo, aveva censito i non scolarizzati, per indirizzarli alla scuola dell’obbligo. Purtroppo non si è riusciti a ricostruire, a causa della scarsità di fonti, con quale metodologia e attraverso quali contatti e strumenti il comune si relazionasse alla popolazione del Campo. Unica testimonianza di tali

misure è rappresentata dalla delibera 3418/96, che fa menzione di una delibera precedente, la n. 3943/96, non inserita nelle liste di protocollo degli archivi di quell'anno. Nella delibera del 1996 si rinnova lo stanziamento di fondi già proposto nei due anni precedenti, col fine di fornire materiale didattico ai bambini del campo:

Questa Amministrazione [...] ha elaborato un programma di interventi per l'inserimento scolastico dei minori Nomadi che ha portato all'iscrizione alla scuola dell'obbligo di circa 80 bambini, quasi tutti mai scolarizzati, nell'a.s. 1994/95, e di circa 60 bambini nuovi avviati all'a.s. 1995/96. Anche per il prossimo anno si prevede il proseguimento del corso scolastico degli stessi minori e l'avvio delle nuove leve. Per l'anno 1994/95 si è provveduto, con deliberazione n° 3493/94, a fornire i minori nomadi iscritti alla scuola dell'obbligo il necessario per la regolare frequenza (quaderni, colori, ecc.).

Non risultano evidenze della continuazione di tale progetto oltre l'anno scolastico 1996/97.

## **7.6 Prime forme di *governance***

Nel decennio 1993/2000, come già accennato sopra, il Comune getta le

basi per la futura organizzazione dei servizi sociali per stranieri. Nel progetto "Molte genti, una città" tuttavia, il comune assume una posizione centrale, assumendosi la responsabilità di creare servizi ex novo o a partire dalla riorganizzazione di quelli esistenti. La rete col privato sociale è ancora molto debole, come deboli sono le associazioni di autoctoni e stranieri interessati a collaborare alla creazione di servizi nuovi. Gran parte di questo ambizioso progetto rimane non realizzata a causa della scarsa capacità dell'Amministrazione locale di coinvolgere attori esterni, provenienti dalla base. Basti pensare alle modalità di formazione del gruppo di lavoro chiamato a realizzare il progetto: senza un coinvolgimento delle associazioni e delle comunità di stranieri, gli interventi vengono ideati sulla base delle informazioni fornite dagli *esperti* del Comune, senza consultare altri attori in gioco.

“Il progetto complessivo, essendo articolato in più aree, di competenza di più assessorati e rami di amministrazione, deve necessariamente avere un'organizzazione interassessoriale. Si propone pertanto, la formalizzazione di un gruppo di lavoro permanente, costituito dietro determinazione dirigenziale, che preveda al suo interno funzionari degli assessorati alle attività socio-sanitarie, alla Cultura, alla Pubblica Istruzione, al Lavoro ed attività produttive, e i due esperti e consulenti dell'Amministrazione Comunale per gli immigrati. [...] In attesa che il consiglio Comunale approvi l'istituzione dell'assemblea Consultiva

degli Immigrati (che dovrà portare successivamente all'elezione di uno o più consiglieri stranieri aggiunti), sono previsti incontri mensili coi rappresentanti delle comunità di immigrati e delle associazioni maggiormente rappresentative per fare il punto sulle iniziative e per proporre eventuali correzioni al progetto". (Del. G. C., n°2435, 12/09/96, p. 14)

### **Tabella Riassuntiva**

#### **Dimensione Organizzativa e Governance: periodo 1993 - 2001**

<b>Indicatori</b>	<b>Contenuti</b>
Collocazione e struttura degli uffici competenti	Creazione dell'ufficio Immigrazione
Modalità di intervento	Il comune assume ruolo centrale nella programmazione interna. Usa il bilancio comunale e i trasferimenti dalla Regione. Forma micro-reti con il credito e con volontariato.
Tipo di intervento	Assistenzialismo ed emancipazione: misure di microcredito e bonus casa per emancipazione, primo interpretariato e segretariato sociale. Prima consulta
Uso della conoscenza	Gli esperti sono selezionati per esperienza sul campo. Fanno da interfaccia tra il comune e le comunità residenti.

### **Tabella Riassuntiva**

#### **Dimensione della Governance: periodo 1993 - 2001**

<b>Indicatori</b>	<b>Contenuti</b>
Densità della regolamentazione politica	Il comune ha una posizione centrale. Il privato sociale è volontaristico e cattolico
Configurazione Pubblico-Privato	Si finanzia il privato sociale tramite nomina di esperti





## Capitolo 8

### Periodo 2001-2012: Dimensione Cognitiva

#### 8.1 Involuzione dell'immagine dell'immigrato

Nel decennio che va dal 2000 al 2010, la giunta presieduta dal sindaco Orlando lascia il posto ad una nuova formazione politica. Il nuovo governo locale, guidato da Diego Cammarata, fa riferimento all'area del centro-destra, in particolare all'evoluzione del partito Forza Italia, trasformatosi nel Polo delle Libertà, poi Popolo delle Libertà. Nonostante numerosi studi attestino come la differenza di colore politico, e delle ideologie e discorsi che ne costituiscono la base, non modifichi in modo significativo le condizioni dei migranti e le possibilità di inserimento di questi nel tessuto sociale urbano (cfr. Zincone 1994, p.16), è fuori da ogni dubbio come in questo caso il cambiamento abbia comportato differenze radicali, sia in termini di *policy* che di *frames* impliciti ed espliciti.

Agli inizi del 2000 infatti, l'architettura dei servizi sociali di Palermo è ormai completa: numerosi sono i poli di erogazione di servizi sociali, come i servizi di prima accoglienza. Esistono servizi di mediazione culturale ed un servizio di medicina delle migrazioni in grado di raccogliere l'utenza migrante in modo più specifico e rispettoso della

diversità rispetto ad altre unità operative del servizio pubblico. I bilanci del comune non sono ai massimi storici, ma consentono un certo margine di programmazione di interventi. La rete del privato sociale è ormai eterogenea e definita, e raccoglie numerose domande di servizi da parte della popolazione. Nonostante questa situazione favorevole, in questo decennio si assiste ad un progressivo impoverimento delle misure per l'integrazione e il sostegno dei migranti, accompagnato da un interesse sempre meno consistente per la crescita della popolazione straniera residente.

A fronte di un' evidente e crescente presenza di cittadini stranieri, che consolidano la loro presenza in alcuni quartieri chiave, la delega all'immigrazione sparisce dall'agenda politica. Dall'analisi dei programmi di governo locale, su dieci anni di governo Cammarata, solo in cinque di questi (2001-2006) opera un assessore con delega diretta alle questioni degli stranieri. In tutti gli altri anni di governo, la delega all'immigrazione sparisce, non è più attribuita all'assessorato ai servizi sociali, e viene assorbita dall'ufficio di gabinetto del sindaco (cfr. Panormus, 2001-2010). I cinque anni di attività precedentemente menzionati corrispondono al periodo di attività di un assessore ai Servizi sociali che viene nominato per competenza tecnica. Per gli altri 7 le nomine sono politiche. Questi fattori spiegano come l'appartenenza politica dei decisori pubblici, il retroterra culturale e valoriale che li influenza, siano predittivi delle scelte (e delle non scelte) che vengono operate su un tema ormai caldo come quello dell'immigrazione. Non è un caso che proprio la componente nazionale del Polo della Libertà, nel

2002, emani un nuovo decreto legge che regola le questioni legate alla popolazione migrante, decreto che ancora oggi riscuote critiche ed è giudicato insufficiente e repressivo: la legge cosiddetta “Bossi-Fini”. La trasformazione in termini retorici ed operativi a cui si assiste durante il governo Cammarata non può essere del tutto spiegata sulla base del cambiamento di colore politico, ma è sicuramente influenzata dalle appartenenze culturali del gruppo politico al governo. Tra le critiche mosse dalla stampa e dalla società civile alla giunta Cammarata, una delle più comuni riguarda una visione irrealistica e immaginifica delle condizioni della città. La ripresa di un’immagine vincente, anche se non direttamente collegata con le reali condizioni della città, era stata espressa attraverso varie campagne di comunicazione. Una delle più significative risale al 2009, quando a Palermo, ormai in dissesto economico, con il settore sociale al collasso, in una situazione di evidente declino, comparvero manifesti recanti citazioni da settimanali e quotidiani che lodavano la rinascita della città, pagati con 327.000 euro presi dai bilanci del comune. Il più famoso riportava: “La città più *cool* d’Italia? È Palermo”. Questo stile comunicativo incentrato su un’apparente rinascita, molto legata all’immagine di una città giovane e alla moda, contrasta con le reali condizioni della metropoli, nella quale i servizi raggiungevano i minimi. Citare questa campagna di comunicazione dà l’idea del perché uno degli assessori ai servizi sociali del decennio Cammarata descrive così una tra le più significative azioni del suo mandato. In questo stralcio di intervista si riassumono alcuni dei *frames* che caratterizzarono le decisioni durante il decennio 2001-2010:

[...] Avevamo fatto anche un'altra cosa molto importante: avevamo creato una struttura..per... non era per immigrati..come si chiamano..l'abbiamo creata a Piana degli Albanesi, era una struttura per... mammamia non mi viene in questo momento...è una struttura dove va ad esempio una persona che è perseguitata..non mi viene in questo momento..

I: I rifugiati? I richiedenti asilo?

A: Bravo, bravo! Gli asilanti! L'avevamo creata a Piana degli Albanesi. Erano venuti anche dal Ministero a vedere questa struttura, che era molto molto bella, perché aveva tutto un panorama del lago di Piana. Molto bella come struttura perché era nata come grande albergo per ricevimenti e robe varie. Era finanziata con fondi del Ministero dell'Interno. Erano venuti dei dirigenti de Ministero a vederla e gli era piaciuta perché era molto bella, e abbiamo attivato questo servizio che poi credo dopo di me si è chiuso, per problemi col terzo settore, che non so se aveva pagato o non aveva pagato, non so che problemi c'erano stati poi a livello di verifica e questa struttura si era chiusa. (Intervista del 18 settembre 2013)

La struttura di cui si parla faceva parte del circuito SPRAR; finanziata con fondi nazionali attraverso il meccanismo dei progetti, prevedeva l'accoglienza di soggetti vulnerabili; nonostante la forma di

finanziamento fosse quella del “pieno per vuoto”, ovvero il rimborso delle spese calcolate sulla struttura al massimo della capienza (25 posti), e nonostante non sia mai stata raggiunta la massima capienza disponibile, dopo due anni e mezzo di attività fu chiuso per mancanza di fondi. Il progetto non prevedeva infatti alcuna idea sulla possibile continuità, ed era legato totalmente al Ministero dell’Interno. La descrizione che viene fatta della struttura punta a qualità come la bellezza dell’immobile, alla bellezza del panorama, al passato ricettivo-turistico del luogo, ed all’effetto positivo che aveva avuto sui dirigenti. [*Erano venuti anche dal Ministero a vedere questa struttura, che era molto molto bella, perché aveva tutto un panorama del lago di Piana. Molto bella come struttura perché era nata come grande albergo per ricevimenti e robe varie*]. Lo scarso interesse per l’aspetto progettuale concreto del progetto è compensato da un interesse per un’immagine positiva, legata a codici culturali propri della mondanità e dell’apparire, e persino la valutazione dei dirigenti del ministero viene filtrata da categorie che sarebbero più appropriate per la programmazione turistica e dell’intrattenimento, piuttosto che soffermarsi sulla questione dei diritti umani e dell’integrazione dello straniero che richiede assistenza umanitaria, asilo politico, rifugio.

L’immigrazione come fenomeno viene descritta come una questione emergenziale, ma alla quale dare un’importanza relativa, e che va gestita dal punto di vista umanitario. L’immigrato è considerato un soggetto povero da assistere, che ha bisogno di colmare un *gap* culturale che lo rende inadatto alla vita civile di un paese democratico, moderno ed

occidentale come l'Italia. Le misure da prendere dunque devono colmare queste lacune culturali. In questo stralcio di intervista, l'ex assessore parla della concezione di integrazione del migrante:

[...]Aprirli ad un mondo diverso...Anche per la donna che magari nel suo paese non sappiano se cura o non cura se stessa. Se viene in un paese civile quantomeno.. cerchiamo di adeguarla non alla nostra cultura perché la loro cultura deve rimanere. Guai se gli togliamo la loro cultura perché sono dei valori che loro si portano dietro. Però aiutarli a stare in questo contesto. (Intervista del 18 settembre 2013)

Il rispetto per la cultura d'origine sembra passare attraverso il riconoscimento della centralità della civiltà occidentale, in quanto depositaria di un sapere sociale evidentemente superiore quello di altri popoli meno civili. La visione della donna che non ha cura di se stessa in contrapposizione ad un paese civile come l'Italia sembra suggerire quanto la concezione di intercultura in questo caso sia basata su un marcato etnocentrismo.

## **Tabella Riassuntiva**

### **Dimensione Cognitiva: periodo 2001 - 2012**

<b>Indicatori</b>	<b>Contenuti</b>
Problem Setting	Immigrazione come emergenza sociale permanente
Etichettamento	Immigrato come povero, meno civile, da aiutare a civilizzarsi e integrarsi fra gli autoctoni
Frames	Assistenza e civilizzazione Emergenza senza assegnazioni della delega all'immigrazione
Retoriche esplicite ed interventi concreti	Assistenzialismo e misure a pioggia per tamponare emergenze sociali. Disinteresse generale





## **Capitolo 9**

### **Periodo 2001-2012: Dimensione organizzativa e della *governance***

#### **9.1 Evoluzione dell'ufficio immigrazione**

Dal punto di vista dell'evoluzione dei servizi e delle scelte del governo locale non si registra nessun cambiamento significativo nella gestione della questione stranieri. L'unica evoluzione significativa avviene presso l'Ufficio Immigrati, che nel 2000, attraverso una determinazione sindacale (n. 133, 2 maggio 2000) viene trasformato nell'odierna Unità Operativa di intervento per Nomadi ed Immigrati. Dal 2004 subentra un nuovo dirigente che rivoluziona il servizio dal punto di vista delle competenze e degli obiettivi. Il dirigente descrive così l'evoluzione dell'ufficio:

In un primo momento la determina sindacale si tiene sul generico, poi con la delibera di giunta del 2002 n°559 si approvano linee di indirizzo relative alle attività per l'area immigrazione e nomadi. All'epoca però questo ufficio aveva una natura amministrativa e non prevedeva all'interno figure tecniche come assistenti sociali o psicologi, poi prevedeva

anche in caso di necessità un raccordo col servizio sociale del territorio. Poi l'assessorato ai servizi sociali ha fatto negli anni dei riassetti organizzativi del servizio sociale, in particolare nel 2004 ci fu l'assegnazione di un assistente sociale, che ero io, che mi sono guardata intorno e mi sono chiesta quale poteva essere il ruolo del servizio sociale in questo contesto. Da qui è iniziato un lavoro di mappatura delle risorse del territorio. Non è vero che a Palermo esiste solo questo ufficio: l'ambito delle migrazioni è un settore trasversale che tocca vari ambiti, tra i quali ad esempio quello della giustizia, minorile ed adulti, USM e UEPE, tocca l'ambito della scuola e delle università, come la scuola di lingua italiana per stranieri, o altri dipartimenti che hanno curato ricerche consistenti, tocca la provincia, tocca l'Asp ed il policlinico, vedi Mario Affronti, tocca l'ufficio scolastico provinciale. (Intervista del 22 agosto 2013)

Il riassetto del servizio definisce meglio il ruolo dell'ufficio, e ne delinea meglio i compiti: grosso spazio viene dato alla questione dei Minori Stranieri non Accompagnati.

Le misure che il Comune ha messo in campo per questa fetta di popolazione riguardano principalmente l'inserimento scolastico e la prevenzione della dispersione. Gli strumenti utilizzati sono principalmente i fondi integrativi delle leggi 328 e 285, attraverso le quali sono stati attivati alcuni progetti, come il progetto *La Route*, che

mirava all'integrazione dei Rom tramite attività di animazione, di doposcuola ed inclusione scolastica.

L'Ufficio Nomadi ed Immigrati del Comune di Palermo ha la delega di tutte le materie specifiche che riguardano la popolazione straniera residente a Palermo. È una delle istituzioni che concorrono all'erogazione dei diritti dei cittadini stranieri e fra queste espleta un compito di coordinamento. Il materiale informativo dell'ufficio ne chiarisce compiti ed obiettivi:

- *Attività di progettazione, programmazione, organizzazione e gestione degli interventi a favore dei nomadi ed immigrati*
- *Raccordi operativi con i servizi sociali comunali e con le altre istituzioni*
- *Mappatura delle risorse*
- *Relazioni al Tribunale dei Minori ex art. 31*
- *Progetti di integrazione sociale ex art. 18*
- *Minori stranieri non accompagnati*
- *Rapporti con le comunità straniere*
- *Ritorno volontario assistito*

*Presso l'ufficio operano un'assistente sociale coordinatrice, due assistenti sociali, un esperto dell'area socio-assistenziale, due istruttori di segretariato sociale e mediatori culturali.*

In realtà però, l'ufficio svolge fundamentalmente i seguenti compiti:

- Orientamento dei cittadini stranieri rispetto ai servizi esistenti
- Orientamento per facilitare il disbrigo burocratico
- Coordinamento con Prefettura, Sanità, Scuola e Servizi Sociali
- Tutela dei minori stranieri non accompagnati

La programmazione di interventi del comune è quasi assente a causa delle caratteristiche organizzative del comune stesso: non esistendo fondi destinati all'implementazione di politiche locali, l'unica strada possibile è l'utilizzo delle misure straordinarie. In questo l'ufficio ha un compito di supervisione. Non esiste una voce di spesa per la programmazione di politiche locali nel bilancio dell'assessorato di riferimento. Una funzionaria dell'unità operativa afferma:

*Il progetto contro la dispersione scolastica di Rom Sinti e Caminanti, da 48.000 euro, è stato finanziato dal Ministero. Al comune non passava neanche per la testa di stanziare dei soldi, li ha presi dal ministero e li ha impiegati. Non è programmazione comunale. Non c'è programmazione comunale. (Intervista del 23 settembre 2013)*

## 9.2 Nuove tipologie di interventi

La programmazione del comune sugli interventi per l'integrazione comincia però a decrescere fino quasi a sparire. È in questi anni che si delinea un sistema di programmazione di interventi che definisco "emergenziale permanente". Nonostante l'indolenza delle istituzioni rappresenti la tendenza più spiccata nella politica locale siciliana per tradizione culturale, rispetto alle questioni sociali l'emergenza è un concetto sempre presente, che consente al decisore pubblico di agire con misure poco lungimiranti, che segnano più il bisogno della visibilità che della utilità. La tecnica di rispondere alle emergenze con misure emergenziali consente di riscuotere entro un singolo mandato il consenso necessario per essere rieletti, a discapito di altre misure, di più ampio respiro, che possono risultare impopolari e che possono essere attaccate più facilmente dagli oppositori.

Un funzionario del comune, con una lunghissima esperienza sul campo nella città di Palermo, descrive così l'approccio della politica locale ai migranti:

Non c'è un approccio serio nei confronti dell'immigrazione. È sempre un approccio emotivo, o arrabbiato o terzomondista. Non c'è un approccio tecnico. Se non c'è una visione sulla città di tutti facciamo sempre punto e a capo e non risolviamo nulla. Abbiamo speso negli ultimi 23 anni soldi tempo ed energie per non fare nulla. Progetti...non c'è

un euro che sia andato nelle tasche degli immigrati o a beneficio degli immigrati. Quando si usano milioni di euro per fare una stanza, computer utenze e due impiegati... perché? perché manca un progetto e ognuno fa il suo. In assenza di una politica seria sull'immigrazione si è fatto quello che si è voluto, e ci si è guadagnato. Associazioni per gli immigrati, e non degli immigrati. Consulta per gli immigrati e non degli immigrati. 23 anni di ritardi per mancanza di progettualità. Gli immigrati sono un'emergenza e non una risorsa. (Intervista del 2 settembre 2013)

Di fatto, nonostante dei bilanci comunali più solidi di quelli ad oggi disponibili, la volontà dell'amministrazione non è quella di programmare interventi con fondi locali, ma di spostare tutto lo sforzo su risorse create ad hoc per rispondere ad emergenze. In questo modo, col minore sforzo, si ottiene la creazione di servizi provvisori, che strutturalmente non sono capaci di auto-sostentarsi e che sono destinati per natura a sparire. Consolidare l'utilizzo di strumenti emergenziali permanenti vuol dire eliminare dalla programmazione misure efficaci per creare strutture e servizi che durino nel tempo e che possano incidere significativamente sul tessuto sociale e culturale della città. Una funzionaria storica del Comune, con compiti di programmazione, commenta così l'evoluzione (o involuzione) degli anni 2000:

Sono arrivata ai servizi sociali nel 2003, ed oltre ai fondi

della 285 avevo nel bilancio altri 5 milioni di euro, per i minori 0-12, che costituiscono un margine importantissimo di intervento. Il comune riusciva a raddoppiare con i suoi fondi la cifra stanziata dal ministero. Oggi ho soltanto quelli del ministero. (Intervista del 23 settembre 2013)

Il decennio Cammarata ha consolidato un modello di governance in cui il privato sociale risulta l'unico attore in grado di fare programmazione. Il comune di Palermo ha progressivamente ridotto la sua partecipazione diretta nella programmazione di interventi a causa del metodo poco lungimirante col quale ci si è occupati di distribuire le risorse disponibili. Gli stanziamenti di fondi del bilancio comunale destinati alle politiche sociali in favore dei migranti si è progressivamente ristretto fino a esaurirsi, col risultato di sbilanciare totalmente l'erogazione di fondi di programmazione sulle leggi 328 e 285. Lo stesso funzionario della precedente intervista commenta così il metodo di programmazione consolidatosi nei 2000:

Ovviamente quando vado in ministero e trovo altre 15 amministrazioni comunali, mi guardo dal dire che questi fondi sono gli unici stanziati, altrimenti il ministero capirebbe che l'effetto può durare un anno e che non c'è programmazione di interventi a lunga scadenza. I servizi

integrativi, che servono per creare una struttura solida per quelli centrali comunali, è diventata l'unica risorsa, quella centrale in se. Il progetto contro la dispersione scolastica di Rom Sinti e Caminanti, da 48.000 euro, è stato finanziato dal Ministero. Al comune non passava neanche per la testa di stanziare questi soldi, li ha presi dal ministero e li ha impiegati. Non è programmazione comunale. Non c'è programmazione comunale. (Intervista del 23 settembre 2013)

Affidare totalmente la programmazione a leggi sperimentali a carattere emergenziale come la 328 e la 285 si traduce nell'impossibilità di ideare progetti che abbiano sostenibilità e replicabilità. In questo modo i servizi nascono con un destino segnato, e sono condannati in partenza a sparire al termine dell'erogazione di fondi. Inoltre, il comune non è incoraggiato a dotarsi di strumenti autonomi per la programmazione quali la formazione di funzionari che possano creare una progettazione interna di ampio respiro. L'ex assessore commenta così il ruolo del terzo settore e dei fondi 328 e 285:

dobbiamo sempre dare al terzo settore, perché come Comune non abbiamo la possibilità di gestire: non abbiamo il personale.. poi sia la 285 che la 328 chiedono obbligatoriamente l'intervento del terzo settore. È la norma che lo prevede questo. Come comune è capitato di finanziare



direttamente progetti, ma solo a breve periodo, con durate di 8 mesi o un anno.

Questa modalità di appalto totale delle responsabilità e dell'operatività al terzo settore alleggerisce il carico dell'Amministrazione locale condannando qualsiasi misura alla parzialità e all'inefficacia. Non è infondato il sospetto che, attraverso la privatizzazione dei servizi, che vengono erogati senza un reale controllo del progetto, si possano finanziare poli del privato sociale che possano restituire il favore in termini elettorali. L'assenza di un reale controllo si concretizza nell'assenza di una richiesta di replicabilità e sostenibilità dei progetti. Avviene così uno stravolgimento dei programmi che le leggi 328 e 285 rappresentano. Ciò che infatti doveva servire per integrare economicamente gli sforzi degli enti locali per creare strutture e progetti solidi e duraturi, diventa la struttura ed il progetto stesso. La conseguenza è quella di attendere la fine inesorabile delle fonti di finanziamento. Attendere il tracollo della programmazione di interventi nel settore sociale non è certo una strategia che possa essere definita come lungimirante. Tornando sulla programmazione straordinaria, il funzionario di cui sopra afferma:

Cioè se domani, cosa che avverrà perché ce l'hanno detto, si chiude il rubinetto della 285, che è una legge sperimentale già attiva dal '97, nata per integrare gli interventi degli enti locali, per far sperimentare alternative diverse, autosostenibili, se

chiude questo rubinetto non avremo nulla per i minori, nulla..

Esempio concreto di intervento non autosostenibile è la realizzazione del progetto Med.IN.A.

Questo progetto rientra nell'azione 11 del piano di zona DSS 42 L.328/00 con il Comune di Palermo capofila, ed è stato gestito da una Associazione Temporanea di Scopo composta dall'Associazione Apriti Cuore onlus quale Capofila dell'ATS, Associazione Centro Astalli Palermo onlus, Associazione Interculturale Narramondi onlus, Associazione Centro di Accoglienza Padre Nostro onlus, Associazione culturale Ziggurat, Associazione Gruppo S.A.L.I., Centro Internazionale delle Culture Ubuntu, Associazione Santa Chiara. L'ufficio si è avvalso della presenza di mediatori interculturali la cui attività era orientata a facilitare l'incontro e la relazione tra gli individui di minoranza etnica e le persone autoctone e i servizi agevolando i processi di reciproca decodificazione culturale delle norme implicite ed esplicite che regolano le relazioni sociali e la vita istituzionale.

Il progetto MED.IN.A. si è sviluppato negli ambiti sociale, sanitario, scolastico e giustizia e, attraverso il lavoro svolto negli anni nel campo dell'immigrazione dalle associazioni afferenti a codesta ATS si è attivata in tempi brevi una rete tra istituzioni pubbliche e il privato sociale. Il servizio si esplica attraverso la presenza fissa dei mediatori interculturali presso i servizi degli ambiti sociale, sanitario, scolastico e giustizia che hanno una maggiore affluenza di immigrati e attraverso un sistema di interventi "a chiamata" al fine di rispondere alle

urgenze delle aree. Le attività proposte dall'Ufficio di mediazione si sono diversificate in base all'area di intervento, ma è stato possibile individuare le seguenti attività trasversali messe in atto in quattro ambiti:

- attività di mediazione linguistica;
- attività di accompagnamento nell'accesso ai servizi;
- attività di supporto agli operatori istituzionali, agli stranieri e alle loro famiglie agevolando i processi di reciproca decodifica culturale delle norme implicite ed esplicite che regolano le relazioni sociali e la vita istituzionale;
- mediazione dei conflitti interculturali;
- interazione con progetti relativi alla stessa tipologia d'utenza.

Questo progetto di ampio respiro, che prevedeva presidi di mediazione interculturale stabile nelle istituzioni maggiormente interessate da immigrati, oltre che un servizio di mediazione a chiamata, ha sofferto fin dal principio della disorganizzazione del supporto pubblico. Primi segni concreti della mancanza di supporto da parte del settore pubblico è la difficoltà a pagare gli operatori che risultano per questo demotivati. Una delle mediatrici del progetto mi racconta nel novembre 2012:

Avevo prenotato per Luglio di tornare alle Mauritius, ma non ho potuto pagare il biglietto e l'ho rimandato per Dicembre. Non ho potuto pagare perché aspetto i soldi dal progetto Med.IN.A. da Ottobre 2011! Fin'ora non ho visto un centesimo. (Intervista del 6 novembre 2012)

Dopo soli due anni di attività (bienni 2010/11 e 2011/12) il progetto viene sospeso per mancanza di fondi in attesa di nuovi finanziamenti.

## Tabella Riassuntiva

### Dimensione Organizzativa: periodo 2001 - 2012

Indicatori	Contenuti
Collocazione e struttura degli uffici competenti	Evoluzione in Ufficio Nomadi ed Immigrati nuove competenze e funzioni
Modalità di intervento	Il comune smette di fare programmazione. Gli interventi vengono sostenuti dalla galassia del terzo settore con fondi emergenziali come ex lege 285 - 328
Tipo di intervento	Misure di prima accoglienza. Scarsa attenzione all'emancipazione.
Uso della conoscenza	L'esperto è il funzionario in grado di fare fund raising tramite progetti e leggi 285-328. Servizi sociali e Ufficio N.e I.

## Tabella Riassuntiva

### Dimensione della Governance: periodo 2001 - 2012

Indicatori	Contenuti
Densità della regolamentazione politica	Il privato sociale ha il controllo della rete di servizi. Il comune restringe al massimo la sua influenza
Configurazione Pubblico-Privato	Finanziamenti misti tra bilanci comunali e misure di emergenza fino a dissesto economico



## **Capitolo 10**

### **Periodo 2012-2013: Dimensione Cognitiva**

#### **Introduzione:**

Questo studio ha fin'ora ripercorso l'evoluzione delle politiche in materia di stranieri nella città di Palermo, lungo un periodo di 20 anni (1993-2012). Valutare l'evoluzione delle politiche basandosi su documentazione ed interviste rappresenta un compito di elevata complessità a causa della eterogeneità delle fonti e della differenza delle opinioni espresse dai soggetti intervistati. Tuttavia è stato possibile ricostruire una storia e valutarne l'impatto sui diritti degli stranieri anche grazie al fatto che i due decenni analizzati si sono conclusi anche dal punto di vista amministrativo. Valutare con la stessa metodologia il lavoro svolto da un'amministrazione nel primo anno e mezzo di mandato comporta la necessità di presentare dati parziali, che solo la prova del tempo potrà rendere solidi. Sebbene le componenti organizzative vadano valutate quando raggiungono uno stadio concreto, è comunque possibile approfondire la componente cognitiva del processo amministrativo, mettendo in risalto la discontinuità con la precedente amministrazione e cercando segni di continuità con il primo decennio oggetto di studio: l'attuale governo della città rappresenta infatti una nuova tappa di un

percorso cominciato dallo stesso Sindaco agli albori della questione migratoria a Palermo.

## **10.1 L'idea di partecipazione**

Nel maggio 2012, dopo 10 anni di amministrazione da parte del centro-destra con Diego Cammarata Sindaco, si insedia a Palazzo delle Aquile la nuova Giunta Municipale guidata da Leoluca Orlando. Il cambiamento di amministrazione determina fin da subito grandi mutamenti nella politica locale in favore dei cittadini stranieri. L'elemento che meglio rappresenta la novità di questa amministrazione riguarda la ripartizione delle deleghe e delle responsabilità sull'immigrazione: come abbiamo evidenziato in questo studio, per 20 anni la questione immigrati era sempre stata ascritta ad una questione umanitaria. Sia la prima amministrazione Orlando che i due mandati di Cammarata avevano sempre collegato la questione stranieri ai Servizi Sociali. Agli inizi degli anni Novanta, Palermo si trovava impreparata di fronte alla crescita esponenziale del numero di stranieri in città; molti di loro, come abbiamo rilevato, abitavano in quartieri degradati del centro storico, svolgendo attività lavorative saltuarie e quasi sempre in nero. Non vi era inoltre nessun servizio pubblico che offrisse ai cittadini stranieri una qualche forma di assistenza per accedere anche solo ai servizi minimi indispensabili (segretariato sociale, sanità, scuola ecc.). Gli unici attori capaci di rispondere alle



emergenze facevano parte della costellazione dei servizi di volontariato, per lo più di area cattolica, che avevano come punto di riferimento il Centro Santa Chiara. In una situazione così indefinita, la delega delle tematiche migratorie fu data all'Assessore ai Servizi Socio-sanitari. Nessuna forma di rappresentanza delle istanze delle comunità straniere locali era stata mai prevista. Eccezion fatta per il tentativo di istituire una consulta degli stranieri, che non vide mai la luce, e che si trasformò poi in un tavolo tecnico al quale sedevano solo alcuni rappresentanti degli stranieri, selezionati, come abbiamo visto, dalle associazioni di volontariato della città.

Con la Giunta Cammarata, insediatasi in una città in cui era stata creata una nuova architettura dei servizi sociali, la spinta alla continuità e all'innovazione degli interventi ebbe una forte battuta d'arresto. Per 10 anni, gli interventi di assistenza diminuirono di quantità e qualità, e nessuna misura fu mai intrapresa per coinvolgere gli stranieri nel loro stesso processo di emancipazione e uscita dall'emarginazione.

Il nuovo governo Orlando decide di riprendere il percorso interrotto e di rilanciare alcune delle istanze culturali già espresse in parte durante il primo mandato: la partecipazione degli stranieri come strumento di sviluppo di intercultura<sup>1</sup>.

L'idea della nuova Giunta comporta un cambiamento sostanziale nella visione del ruolo che i cittadini stranieri possono assumere rispetto ai loro diritti: da soggetti impotenti e bisognosi, svantaggiati per motivi

---

<sup>1</sup>In quel momento storico, tuttavia, si era trattato forse di felici intuizioni che non erano riuscite a concretizzarsi in azioni coerenti.

economici e culturali, a protagonisti del processo di costruzione di una comunità realmente interculturale. Uno dei principali motivi che spiegano il cambio di rotta dell'Amministrazione Comunale va ricercato nel mutamento socio-demografico che ha caratterizzato le comunità straniere residenti. Mentre all'inizio degli anni Novanta, infatti, gli stranieri rappresentavano solo manovalanza a basso costo, occupando posti di lavoro nel settore dei servizi alla persona o nell'edilizia, ora invece occupano un posto diverso nella società cittadina. Alcuni immigrati infatti hanno potuto costruire competenze e capacità che hanno loro permesso di diventare operatori specializzati, imprenditori, liberi professionisti. Questa trasformazione determina l'avanzata di alcuni rappresentanti informali delle comunità di appartenenza, che godono di tale posizione sulla base della loro capacità di costituirsi come punto di riferimento per gli immigrati di generazione successiva, nonché per i cittadini stranieri nati a Palermo. Per il Comune, intercettare il bisogno di rappresentanza pubblica di tali soggetti rappresenta una misura in linea con le idee della Giunta, che potrebbe comportare in seguito notevoli vantaggi anche sul piano elettorale: dare rappresentanza agli stranieri vuol dire conquistare la loro fiducia e consolidare la propria posizione allargando la base dei sostenitori della Giunta stessa.

Dopo le elezioni, viene istituito da subito l'Assessorato alla Partecipazione, al quale viene data delega di creare forme di rappresentanza delle minoranze cittadine. Attraverso l'attuazione della Legge Regionale n. 6 del 05.04.2011, che introduce nuove modifiche di norme in materia di elezione, composizione e decadenza degli organi

comunali e provinciali, l'Assessorato alla Partecipazione promuove fin da subito l'istituzione della Consulta delle Culture (art. 12, L. R. n° 6, 05-04-11).

## **10.2 La Consulta delle Culture**

Partendo dall'idea dell'importanza della partecipazione del cittadino straniero alla vita politica del luogo in cui risiede, ma consapevole dell'impossibilità del voto amministrativo per i cittadini extracomunitari e della scarsissima partecipazione dei comunitari alla vita politica, l'Amministrazione cittadina decide di promuovere l'elezione di rappresentanti delle comunità di stranieri perché possano riunirsi in un organo consultivo che ne rappresenti le istanze presso il Consiglio Comunale. Nell'ottobre del 2013 vengono pertanto indette le elezioni dei consiglieri della Consulta delle Culture. Così si legge nella delibera che istituisce la Consulta delle Culture:

Al fine di favorire la costituzione della Città interculturale è istituita presso il Comune di Palermo la Consulta Comunale dei rappresentanti dei cittadini immigrati, comunitari, extracomunitari ed apolidi regolarmente residenti nel territorio comunale di Palermo. La Consulta, composta da 21 membri, è l'organo rappresentativo di tutti coloro i quali hanno una nazionalità diversa da quella italiana o che hanno

acquisito la cittadinanza italiana pur mantenendo la cittadinanza di un altro paese, che tramite la Consulta partecipano e concorrono alla vita dell'Amministrazione comunale con funzione consultiva e propositiva nell'interesse dell'intera popolazione. (art.1, regolamento C.C.)

La Consulta svolge le seguenti funzioni:

1. Promuove ed incentiva le opportunità per la realizzazione di percorsi interculturali nella Città di Palermo con riferimento: alla tutela dei diritti, all'integrazione culturale, all'istruzione, alla salute, all'inserimento nel mondo del lavoro, ai servizi sociali. Negli stessi ambiti, raccoglie informazioni ed effettua ricerche sia direttamente, sia avvalendosi delle banche dati dell'Amministrazione Comunale
2. Promuove iniziative per favorire la conoscenza da parte degli stranieri e degli apolidi delle normative che disciplinano il soggiorno, la residenza, l'occupazione lavorativa, l'assistenza sociale e sanitaria, l'istruzione, la formazione professionale, il trasporto e la fruizione dei servizi pubblici per favorire l'incontro ed il dialogo fra portatori di differenti culture, nella prospettiva di una società interculturale; per prevenire o rimuovere ogni forma di discriminazione e di xenofobia
3. Collabora con il Comune nel fornire il necessario supporto agli stranieri, singoli ed associati fra loro, per consentire l'effettivo esercizio di tutte le forme di partecipazione o di accesso ai documenti previsti dalle leggi e dai

regolamenti per i cittadini residenti

4. Fornisce alle associazioni di stranieri la propria consulenza per redigere e sviluppare progetti di carattere culturale, sociale, economico
5. Promuove e sostiene iniziative volte sia al rispetto e alla valorizzazione dei caratteri culturali, linguistici e storici degli stranieri e degli apolidi, che a favorire, da parte loro, la conoscenza di quelli della popolazione locale
6. Esprime pareri negli ambiti sopraindicati obbligatori e non vincolanti sugli atti relativi di competenza degli organi del Comune e contribuisce ad avanzare proposte per il Governo della Città (Art. 2)

Il *frame* introdotto dal Regolamento della Consulta rappresenta un segno di discontinuità con le amministrazioni precedenti: lo scopo dichiarato dall'articolo 1 è quello di “costituire la città interculturale”. Il Comune si dichiara interessato a rendere la città di Palermo un luogo di dialogo fra le diverse culture presenti. Rispetto alla precedente Amministrazione, il *frame* della “civilizzazione ed assistenza” sembra avere lasciato il posto a quello dell'intercultura, inteso come riconoscimento di diritti e doveri di cittadinanza nel rispetto della differenza.

Durante una delle interviste svolte con l'Assessore alla Partecipazione (Intervista del 21 maggio 2013), avevo richiesto un chiarimento sul termine “integrazione” in opposizione a quello di intercultura, perché ero interessato a comprendere meglio a partire da quale posizione il Comune

si relazionasse alle comunità di stranieri residenti e quale fosse il frame di questa relazione. L'Assessore alla Partecipazione dichiara in tal senso:

Io non ho mai usato la parola integrazione. È una parola pericolosa, perché parte dal presupposto che la comunità che ospita deve integrare quelli che arrivano, che hanno l'obbligo di integrarsi. Invece credo in un modello biunivoco, di scambio, ovvero un modello interculturale. Il nostro obiettivo è la costruzione della città interculturale.

(Intervista del 21 maggio 2013)

Nell'articolo 2 del regolamento della Consulta, viene tuttavia utilizzato il termine "integrazione culturale" per definire uno tra gli obiettivi che la consulta si prefigge di raggiungere attraverso la "realizzazione di percorsi culturali". Nonostante l'evidente discrepanza fra ciò che viene dichiarato: "Io non ho mai usato la parola integrazione" e ciò che viene scritto nell'art. 2, il contenuto generale del regolamento sembra coerente con l'idea di estendere la partecipazione degli stranieri alla vita civile e politica della Città. Tale distanza tra dichiarazioni e fatti, nonostante dia più l'idea di una svista, sembra rappresentare la modalità superficiale con la quale questa Amministrazione, seppur guidata da buoni propositi, affronti nella pratica la questione immigrati.

Lo straniero non è più soltanto un povero da assistere, o un soggetto svantaggiato che va assistito dal punto di vista umanitario. Lo straniero diventa cittadino con diritti e doveri, che attraverso la rappresentanza può

divenire cosciente del suo ruolo nel luogo in cui risiede. In merito a questo cambio di concezione del ruolo dell'Amministrazione locale nel rapporto con i cittadini stranieri, l'Assessore alla Partecipazione così continua:

Qui non c'era una politica reale sull'immigrazione. Il tema dell'immigrazione era solamente legato a questioni sociali, a bandi su leggi nazionali soprattutto. Fondo nazionale, piani di zona che servivano per utilizzare un po' di risorse. Noi invece stiamo tentando di partire dall'idea di partecipazione politica degli immigrati, partendo proprio dalla consulta. Purtroppo gli interventi sono stati sempre molto volatili come le idee: uno degli errori fatti in questi anni è che non c'è una filosofia di fondo. Cioè che le amministrazioni si occupano degli immigrati perché ce li hanno. Ma non c'è stata mai una strategia dettata da uno specifico approccio sul tema. Il nostro è:

1. C'è un deficit di partecipazione politica che va colmato
2. Attraverso la partecipazione politica puoi stabilire un processo che renda questa città interculturale in cui tutti si sentano parte della città e in cui ci sia una contaminazione reale.
3. Stabilire questo processo legando saldamente i diritti di cittadinanza alla residenza. Ovvero fare percepire che se vivi a Palermo non sei straniero. Abolire il concetto di residenza e di straniero.

4.Lo strumento per fare questo è la consulta (Intervista del 21 maggio 2013)

Uno dei limiti più evidenti di questo organo risiede nel fatto che, essendo consultivo, lascia aleatoria la possibilità di incidere sulle politiche concrete: dal momento che il parere della consulta non è vincolante, si corre il rischio di creare una istituzione fantasma, che si limita a proporre modifiche destinate a rimanere lettera morta. Tuttavia, essa ha il potere di generare un circolo virtuoso dal momento che la competizione elettorale, il libero confronto, la discussione favoriscono la coscienza di appartenere a un gruppo e di adoperarsi per il riconoscimento di interessi e di diritti, ma nel contesto di una città in cui si confrontano altri interessi e diritti. Si dà avvio dunque a un processo di acquisizione di consapevolezza dell'essere parte di una comunità più ampia, la città appunto, un processo attraverso cui ciascuno può immaginare di costruire un'idea di cittadinanza e adoperarsi perché essa assuma forme concrete. È altresì evidente che questa dinamica comporta, come ha comportato, la messa in campo di rapporti di forza sia all'interno della comunità di riferimento che dovevano esprimere i loro rappresentanti, sia tra le comunità stesse, dinamiche queste che sono parte costitutiva del processo più ampio cui l'intero progetto aspira. Valutarne gli esiti richiede tempi lunghi. Resta tuttavia il fatto significativo che si è avviato un progetto di cui ciascuno è partecipe e attraverso la partecipazione si costruisce l'idea della città quale la si vorrebbe, misurandosi sul terreno concreto della politica che si vuole mettere in campo per darle forma.



Nel caso di Palermo, il cambio di *frame* rappresentato dalla ricerca di emancipazione attraverso la rappresentanza ha permesso la creazione di rapporti di forza, sia espliciti che impliciti, fra Comune e Consulta, tali da conferire credito ai pareri ed alle proposte espresse. Così il Presidente della Consulta delle Culture commenta il rapporto col Comune:

Entro maggio-giugno approveremo delle delibere che saranno veri e propri inviti ad operare: li consegneremo alla giunta ed al consiglio comunale, chiedendo loro di impegnarsi di conseguenza, quindi anche come spesa. Perché vogliamo lasciare traccia organica: noi siamo una consulta. Che vuol dire consultare? Noi facciamo con queste delibere un lavoro preventivo, diciamo al comune che dovrebbe fare alcune cose su un determinato tema; il Comune poi può decidere di fare e non fare. Qual è il potere di ricatto che ha il presidente della consulta? È il prestigio: la consulta ormai è diventata quasi un monumento che, soprattutto nelle occasioni pubbliche o quando si incontrano persone che vengono da fuori, è bello mostrare che abbiamo... e noi ci siamo prestati tranquillamente al gioco, perché a me pure interessa, ma per ottenere delle cose. Quando si verificano incomprensioni tra la consulta ed il comune, noi facciamo capire che può crollare tutto. Dal fatto che reagiscono sempre positivamente si capisce che loro riconoscono anche il valore del nostro lavoro. Non volere fare fallire un progetto significa che il

progetto vale. (Intervista del 18 aprile 2014)

### **10.3: Problemi di bilancio e programmazione comunale:**

Il cambio di Governo della città comporta un rinnovamento delle idee e delle linee guida sulle politiche pubbliche in materia di immigrazione a tutti i livelli. La responsabilità delle misure concernenti le politiche sugli immigrati viene infatti ripartita tra i due Assessorati alla Partecipazione ed ai Servizi Sociali, segno dell'interesse che la nuova Giunta dimostra per l'emancipazione degli stranieri. L'assessorato ai Servizi Sociali sembra accompagnare questo cambio di rotta investendo nella programmazione di progetti volti alla formazione e all'inserimento lavorativo dei cittadini immigrati (come vedremo nei successivi paragrafi). Questa programmazione tuttavia risente dei problemi economici che caratterizzano il bilancio comunale sin dall'insediamento della Giunta. Il deficit del bilancio porta il decisore pubblico a modificare strategia, dando rilevanza alla sostenibilità delle scelte operative e delle conseguenti misure economiche. Il dissesto del bilancio rappresenta sia il limite della programmazione centrale, favorendo uno spostamento verso l'affido di servizi al terzo settore, sia l'occasione per modificare le procedure con le quali la Pubblica Amministrazione si relaziona col privato.

L'Assessore ai Servizi Sociali commenta così la sua idea di programmazione:

Basta guardare i bilanci: io non ho trovato soldi sul bilancio per i servizi.

Ed è da un anno che non faccio altro che pagare debiti e fare debiti fuori bilancio di soldi che sarebbero dovuti essere programmati e che non lo sono stati... sentenze del giudice ecc... sono soldi del comune, questi non li hanno pagati per anni. Debiti targati 2000 che vanno pagati adesso! Cosa ha fatto questa città per 12 anni? Per quanto uno possa avere la volontà di cambiare, ma con questi pagamenti come possiamo fare programmazione? Non fai altro che pagare debiti! Se sai che hai somme dovute da pagare le devi mettere in bilancio, non puoi pensare che chi verrà dopo di te pagherà, perché questo è il tema! Ora capiamo come lentamente riorganizzare, per cui tutto questo andrà scaglionato, ci vorrà tempo. L'interlocuzione con il terzo settore può arrivare in questo modo: o troviamo insieme i fondi per gestire il servizio o su alcune cose investo io su fondi di bilancio. Poi noi sappiamo che molto di ciò che viene gestito dagli enti locali riguarda fondi regionali o nazionali. I fondi nazionali saranno nei prossimi anni dimezzati, e la situazione non promette affatto bene.

(Intervista del 5 luglio 2013)

Nonostante dunque il Comune comprenda che il bilancio impone limiti molto seri alla possibilità di programmare misure ed azioni, la situazione

di difficoltà sembra fare da sprone per cambiare l'idea di gestione dei servizi nella direzione della sostenibilità.

## Tabella Riassuntiva

### Dimensione Cognitiva: periodo 2001 - 2012

Indicatori	Contenuti
Problem Setting	Immigrazione come risorsa da potenziare
Etichettamento	Immigrato come cittadino residente, che necessita di accesso ai diritti
Frames	Intercultura Assistenza limitata a possibilità del bilancio Emancipazione tramite rappresentanza
Retoriche esplicite ed interventi concreti	Misure di assistenza ed emancipazione allo stadio iniziale, ancora insufficienti per rendere coerente l'azione con la retorica dichiarata



## **Capitolo 11**

### **Periodo 2012-2013: Dimensione organizzativa e *governance***

#### **Introduzione**

La nuova amministrazione guidata dalla Giunta Orlando segna dunque un cambio di passo nella progettazione di politiche in favore della popolazione straniera innanzitutto con una nuova ripartizione di deleghe e responsabilità: se infatti le precedenti Amministrazioni, seguendo il *trend* nazionale, avevano collocato la questione stranieri esclusivamente nell'alveo degli interventi emergenziali – umanitari, attraverso l'operato dell'Assessorato ai Servizi Sociali, in questo caso l'Assessorato alla Partecipazione assume anch'esso un ruolo di primo piano rispetto alla questione immigrati. L'idea di partecipazione politica degli stranieri residenti sembra infatti un primo tentativo di uscire da un'impostazione emergenziale, per transitare verso una nuova consapevolezza della massiccia presenza di stranieri nel tessuto sociale urbano intesa come risorsa. Attraverso la costituzione della Consulta delle Culture, gli stranieri residenti possono assumersi la responsabilità di se stessi, concorrendo alla progettazione di misure di inclusione e di creazione di una matrice sociale interculturale.

L'altro fronte della questione, rappresentato dalle consistenti sacche di marginalità ancora presenti nella popolazione, viene gestito con grande difficoltà a causa del bilancio, dall'Assessore ai Servizi Sociali. Anche in questo caso, il cambio di rotta accennato nel precedente paragrafo si concretizza in alcune azioni specifiche. Ad esempio, una grande quantità di lavoro e di risorse economiche viene destinata alla categoria dei Minori stranieri non accompagnati<sup>1</sup>. Questi rappresentano infatti una consistente parte degli arrivi di stranieri in città, e sono per loro

---

<sup>1</sup>I minori stranieri, anche se entrati irregolarmente in Italia, sono titolari di tutti i diritti sanciti dalla Convenzione di New York sui diritti del Fanciullo del 1989, ratificata in Italia e resa esecutiva con legge n. 176/91. La Convenzione stabilisce che in tutte le decisioni riguardanti i minori deve essere tenuto in conto come considerazione preminente il superiore interesse del minore e che i principi da essa sanciti devono essere applicati a tutti i minori senza discriminazioni.

La Convenzione riconosce poi a tutti i minori un'ampia serie di diritti, tra cui il diritto alla protezione, alla salute, all'istruzione, all'unità familiare, alla tutela dallo sfruttamento, alla partecipazione.

Ai minori stranieri non accompagnati si applicano le norme previste in generale dalla legge italiana in materia di assistenza e protezione dei minori. Ogni minore straniero non accompagnato deve essere segnalato:

- alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, ad eccezione del caso in cui il minore sia accolto da un parente entro il quarto grado idoneo a provvedervi;
- al Giudice Tutelare, per l'apertura della tutela;
- al Comitato per i minori stranieri, ad eccezione del caso in cui il minore abbia presentato domanda di asilo (i minori non accompagnati richiedenti asilo non rientrano nella competenza del Comitato)

Una volta che il minore è stato segnalato, la sua tutela segue una prassi informale che prevede il passaggio dell'affidamento dal Giudice all'assessore ai Servizi Sociali del territorio in cui risiede. Questi lo affida in delega ad un assistente sociale che si occupa di trovare per lui una struttura idonea per la sua protezione e crescita. Queste strutture sono gestite da privati che erogano servizi per conto delle Amministrazioni Locali, dalle quali ricevono i fondi necessari per il mantenimento degli utenti e della struttura e per il pagamento degli stipendi degli operatori.



condizione il gruppo più fragile e delicato. Privi di ogni tutela e di ogni strumento di conoscenza di diritti e doveri, i minori stranieri rappresentano congiuntamente un rischio ed una grande risorsa: il rischio è che in assenza di reti di protezione efficaci, una volta arrivati in Italia vadano ad ingrossare il già consistente gruppo del sommerso, ovvero coloro che, a causa della condizione di clandestinità, possono solo vivere di espedienti, correndo enormi rischi, senza potere accedere ai servizi di tutela e formazione che li possano instradare verso un inserimento nella società di arrivo. La risorsa è invece rappresentata dalla possibilità di attivare percorsi di tutela virtuosi, che possano loro fornire gli strumenti necessari per una vera emancipazione dai bisogni assistenziali. Il minore infatti è il soggetto che più di ogni altro ha la possibilità di scrivere per se un futuro diverso dal quello a cui sembrerebbe destinato.

L'Amministrazione Comunale si dimostra sensibile al tema. Così l'Assessore ai Servizi Sociali commenta il contributo del Comune:

riguardo ai Minori stranieri non accompagnati, noi abbiamo vissuto nel 2010, 2011 e 2012 l'Emergenza Nord Africa, che si è ufficialmente conclusa con l'ordinanza del Ministero alla Protezione Civile nel dicembre 2012, anche se in realtà l'emergenza sbarchi non si è conclusa. Anzi, in questi giorni... pure il papa ci sta andando... e quindi per questa vicenda abbiamo fatto l'altro giorno un incontro in Prefettura col garante per l'infanzia e l'adolescenza, proprio su tema Minori stranieri non accompagnati e c'erano i questori ed i prefetti

delle principali province siciliane proprio perché il tema è ancora molto molto attivo ed ancora grave perché non c'è all'attivo alcun tipo di intervento nei confronti dei Minori stranieri non accompagnati. Mentre esiste ancora tutto il sistema di protezione per Richiedenti Asilo, ci sono cose che funzionano, dei Minori stranieri non accompagnati è come se ci si fosse dimenticati, nonostante noi continuiamo a prenderli, non li abbiamo abbandonati perché sono sempre in comunità quelli che arrivano. Però i soldi che stiamo prendendo li stiamo prendendo direttamente dal bilancio, diciamo che il lavoro che stiamo facendo è garantire la continuità del servizio anche con il prolungamento fino ai 21 anni con decreto del giudice, mentre in altre amministrazioni italiane questa cosa non c'è e molti minori sono stati buttati fuori dalla comunità a 18 anni. (Intervista del 5 luglio 2013)

Sebbene la gestione delle comunità alloggio e dei gruppi appartamento non costituisca in se una novità nel panorama di interventi messi in atto dalle Amministrazioni Locali, questo governo sembra invece mostrare interesse verso la progettualità e sostenibilità delle azioni, e soprattutto, verso gli obiettivi emancipativi. Anche i Minori stranieri non accompagnati, benché non possano partecipare alla vita politica della città, sono visti attraverso la lente dell'emancipazione. Così gli interventi concreti si trasformano da emergenziali (semplice gestione della residenzialità e della cura) ad inclusivi (educazione civica, istruzione,

formazione professionale, inserimento lavorativo). Nel concreto, vengono attivati alcuni progetti, con la precisa intenzione di fornire ai Minori stranieri non accompagnati alcuni percorsi di fuoriuscita dall'assistenza dello Stato, attraverso processi di formazione civica e professionale che li possano collocare nel mondo del lavoro.

Così l'Assessore ai Servizi Sociali commenta le azioni fino a quel momento svolte:

In questo momento sono attivi due progetti, uno si chiama Comunità Blog e l'altro M.E.T.A.

M.E.T.A. è stato presentato ad agosto dello scorso anno (2013) all'ANCI e si occupa di accompagnare i Minori stranieri non accompagnati dal percorso in comunità ad un inserimento lavorativo e quasi tutte le comunità per minori stanno facendo questo tipo di lavoro, e questo è un progetto presentato da don Calabria.

Comunità Blog è un progetto già approvato in cui il Comune è un partner non capofila; coinvolge anche i minori stranieri e anche questo è un volano per la fuoriuscita dalla comunità, molti degli utenti vanno ancora a scuola ma serve ad accompagnarli nella fuoriuscita dalla comunità ed è difficilissimo, anche perché spesso aspettano la maggiore età per scappare e ricongiungersi ai parenti.

Vediamo ora nello specifico i contenuti di questi progetti:

## **11.1 Il progetto M.E.T.A.**

Il progetto META: “Migranti: Empowerment Training e Accesso al lavoro” è stato approvato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione generale dell’Immigrazione e delle Politiche di Integrazione Programma Operativo Obiettivo Convergenza 2007/2013-Fondo Sociale Europeo, Presentato e affidato in gestione all’ATS (Associazione Temporanea di Scopo) costituita dall’Associazione Centro Studi - Opera Don Calabria, dall’Associazione Apriti Cuore Onlus, dal Comune di Termini Imerese e dal Comune di Palermo, soggetti che operano nel territorio e si occupano socialmente e istituzionalmente di immigrazione. Tale progetto prevede l’inserimento in tirocinio di formazione ed orientamento di 30 soggetti svantaggiati, al fine di favorire la formazione sul campo e l’inserimento lavorativo.

Il target a cui il progetto M.E.T.A. si rivolge è costituito da minori stranieri non accompagnati, residenti in Sicilia con regolare permesso di soggiorno.

La durata del progetto è di sei mesi entro i quali il soggetto deve svolgere tutte le ore previste di formazione (112 ore) e di tirocinio formativo (375 ore).

Il progetto prevede una prima fase di accoglienza e presa in carico che si sviluppa con il bilancio di competenze, dove tramite la somministrazione di alcuni strumenti (questionari e colloquio) viene fatta un’attenta valutazione delle conoscenze, competenze e risorse personali del

soggetto al fine di elaborare un PIP (Piano di Intervento Personalizzato), cioè un percorso ottimale per il soggetto con obiettivi specifici, concreti volti allo sviluppo e alla crescita professionale.

La seconda fase prevede l'inserimento in tirocinio di formazione ed orientamento presso un'azienda del territorio dove il ragazzo possa acquisire le competenze professionali richieste nell'area di lavoro di suo interesse. Durante lo svolgimento del tirocinio ogni utente sarà affiancato da un *tutor* che farà da tramite tra l'utente, l'azienda e l'ente promotore e insieme a diverse figure professionali svolgerà le ore di formazione previste. Le diverse figure professionali coinvolte saranno impegnate nell'affiancare l'utente in attività di *coaching*, *counseling* orientativo, accompagnamento al *training on the job*, orientamento e formazione alla ricerca attiva del lavoro e accompagnamento al lavoro con l'utilizzo di strumenti idonei a sviluppare ogni singola area.

[\(http://www.apriticuore.it/m-e-t-a-migranti-empowerment-training-e-accesso-al-lavoro/\)](http://www.apriticuore.it/m-e-t-a-migranti-empowerment-training-e-accesso-al-lavoro/)

## **10.2 Il progetto Comunità Blog:**

Il Progetto Comunità Blog nasce dalla collaborazione tra l'associazione Apriti cuore, il Comune di Palermo, la società di servizi e comunicazione Conform e la Coop. Jus Vitae.

Il progetto si propone di favorire l'inserimento socio-lavorativo di

soggetti in condizione di disagio e di esclusione sociale, attraverso un intervento che alterna momenti di esperienza lavorativa all'integrazione con il sistema delle nuove tecnologie, che oggi scandisce i tempi ed il funzionamento nella nostra società.

Il target a cui Comunità Blog si rivolge è costituito da giovani tra i 16 ed i 21 anni, residenti nel Comune di Palermo, con storie di lunga istituzionalizzazione e con una rete parentale assente o comunque poco capace di sostenerli in un percorso di uscita dalla comunità. Una quota del 5% è riservata ai minori stranieri non accompagnati. Una prima fase progettuale ha come obiettivo un'azione di ricerca e di analisi mirata ad approfondire la conoscenza della realtà dei minori ospiti delle strutture del territorio palermitano; tale elemento, oltre a favorire la costruzione di una rete operativa tra tutti i soggetti che sul territorio si occupano della definizione di attività mirate al reinserimento sociale di minori istituzionalizzati, esita in un prototipo di Carta dei Servizi, offrendo un modello finale di buone prassi.

Il progetto prevede, per 40 ragazzi tra i 16 ed i 21 anni, un'attività di formazione condotta con l'ausilio di risorse e strumenti informatici innovativi, in grado di facilitare l'erogazione di contenuti relativi alle tecniche di ricerca attiva del lavoro e ai principi dell'orientamento nel mondo del lavoro, attraverso strategie di gioco e di simulazione. È prevista dal progetto anche la messa in rete del portale [www.comunitablog.it](http://www.comunitablog.it). Questo contenitore virtuale costituisce per i giovani coinvolti nel progetto, uno spazio di incontro interattivo nel quale confrontarsi e ricercare informazioni, per gli addetti ai lavori, un luogo di

condivisione delle buone prassi.

In una fase successiva, tra i 40 partecipanti, vengono selezionati 25 giovani che a seguito dell'orientamento possono beneficiare di attività di *Work Experience*, della durata di 10 mesi, presso imprese locali; durante tale periodo gli utenti sono affiancati da un *tutor* esperto in grado di sostenerli nell'implementazione delle proprie risorse personali, svolgendo anche un'azione di collegamento e mediazione tra ogni singolo partecipante, la comunità di residenza e l'azienda.

In una terza fase, tra i 25 ragazzi che hanno svolto la *Work Experience* vengono selezionati 15 soggetti con propensione per il lavoro autonomo, per i quali vengono implementate anche azioni di sostegno e promozione di percorsi di auto imprenditorialità

Il progetto Comunità Blog si è concluso ad ottobre del 2014 con un seminario dal titolo “Svincolarsi dai percorsi”. Durante questo seminario sono stati diffusi i risultati del progetto ed è stato presentato un documentario che ne sintetizza lo svolgimento. Non è stato possibile inserire in questo lavoro i risultati del progetto, per i quali si attende una pubblicazione cartacea o *on-line*.

[http://www.gruppoconform.it/prt\\_page.asp?idSez=163](http://www.gruppoconform.it/prt_page.asp?idSez=163))

### **Tabella Riassuntiva**

#### **Dimensione Organizzativa: periodo 2012-2013**

<b>Indicatori</b>	<b>Contenuti</b>
Collocazione e struttura degli uffici competenti	Creazione Assessorato alla Partecipazione e Consulta delle culture
Modalità di intervento	La programmazione è ferma per dissesto economico, le leggi 328 e 285 restano i principali strumenti. La consulta delle culture comincia i lavori
Tipo di intervento	Inclusione sociale e lavorativa, mediazione culturale, tutela del Minori stranieri non accompagnati
Uso della conoscenza	Si cerca la conoscenza diretta tramite la rappresentanza politica. Ufficio N.e I. e rappresentanti delle comunità.

### **Tabella Riassuntiva**

#### **Dimensione della Governance: periodo 2012-2013**

<b>Indicatori</b>	<b>Contenuti</b>
Densità della regolamentazione politica	Il comune tenta di rivedere le procedure di verifica e riproporsi come protagonista
Configurazione Pubblico-Privato	Risanamento dei debiti contratti e cessione di strutture e servizi al privato sociale, senza programmazione economica



## **Capitolo 12**

### **Un esempio dal terzo settore : il servizio “Giovani in crescita”**

#### **Introduzione**

La ricerca oggetto di questa tesi ha fin'ora dimostrato quanto fondamentale sia l'apporto che il privato sociale fornisce al settore pubblico nell'erogazione di servizi essenziali per l'integrazione dei cittadini stranieri e per la creazione di un legame sempre più interculturale fra autoctoni e nuovi arrivati. Nel fronteggiare l'aumento costante dei flussi migratori, l'Italia ha sempre più bisogno di servizi che accolgano ed istruiscano quella fetta consistente di migranti che giungono nel paese privi anche delle minime forme di protezione e tutela. Numerosi sono infatti i minori che affrontano viaggi estremamente lunghi e pericolosi per raggiungere i nostri confini: al loro arrivo sono spesso privi di informazioni sul territorio e di punti di riferimento che li possano guidare nel loro processo di inserimento nel tessuto sociale del paese di arrivo.

Le Amministrazioni Locali svolgono un ruolo di primo piano nella tutela dei minori stranieri in quanto hanno il compito di trovare una sistemazione adeguata per questi soggetti. Le Amministrazioni Locali

stipulano per questo motivo convenzioni con enti del terzo settore che possiedono competenze e strumenti adeguati all'erogazione di un servizio così delicato come la crescita e l'educazione di minori provenienti da realtà culturali altre.

I minori in particolare spesso giungono in Europa grazie allo sforzo economico delle loro famiglie che, accumulando cifre enormi, a costo di indebitarsi per sempre, investono il capitale in viaggi illegali, nella speranza che il più giovane e capace della famiglia possa trovare fortuna e ricchezze in Europa, ripagando così l'investimento<sup>1</sup>. Molto spesso quindi giungono in Italia minori non accompagnati, che non hanno legami familiari nel paese di arrivo, che non conoscono la lingua e la cultura locale, e che non hanno neanche le conoscenze geografiche per comprendere dove si trovino e come ci siano arrivati. A tutela dei minori stranieri esiste una precisa normativa internazionale, recepita dall'Italia all'inizio degli anni Novanta.

Nelle pagine che seguono verrà presentato un servizio di accoglienza per minori, del tipo “Gruppo Appartamento”, che opera a Palermo in convenzione col Comune. L'approccio che si è scelto di perseguire pone la sua attenzione sugli aspetti relativi alla *governance* dell'immigrazione in città, cercando di far luce sulle criticità che emergono dal rapporto fra Amministrazione locale e privato sociale nella gestione del fenomeno

---

<sup>1</sup>Questo tipo di “scelta” contraddice la visione dominante e corrente che rappresenta i migranti come “disperati”, essendo proprio la speranza (di un lavoro, di un futuro diverso, di condizioni di vita migliori, ecc.) la molla che spinge famiglie, reti parentali e amicali, a sostenere soggetti nell'intraprendere il viaggio verso “altre sponde”.

migratorio a Palermo.

## **12.2 Il servizio: Giovani in crescita**

Giovani In Crescita si rivolge ad adolescenti e giovani di età compresa fra i 16 e i 21 anni. Gli utenti sono tutti stranieri residenti in Italia senza l'appoggio di parenti prossimi. Nonostante il servizio sia aperto anche ad utenti autoctoni, la competenza dimostrata dagli operatori nell'approccio con l'utenza migrante ha fatto sì che gli uffici competenti inviino esclusivamente minori stranieri.

Giovani in Crescita rientrando nella tipologia denominata “gruppo appartamento”, rappresenta una tipologia di servizio di accoglienza con grado di autonomia intermedio, nel quale l'utente è accompagnato nel percorso di crescita ed emancipazione dall'assistenza delle istituzioni. A differenza delle comunità, i gruppi appartamento prevedono che sia l'utente stesso ad occuparsi della sua quotidianità, sia dal punto di vista della cura di sé che delle necessità legate all'abitare l'appartamento. Gli utenti frequentano le scuole, seguono corsi di formazione, si occupano della spesa e delle pulizie, cucinano, curano tutte le questioni legate al vivere quotidiano. Sono accompagnati dagli educatori, che li supportano attraverso un affiancamento costante ma non invadente, costituendosi come punti di riferimento adulti in grado di guidarli nel compiere delle scelte e nell'assumersi le responsabilità che esse comportano. Il servizio è stato creato nel 2007 dalla cooperativa “L'Albero della Vita”, una Onlus radicata nel territorio italiano che gestisce numerosi servizi di accoglienza per soggetti svantaggiati. Il gruppo appartamento in atto

ospita 7 minori stranieri non accompagnati.

A seguito di segnalazione da parte dei servizi sociali, si attiva una procedura per l'accoglienza di un nuovo minore, che prevede una serie di incontri, prima tra gli operatori dei servizi, poi in presenza dello stesso minore, finalizzati a verificare la compatibilità dell'utente con il gruppo di ragazzi già presenti e per sondare il grado di motivazione del minore ad intraprendere il nuovo percorso esistenziale propostogli. Tra le modalità d'inserimento è previsto l'utilizzo di documentazione tradotta nella lingua dei minori, brevi periodi di ambientamento antecedenti al primo pernottamento, colloqui di orientamento in presenza di mediatori culturali quando ciò sia necessario.

La formalizzazione dell'inserimento nel gruppo appartamento, attraverso la richiesta di emanazione del decreto delle competenti Autorità Giudiziarie, avviene solamente dopo aver ottenuto un consenso verbale del ragazzo. In questa fase gli operatori gestiscono il delicato aspetto che attiene al contatto con eventuali referenti del minore presenti nel territorio cittadino, garantendo il permanere dei contatti con quelli ritenuti affidabili ed evitando la prosecuzione delle relazioni con connazionali di cui siano dubbie le referenzialità.

Data la tipologia del servizio, si considera essenziale, come già detto, la verifica di un adeguato grado di condivisione del nuovo ospite al progetto proposto, tuttavia la struttura offre la disponibilità ad accogliere minori che si trovino in condizione di grave pregiudizio e in situazioni di emergenza. In quest'ultimo caso i primi due mesi sono dedicati a verificare la fattibilità del progetto educativo nel gruppo appartamento; in

caso di esito negativo si programma un trasferimento presso altra struttura. L'eventuale dipendenza da alcool, droghe o farmaci è una delle possibili cause di incompatibilità del nuovo ospite con il progetto della struttura.

Al momento dell'ingresso in struttura vengono considerate le esigenze del giovane, tenendo in considerazione le abitudini e le esperienze pregresse, garantendo flessibilità alle specifiche necessità sia del nuovo ospite che dei ragazzi che formano il gruppo.

Gli operatori del gruppo appartamento intrattengono stabili contatti operativi con i servizi presenti sul territorio cittadino, in particolare con l'U.O. Nomadi ed Immigrati, U.O. Emergenze Sociali e le UU.OO. dei Servizi Sociali di Comunità delle Circoscrizioni del Comune di Palermo, con l'Ufficio di Servizio Sociale Minori del Ministero di Giustizia, con i Servizi dell'ASP n. 6, con le scuole e i centri di formazione professionale frequentati dai ragazzi ospiti.

L'appartamento è inserito in un palazzo condominiale, collocato in una zona residenziale della città, nei pressi della Stazione Notarbartolo, ben collegato con i mezzi di trasporto pubblico. Tale condizione rappresenta una risorsa significativa utilizzata dagli operatori per agevolare il processo di autonomia dei minori.

Gli ambienti della struttura, ampi, luminosi ed adeguatamente arredati, sono personalizzati dagli ospiti allo scopo di favorire il difficile processo di interazione tra culture a volte molto diverse tra di loro. Altra modalità utilizzata per stimolare l'acquisizione di competenze nell'area della gestione autonoma è il coinvolgimento dei ragazzi ospiti

nella cura dell'igiene degli ambienti, nell'acquisto del cibo e nella preparazione dei pasti. L'attribuzione del senso educativo e relazionale alle azioni sopra descritte è garantita dagli operatori attraverso interventi individualizzati finalizzati al sostegno di ciascun ospite. Una stanza dell'appartamento è destinata alle attività in comune e come spazio per gli operatori. Sono in dotazione del gruppo appartamento tutti i normali strumenti (telefono – tv - fax – computer) ed il collegamento ad internet è messo a disposizione degli ospiti che lo utilizzano in modo libero, seppur con un monitoraggio discreto garantito dagli operatori.

Tutti gli interventi svolti nel gruppo appartamento vengono cadenzati da una tabella di sintesi che raccoglie gli adempimenti già realizzati e quelli ancora da ottemperare. Anche la cura degli aspetti organizzativi del gruppo appartamento è utilizzata con finalità educative. Infatti le principali decisioni vengono prese da un organismo, denominato consiglio di cooperazione, formato dai ragazzi e supportato dagli educatori, all'interno del quale vengono assunte tutte le principali decisioni per la gestione delle incombenze quotidiane (lista della spesa, turni per la pulizia, organizzazione della preparazione e degli orari dei pasti in base agli impegni settimanali, ecc.). Le decisioni assunte durante il consiglio sono verbalizzate a turno dai ragazzi e il documento viene letto e sottoscritto; in tal modo, oltre a sperimentare un metodo democratico di assunzione di decisioni, si facilita lo sviluppo dell'identità di gruppo e la soluzione di possibili disaccordi. Gli educatori con la loro presenza gestiscono le dinamiche di gruppo, contenendo quelle che tendono alla competizione o al conflitto e favorendo le tendenze alla

cooperazione, alla collaborazione e alla solidarietà.

Gli educatori si organizzano in modo tale da suddividersi i compiti di gestione del gruppo appartamento, costituendosi ciascuno come riferimento di ogni ospite, curando nello specifico le esigenze dei ragazzi, dai bisogni primari a quelli di carattere emotivo e relazionale.

Per ogni minore ospite è previsto un Progetto Educativo Individualizzato la cui elaborazione fa riferimento ad uno specifico modello teorico. In ogni caso è ritenuta essenziale una preventiva raccolta di dati e di informazioni (storia del minore, rete familiare presente nei paesi di provenienza del minore, referenti presenti nel territorio cittadino, condizioni di salute pregresse e al momento dell'ingresso, altri dati anagrafici, ecc. ).

In ogni caso, la costruzione del progetto prevede la partecipazione attiva del ragazzo che contribuisce alla scelta degli obiettivi da raggiungere. Molto significativa è la procedura che prevede il coinvolgimento formale (con una vera e propria sottoscrizione del Progetto Educativo) del Servizio Sociale referente che si impegna a facilitare la realizzazione degli obiettivi contenuti nel Progetto Educativo. Ci si riferisce, in particolare, agli obiettivi contenuti nelle parti riguardanti la collaborazione per favorire tutte le attività finalizzate al raggiungimento di un adeguato grado di autonomia da parte del giovane ospite. Il Progetto Educativo Individualizzato viene periodicamente monitorato, modificandone gli obiettivi, quando necessario. In considerazione dell'età media degli ospiti, una parte significativa del Progetto è finalizzata all'acquisizione di competenze e abilità da parte degli ospiti,

affinché possa essere agevolato il difficile inserimento nel mondo del lavoro.

Il Progetto Educativo Individualizzato è periodicamente revisionato ed è considerato uno strumento flessibile e, al contempo, dinamico. All'aggiornamento del Progetto è coinvolto il ragazzo interessato che partecipa ad una riunione di verifica mensile con l'educatore referente e il responsabile del Gruppo Appartamento.

I tempi medi previsti per la conclusione del progetto non superano i due anni e uno degli indicatori utilizzati per valutare l'efficacia del progetto è il raggiungimento della autonomia dal punto di vista economico. Quando presenti nel territorio cittadino, è previsto il coinvolgimento dei familiari dei minori nell'attuazione del Progetto Educativo. Nel caso in cui i genitori siano nei loro Paesi di origine gli operatori facilitano il contatto con i minori attraverso la fornitura di schede telefoniche internazionali o mediante l'utilizzo di *skype*.

Tutti gli operatori conoscono le diverse situazioni e l'aggiornamento dell'equipe è garantito attraverso la quotidiana compilazione del “diario di bordo” e una riunione settimanale. Ciò garantisce flessibilità nel caso sia necessario cambiare l'educatore referente e per favorire la circolarità delle informazioni più significative che riguardano i ragazzi.

### **12.3 Il difficile rapporto col Comune di Palermo**

Stabiliti i contorni del servizio, appare necessario ai fini di questo studio,



descrivere in modo più approfondito le modalità con le quali questo si relaziona con l'Amministrazione locale. Giovani in Crescita infatti svolge un ruolo chiave nella *governance* dell'integrazione degli stranieri nel territorio proprio in virtù della missione che si prefigge: favorire percorsi di inserimento sociale e lavorativo di minori stranieri non accompagnati, liberando le istituzioni dall'onere dell'assistenza e fornendo agli utenti gli strumenti culturali e umani che consentano loro una reale emancipazione. Questo mandato viene svolto dal Servizio attraverso un accreditamento che la struttura opera presso il Comune che invierà gli utenti. Questo accreditamento tuttavia non presenta contorni ben definiti, e sembra costituire un vuoto normativo nel quale le strutture si collocano per rispondere ad un bisogno che il Comune manifesta. Il meccanismo si colloca sul vuoto normativo causato dalla mancanza di un Albo Regionale dei Gruppi Appartamento. Il Comune crea un Albo locale, al quale ci si accredita sulla parola: nel momento in cui un privato entra in possesso di un luogo idoneo e del personale necessario si presenta di persona presso il Comune, lasciando opuscoli e altro materiale informativo, dichiarandosi disponibile ad accogliere utenti. Il Comune chiede solamente che siano rispettati alcuni criteri guida per entrare in convenzione. Questi criteri, stabiliti dal Decreto Dirigenziale n. 1028 del 08 agosto 2014<sup>2</sup>, sono suddivisi in categorie:

### **Definizione del servizio:**

---

<sup>2</sup><http://www.comune.palermo.it/noticext.php?cat=2&id=4691#.VKAxfbA>

Gruppi appartamento: servizio residenziale che accoglie giovani adolescenti dai 16 ai 18 anni (con eventuale prolungamento sino a 21 anni) che necessitano di essere sostenuti in un percorso di progressiva autonomia a causa di difficoltà sociali, personali e/o familiari non superate. Vuole essere per alcuni giovani una concreta opportunità per imparare a vivere da soli, con la presenza di altri coetanei in contesti di normalità abitativo riuscendo a gestirsi lavoro e spese personali. Capacità ricettiva n. 7 giovani.

**Standards organizzativi richiesti:**

N.1 coordinatore responsabile del servizio (in possesso della laurea in scienze del servizio sociale, scienza dell'educazione, pedagogia, psicologia o equipollenti n.3 educatori professionali, di cui uno con funzioni di mediatore, possibilmente d'ambo i sessi (in possesso della laurea in scienza dell'educazione, scienza del servizio sociale, in pedagogia, psicologia o discipline umanistiche ad indirizzo socio-psico-pedagogico o equipollenti: il personale che, alla data dell'accREDITAMENTO, non sia in possesso dei titoli di studio richiesti, può svolgere la funzione educativa purché abbia maturato almeno 365 giorni di servizio anche non

continuativo con le stesse mansioni, nel quinquennio precedente, in comunità per minori. Resta inteso che l'ente potrà avvalersi di ulteriore personale, secondo le esigenze che di volta in volta si presentino nella struttura.

#### **Standards strutturali richiesti:**

La struttura deve essere allocata in un centro abitato con garanzia di collegamenti per raggiungere servizi di vario genere (sanitari, sociali, scolastici, ricreativi, sportivi, commerciali ecc.) Tutti gli edifici e i locali in cui sono funzionanti le strutture devono rispettare le normative vigenti in materia di edilizia ed essere in possesso di certificato di abitabilità.

La superficie minima degli alloggi viene determinata in funzione della capacità ricettiva e comunque non può essere inferiore a mq.120,00. Gli spazi destinati alle camere da letto devono essere separati dagli spazi destinati alle attività collettive e di socializzazione e organizzati in modo da garantire l'autonomia individuale, la fruibilità e la privacy. Per le camere da letto con un solo letto la superficie minima è di mq. 9;

i servizi igienici in numero di almeno 1 per ogni 3 persone; in tutti i servizi igienici devono essere presenti i sanitari, il box

doccia o vasca e un armadio per la sistemazione degli oggetti necessari per l'igiene quotidiana.

La cucina e la dispensa devono avere un'ampiezza e una dotazione di attrezzature commisurate alla capacità ricettiva del servizio ed una superficie minima di mq. 9. I locali devono essere in regola con la normativa sull'abbattimento delle barriere architettoniche.

Si determina una tariffa giornaliera di Euro 63,35 distinta in compenso fisso (Euro 37,96) e quota vitto (Euro 25,39).

**Requisiti soggettivi:**

- Atto costitutivo e Statuto;
- Iscrizione all'Albo Regionale o autorizzazione al funzionamento o rispetto di standards come sopra;
- Scopo sociale coerente con l'attività oggetto dell'accREDITAMENTO e ricavabile dallo Statuto;
- Sede del servizio nell'ambito territoriale del distretto sociosanitario 42 o regionale;
- Applicazione nei confronti dei dipendenti dei CCNL di settore; Assenza nei confronti del rappresentante legale dell'Organizzazione di condanne definitive per reati gravi in danno dello Stato o della Comunità che incidono sulla moralità professionale;

- Assenza nei confronti del rappresentante legale dell'Organizzazione di condanne penali per fatti imputabili all'esercizio dell'attività oggetto dell'accredimento;
- Assenza nei confronti del rappresentante legale dell'Organizzazione della pena accessoria dell'interdizione da una professione o dai pubblici uffici;
- Assenza di procedimenti penali pendenti o comunque di procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione;
- Assenza nei confronti del rappresentante legale dell'Organizzazione, negli ultimi 10 anni, di risoluzione di contratti di accreditamento per la gestione del servizio di cui al presente atto;
- Essere in possesso dei requisiti di ordine generale di cui all'articolo 38 del codice degli appalti (D.L.163/2006);
- Essere in regola con gli obblighi concernenti le dichiarazioni e il pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali a favore dei lavoratori secondo la legge vigente;
- Essere in regola con gli obblighi concernenti le dichiarazioni e i pagamenti in materia di imposte e tasse secondo la legge vigente;
- Essere in regola con le norme che disciplinano il diritto al lavoro per disabili ex Legge 68/99;
- Rispetto di tutte le disposizioni attinenti la prevenzione degli infortuni e le assicurazioni relative;

- Rispetto degli obblighi di cui al D. Lgs.81/2008 in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro;
- Rispetto della normativa sulla privacy come previsto dal T.U. 196/2003;
- Assunzione di ogni responsabilità civile e penale inerente la gestione e organizzazione delle prestazioni oggetto del presente accreditamento;
- Situazione di equilibrio economico finanziario annuale e pluriennale;
- Essere in grado di documentare in ogni momento tutte le dichiarazioni che verranno rese.

#### **Controlli e verifiche:**

Il Comune procederà periodicamente alle verifiche sul mantenimento dei requisiti previsti per l'accreditamento. La perdita anche di un solo requisito comporterà la decadenza dall'accreditamento e la cancellazione dall'Albo. Eventuali inadempienze agli obblighi previsti dal contratto che verrà sottoscritto saranno sanzionate secondo quanto previsto nel contratto stesso. La verifica relativa al raggiungimento degli obiettivi indicati nel piano individualizzato rimane a cura del Servizio Sociale che ha preso in carico l'utente.

(D. D. n. 1028 del 08 agosto 2014)

Lo schema di accreditamento qui riportato presenta numerose criticità, a causa della scarsa conoscenza delle reali esigenze organizzative dei servizi da parte del Comune, e della scarsa capacità di controllo che l'Amministrazione possiede sui servizi convenzionati.

Nel caso di Giovani in Crescita, i primi problemi si riscontrano già nel rapporto fra il numero di utenti ed il numero di educatori. Il Comune infatti, utilizzando il *frame* dei problemi di bilancio, in un'ottica di *spending review*, tenta di contingentare le spese riducendo al minimo il numero di utenti e di operatori. Nella primavera del 2014 vengono convocati infatti dei tavoli tecnici ai quali sono invitati i rappresentanti dei principali servizi accreditati; in questi incontri viene illustrato il nuovo piano del Comune. Ecco come il responsabile di Giovani in Crescita descrive lo sviluppo delle trattative fra Comune ed Enti accreditati:

Dunque, fino al 2014, l'accreditamento prevedeva 5 utenti e massimo 3 educatori, cosa però impossibile a causa del fatto che gli utenti sono minori, che necessitano per legge di una presenza costante da parte degli operatori, e tre educatori non possono garantire una copertura 24h su 24. Qualche mese fa, nella primavera del 2014, hanno inviato una lettera in cui chiedevano a tutte le strutture di adeguarsi a 5 utenti. Noi abbiamo risposto che mantenere 5 utenti minorenni era

impossibile economicamente. Abbiamo partecipato ad una serie di riunioni, durante le quali la dirigente responsabile delle convenzioni sosteneva che bastava avere tre educatori con turni di 8 ore ciascuno per coprire l'intera giornata. Questo voleva dire lavorare 7 giorni su 7, senza ammalarsi, senza ferie, niente giorni liberi, senza diritto a riposo. Poi è intervenuto l'Assessore e ha bloccato tutto. Ad oggi viviamo ancora nel limbo. Avevano detto che ci avrebbero riconvocati ma ancora aspettiamo una chiamata. (intervista del 18-10-2014).

Rispetto agli altri criteri, il Comune sembra avere stabilito i termini legali per potere svolgere il servizio richiesto, senza dedicare sufficiente conto agli aspetti progettuali, operativi e relazionali. Nello stesso documento vengono indicati altri criteri, definiti “migliorativi” o “di secondo livello”, che attengono proprio alle dimensioni sopracitate. Tuttavia, questi criteri sono soltanto enunciati, senza nessuna ulteriore specifica, e rimandano ad uno schema allegato che non è però disponibile tra i documenti rilasciati. Inoltre, definire “migliorativi” o “di secondo livello” i criteri che definiscono la reale efficacia ed utilità del servizio erogato danno un'idea della preoccupante superficialità con la quale l'Amministrazione locale intende controllare la qualità del lavoro degli Enti privati.

Per fare un esempio, uno dei criteri fondamentali per valutare l'efficacia di un percorso educativo è la valutazione del Progetto Educativo



Individualizzato. Questo progetto contiene una analisi dei bisogni e delle capacità del minore e propone alcune linee guida operative che orientino gli educatori nel raggiungimento di obiettivi di crescita dell'utente. Il Progetto Educativo garantisce la continuità dell'attività educativa e la chiarezza rispetto ai bisogni ed agli obiettivi per l'utente. Nessun minore dovrebbe essere preso in carico da una struttura senza uno studio preliminare delle sue caratteristiche individuali ed una pianificazione degli obiettivi educativi. Pertanto dovrebbe essere di primario interesse per il Comune la verifica dell'efficacia dell'intervento educativo di privati che vengono ricompensati con soldi pubblici provenienti direttamente dal bilancio comunale. Quale azienda, d'altro canto, affiderebbe mai ad occhi chiusi un servizio ad altro soggetto, senza verificare mai quanto appropriata ed efficace sia l'azione svolta da quest'ultimo?

Interrogato sulla dimensione delle verifiche e dei controlli di qualità, in contrasto con quanto dichiarato dal Comune nella sessione “controlli e verifiche” sopracitata, il responsabile di Giovani in Crescita descrive così la situazione:

Il Comune non fa controlli. Il Comune ha una specie di *task force*, un nucleo di cui non ricordo la dicitura. Il Comune ha la responsabilità di verificare requisiti strutturali e qualitativi, ma siccome la normativa praticamente non esiste, non possono chiederti nulla. Noi nonostante il vuoto normativo facciamo controlli interni e formazione, ma li facciamo per noi stessi. Se non li facessimo non succedrebbe nulla così

come non succede nulla nelle altre strutture. La progettualità educativa chi la controlla? chi controlla i Progetti Educativi? A noi è stato chiesto: "avete un Progetto Educativo Individualizzato?", "Sì". E va bene così. Anche perché non hanno la competenza per valutarlo.

Funziona così: il Comune che prende in carico un minore dovrebbe creare il *progetto di vita*, che è più ampio del progetto educativo. Il progetto educativo della comunità dovrebbe inserirsi all'interno del *progetto di vita*. Ma il *progetto di vita* non esiste. non lo fanno. La nostra politica è di stilare un Progetto Educativo e dividerlo col servizio sociale. Nel nostro caso l'unico interlocutore istituzionale è il Ufficio Nomadi ed Immigrati, oppure l'assistente sociale di riferimento.

Nonostante, come già affermato, il Comune di Palermo, nel corso del corrente mandato di Governo, sembri mettere i Minori stranieri non accompagnati al centro delle politiche di integrazione, attraverso lo stanziamento di fondi cospicui e la partecipazione a progetti di formazione professionale, la qualità dell'interazione fra Pubblico e Privato appare molto problematica.

L'Amministrazione locale, a causa della tendenza al risparmio dei fondi (che comporta alla lunga un impegno economico maggiore a fronte di scarsi risultati), sembra non comprendere l'importanza di una reale interlocuzione e partecipazione attiva alla progettazione ed

implementazione di azioni finalizzate alla creazione della Città Interculturale, citata in numerosi passaggi delle interviste presentate in questa ricerca. Se è vero che il fenomeno migratorio in Italia e a Palermo ha assunto dimensioni notevoli negli ultimi vent'anni, diventando una vera emergenza sociale, è vero anche che le istituzioni pubbliche palermitane non hanno ancora posto in essere scelte ed azioni concrete che facciano transitare il territorio da una situazione di emergenza permanente ad una presa di coscienza delle opportunità che l'immigrazione offre in termini di arricchimento, non solo economico, ma anche culturale ed umano.



## Conclusioni

La realizzazione di questo studio ha richiesto tre anni di lavoro. Durante questo periodo, molto tempo ed energia sono stati spesi per raccogliere dati utili ad una ricostruzione delle politiche per gli immigrati messe in atto nella città di Palermo da tre diverse Giunte Comunali. Questa ricostruzione ha consentito un approfondimento dei percorsi decisionali che hanno dato forma all'attuale situazione dei servizi rivolti alla popolazione straniera residente a Palermo, consentendo al lettore di farsi un'idea di come la macchina amministrativa abbia riconosciuto la questione stranieri e di come abbia deciso di rispondere alla problematiche ad essa collegate. Stabilite le coordinate di questo processo, appare necessario tirare le somme riguardo alla questione stranieri, indicando i punti di forza e di debolezza del processo decisionale e dando conto delle numerose problematiche emerse. Nonostante non sia compito del ricercatore proporre nuovi modi di intendere le politiche pubbliche e i processi ad esse collegati, appare doveroso sintetizzare i dati emersi restituendoli in forma critica, con lo scopo di rispondere, anche solo in parte ad alcuni degli interrogativi da cui la ricerca si è mossa.

*Ruolo della componente cognitiva nella variabilità delle politiche pubbliche*

Uno degli assunti di base della ricerca afferma che il colore politico delle diverse Giunte spiega solo in minima parte la diversità di impostazione delle politiche messe in atto dalle amministrazioni. In questo lavoro sembra emergere con maggiore chiarezza quanto gli elementi psicologici e culturali ascritti alla componente cognitiva del processo di *policy making*, sembrano maggiormente predittivi delle scelte del decisore pubblico.

Nel periodo 1993-2001 infatti, il Governo locale sembra muoversi intorno alla questione dell'integrazione degli immigrati. La parola integrazione in questo caso, sembra indicare il processo di facilitazione dell'ingresso degli stranieri nel tessuto produttivo e sociale della città, attraverso azioni solidali. Data la loro condizione di svantaggio culturale ed economico, l'Amministrazione identifica lo straniero come soggetto povero da assistere, bisognoso di raggiungere gli standard minimi per la sopravvivenza. Per raggiungere questi obiettivi, tutte le attività a favore degli stranieri vengono messe in atto dall'Assessorato ai Servizi Socio-Sanitari e da un gruppo di volontari, per lo più di cultura cattolica, che fanno riferimento al Centro Sociale S. Chiara, nello storico quartiere di Ballarò. Le azioni solidaristiche intraprese in questo periodo, per quanto lodevoli dal punto di vista umano, presentano almeno due grossi limiti: da un lato, un'impostazione solidaristica delle azioni contribuisce al mantenimento del carattere emergenziale che il fenomeno migratorio ha mantenuto fino ad oggi in città ed in parte nel Paese. Dall'altro, una

solidarietà fondata sulla comunanza di obiettivi e la condivisione di valori, come quella che caratterizza l'area del volontariato, cattolico e non, distrae il decisore pubblico dal compito di creare reti indipendenti e sostenibili che rispondano in modo coordinato e continuativo ai bisogni emergenti dalla questione stranieri. L'ambito della solidarietà, con le sue reti informali, dovrebbe infatti affiancare e non sostituire le reti istituzionali pubblico-privato che caratterizzano la *governance* dell'integrazione in altre realtà locali del paese.

Nel periodo che intercorre tra il 2001 ed il 2012 invece, si assiste ad un evidente e crescente aumento del disinteresse nei confronti della questione stranieri. Durante le interviste volte alla ricostruzione di quel periodo, fu sorprendente rendersi conto della poca conoscenza che i referenti politici del tempo avessero della questione stranieri. Il disinteresse e la poca conoscenza portavano il decisore pubblico a porsi come soggetto esperto e competente per posizione culturale. Essendo autoctono e istruito, il politico vedeva nei suoi interlocutori stranieri dei soggetti svantaggiati innanzi tutto dal punto di vista della cultura di origine. Ciò che nel periodo precedente era stato identificato come povero da assistere ed integrare, venne descritto come soggetto selvaggio, proveniente da culture diverse, dove i diritti della donna ed il dialogo interculturale erano carenti (cfr p.150). Sembrava quindi necessaria un'opera di civilizzazione dello straniero, prima di poterlo ammettere nella società ospitante. Questo frame (civilizzazione) comportò la fine della questione stranieri a Palermo: ben presto, la delega all'immigrazione sparì dall'agenda comunale.

Solo nell'ultimo periodo analizzato, dal 2012 ad oggi, l'Amministrazione Comunale ha iniziato un percorso di dialogo con le comunità di stranieri, nel frattempo radicatesi nel tessuto sociale e produttivo della città soltanto grazie alle loro capacità di resilienza: la creazione della consulta delle culture e l'investimento sul dialogo interculturale hanno definitivamente sostituito il concetto di integrazione. Questo cambio di prospettiva comporta un cambio di direzione che potrà essere utile alla fuoriuscita della città dalla condizione di emergenza stranieri permanente nella quale è rimasta per vent'anni.

#### *Formazione dei front-office e disseminazione delle competenze*

Rispetto alla componente del processo di *policy making*, questo studio ha evidenziato l'importanza della collocazione degli uffici e dei servizi per stranieri. Abbiamo infatti notato come la collocazione dei servizi per stranieri esclusivamente all'interno dei servizi sociali possa essere determinata da una concezione solidaristica ed emergenziale del fenomeno migratorio. Gli stessi principi possono essere allargati all'analisi della collocazione dei front-office. A Palermo esiste infatti ancora oggi un ufficio stranieri, ad oggi denominato Ufficio Nomadi ed Immigrati, che rappresenta l'interfaccia privilegiata tra Comune e stranieri residenti. Costituito negli anni Novanta, questo ufficio è diventato il punto di riferimento per tutte le attività rivolte alla popolazione straniera: dal segretariato sociale alla realizzazione di progetti formativi, fino alle relazioni con le strutture di accoglienza dei



Minori Stranieri Non Accompagnati. La creazione di un ufficio centrale con delega esclusiva alla popolazione straniera rappresenta sia una risorsa che un limite: da un lato, la concentrazione di competenze presso un unico servizio rende quest'ultimo molto efficace e capace di rispondere in modo appropriato ai bisogni emergenti delle diverse comunità di immigrati, attraverso la mediazione culturale e l'orientamento del cittadino straniero verso gli altri distretti della macchina amministrativa. Dall'altro lato, tuttavia, la centralizzazione dei servizi crea involontariamente una ghettizzazione della popolazione straniera, per la quale viene pensata un'unica interfaccia con la pubblica amministrazione. In concreto, il cittadino straniero residenti in periferia è costretto a raggiungere il centro per ottenere qualsiasi tipo di risposta dalla pubblica amministrazione, congestionando il servizio e favorendo una deresponsabilizzazione degli altri front-office rispetto alla necessità di formarsi per dare risposte adeguate ai bisogni emergenti dei nuovi residenti. La disseminazione delle competenze a tutti i front-office cittadini renderebbe più snella ed efficace la risposta della pubblica amministrazione ai bisogni precipui delle ormai numerose comunità di stranieri residenti nel territorio comunale.

### *Buone pratiche nella governance dell'immigrazione*

I risultati di questo studio evidenziano la centralità dei territori nella progettazione ed implementazione di politiche efficaci nel favorire l'integrazione degli immigrati ed il dialogo interculturale fra i paesi

ospitanti e le comunità di stranieri. La collaborazione tra pubblico e privato ha assunto negli ultimi vent'anni un ruolo chiave nella creazione di reti di servizi efficaci nel facilitare l'inserimento degli stranieri nel tessuto sociale e produttivo dei territori d'arrivo. Come abbiamo visto, il caso di Palermo rappresenta un esempio di come le configurazioni pubblico-privato possano fare la differenza nella realizzazione di servizi ed azioni efficaci che abbiano come obiettivo la creazione di un vero dialogo interculturale e di un senso di appartenenza del cittadino al territorio, al di là delle provenienze geografiche. Si è infatti assistito ad un'evoluzione delle pratiche di governance nel corso dei tre periodi oggetto di questo studio, che possiamo così sintetizzare:

1993 – 2001: creazione di reti informali tra Comune ed enti del terzo settore. Approccio emergenziale-assistenziale in un'ottica caritatevole.

2001 – 2012: progressivo disinteresse nella programmazione di interventi specifici. Approccio etnocentrico. Utilizzo di fondi extra-bilancio. Gestione clientelare della rete pubblico-privato.

2012 – 2013: introduzione di logiche emancipative. Ruolo centrale del Comune nella programmazione. Utilizzo di strumenti di programmazione extra-bilancio in un'ottica sostenibile.

La sostenibilità degli interventi sembra essere uno dei punti chiave dell'azione del nuovo governo della città, caratterizzato dalla difficoltà data da un bilancio tutt'altro che solido e da un tessuto urbano ormai caratterizzato dalla massiccia presenza di stranieri. L'Assessore ai Servizi Sociali del Comune commenta così la sua idea di confine tra pubblico e privato in un'ottica sostenibile:

Allora, il tema è sempre lo stesso, questa è la mia politica, poi del resto possiamo discutere: lo spazio lo devo mettere a disposizione io, i servizi non devono essere allocati presso privati ai quali dobbiamo pagare l'affitto e se finiscono i soldi ce ne dobbiamo andare. La logica è quella di identificare quali sono gli spazi dell'amministrazione che possono essere messi a disposizione per i servizi. Il servizio lo daremo in gestione a terzi, perché molte cose non le possiamo fare noi, così abbiamo un abbattimento dei costi elevatissimo, se anche ci dovesse essere un momento di stallo sui pagamenti delle persone che devono lavorare, però almeno noi lo spazio ce l'abbiamo, in modo da dare continuità, poi per i soldi possiamo vedere, possiamo trovarli in Europa, possiamo capire come fare.

Cosa si intende per sostenibilità della programmazione? Quali sono le buone prassi per la progettazione di azioni efficaci e durature?

Numerosi studi (Anci, 2012; Prov-Integra, 2009; GI-FEI, 2009) attestano la rilevanza di alcune buone prassi nella progettazione di servizi ed interventi a livello territoriale. Tra queste, la più rilevante parla della necessità di realizzare misure sostenute da politiche che abbiano continuità nel tempo piuttosto che progetti *ad hoc* che limitano i propri effetti positivi alla durata della singola iniziativa. Per raggiungere tale obiettivo appare necessario un processo di standardizzazione delle

modalità di progettazione, implementazione e verifica degli interventi, che collochi le azioni all'interno di una reale logica strategica e sistemica tra i diversi attori coinvolti.

Esempio concreto di intervento non auto-sostenibile è la realizzazione del progetto Med.In.A.

Questo progetto rientra nell'azione 11 del piano di zona DSS 42 L.328/00 con Comune di Palermo capofila, è stato gestito da una Associazione Temporanea di Scopo composta da alcune tra le più note associazioni operanti a favore dei cittadini stranieri in città. Nonostante le attese, la programmazione basata esclusivamente su strumenti come la legge 328, senza prevedere altre forme di *fund raising*, ha reso inutile ogni sforzo. In meno di due anni il progetto è decollato e ha chiuso. Un servizio di mediazione culturale della durata di un anno non contribuisce in alcun modo nel fornire assistenza alle migliaia di stranieri che necessitano di una facilitazione nell'accesso ai servizi essenziali. Come inoltre già evidenziato in questo studio, i fondi previsti per la realizzazione di Med.In.A, arrivarono con grande ritardo, costringendo gli operatori a lavorare un anno senza retribuzione e ad aspettarne in certi casi un altro anno per ottenerla. Se il terzo settore progetta un intervento fragile dal punto di vista della sua sostenibilità, è compito del settore pubblico mettere in atto una valutazione che tenga conto di questi aspetti, e che possa determinare una modifica dei parametri attraverso i quali i progetti vengono stilati e implementati. Quando invece i fondi pubblici (in questo caso provenienti dal Fondo nazionale per le politiche sociali, ex lege 328/00 art.4 comma 4) vengono erogati senza un serio processo di

verifica dei progetti, l'impossibilità di conseguire risultati stabili e duraturi contribuisce a mantenere quello stato di emergenza permanente che ha caratterizzato la politica locale per l'immigrazione nella città di Palermo.



## Bibliografia

Alexander, M., (2003), *Local policies toward migrants as an expression of Host-Stranger relations: a proposed typology*, Journal of Ethnic and Migration Studies, 29 (3), pp. 411-430.

Alexander, M., (2004), *Comparing local policies toward migrants: an analytical framework, a typology and preliminary survey results*, in R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello & S. Vertovec, *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*. Ashgate, Aldershot.

Allasino, E., L. Bobbio & S. Neri, (2000), *Crisi urbane: che cosa succede dopo? Le politiche per la gestione della conflittualità legata all'immigrazione*, Polis XIV (3), pp. 431-449.

Ambrosini, M., (2005), *Scelte Solidali*, Bologna, Il Mulino.

Atkinson, R., (2002), *L'intervista narrativa*, Milano, Raffaello Cortina.

Barbieri, G., L., (2007), *Tra testo ed inconscio*, Milano, Franco Angeli.

Bertaux, D., (1976), *Histoires de vie ou récits de pratiques? Méthodologie de l'approche biographique en sociologie*, rapporto CORDES.

Bertaux, D., (2005), *Racconti di vita*, Milano, Franco Angeli.

Bichi, R., (1999), *Il campo biografico: lo sviluppo, le articolazioni, gli approcci e la tipologia*. Prefazione all'edizione italiana di Bertaux (2005).

Brubaker, R., (1992), *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press.

Campomori, F., (2005), *Integrare l'immigrato? Politiche di accoglienza a Vicenza, Prato e Caserta*, in T. Caponio & A. Colombo (eds.), *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, Il Mulino.

Campomori, F., (2005b), *Frames Cognitivi, organizzazione e apprendimento nelle politiche locali per gli immigrati*, in “Rivista italiana di Politiche Pubbliche”, I, pp. 33-63.

Campomori, F., (2008), *Immigrazione e cittadinanza locale*, Roma, Carocci.

Cantelmo, P., (1999), *Il percorso di valutazione del progetto L.I.A.*, Palermo, Comune di Palermo.

Caponio, T., (2002), *Policy networks e immigrazione. Il caso delle politiche sociali a Milano e a Napoli*, in A. Colombo & G. Sciortino (eds.), *Assimilati ed esclusi. Stranieri in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Caponio, T., (2003), *Politiche locali per gli immigrati e innovazione istituzionale. Il caso dell'Isi del Comune di Bologna*, Polis XVII (2), pp. 257-282.

Caponio, T. (2004), *Immigrazione, politica e politiche. I casi di Milano, Bologna e Napoli*, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, (1), pp. 23-55.

Caponio, T., (2006), *Città italiane ed immigrazione*, Bologna, Il Mulino.

Capursi, V., Giambalvo, O., (2006), *Al centro del margine*, Milano, Franco Angeli.

Colombo, A. & G. Sciortino (2003), *La legge Bossi-Fini. Estremismi gridati, moderazioni implicite e frutti avvelenati*, in J. Blondel & P. Segatti (eds.), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, Il Mulino.

Colombo, A., Sciortino, G., (2004), *Gli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Colombo, E., Semi, G., (2007), *Multiculturalismo quotidiano*, Milano, Franco Angeli.

Demàziere, D, Dubar, C., (2000), *Dentro le storie*, Milano, Raffaello Cortina.



Di Gregorio, L. (2004), *La politica di immigrazione italiana e l'Europa*, tesi di dottorato in scienza politica, Università di Firenze, Firenze.

Fasano, L. & F. Zucchini (2001), *L'implementazione locale del testo unico sull'immigrazione*, in Fondazione Cariplo-Ismu (ed.), Sesto rapporto sulle migrazioni 2000, Milano, Franco Angeli.

Fava, F., (2008), *Lo Zen di Palermo*, Milano, Franco Angeli.

M. Giuffrè, B. Riccio, *Prospettive transnazionali ed etnografie multilocali in Italia*, «L'UOMO», 2012, 1-2, pp. 309 - 319

Glaser, B.G., Strauss, A.L., (1967), *The discovery of Grounded-Theory: strategies for qualitative research*, Chicago, Aldine.

Grillo, R., Pratt, J. (a cura di), (2006), *Le politiche del Riconoscimento delle differenze*, Rimini, Guaraldi.

Holstein, J.A., Gubrium, J.F., (1995), *The active interview*, vol.37. Sage, London.

Joppke, C., (1999), *Immigration and the Nation-State*, (eds.), Oxford, Oxford University Press.

Lostia, A., Tomaino, G., (1994), *Diritti sociali e differenze territoriali*, in Zincone, G., (ed.), *Uno schermo contro il razzismo*, Roma, Donzelli.

Mazzara, B., M., (2002), *Metodi qualitativi in psicologia sociale*, Roma, Carocci.

O.I.M., Centro studi e ricerche, (2011), *Le migrazioni in Italia*, Roma, Idos.

Pavanello, M., (2010), *Fare antropologia*, Bologna, Zanichelli.

Quassoli, F., (2006), *Riconoscersi*, Milano, Raffaello Cortina

Riccio B., *Antropologia e migrazioni*, Roma, CISU - Centro d'Informazione e Stampa Universitari, 2014

Robbins, R., H., (2009), *Antropologia culturale*, Torino, Utet.

Schnapper, D., (1992), *L'Europe des immigrés*, Parigi, Burin.

Soysal, N.Y., (1994), *Limits of Citizenship. Migrant and Postnational Membership in Europe*, Chicago, University of Chicago.

Sorgoni, B., (2011), *Etnografie dell'accoglienza*, Roma, CISU.

Tarabusi, F., (2010), *Dentro le politiche*, Rimini, Guaraldi.

Triandafyllidou, A. (2003), *Immigration policy implementation in Italy: organisational culture, identity processes and labour market control*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29 (2), pp. 257-297.

Zincone, G., (1992), *Da sudditi a cittadini*, Bologna, Il Mulino.

Zincone, G., (1994), *Uno schermo contro il razzismo*, Roma, Donzelli.

Zincone, G., & Caponio, T. (2006). *Immigrant and immigration policy-making: The case of Italy*. IMISCOE Working Papers, 9.

Zincone, G., & Caponio, T. (2005). *The multilevel governance of migration State of the art report Cluster C9*. Working Paper WP-3 (Amsterdam: International Migration, Integration, and Social Cohesion, Institute for Migration and Ethnic Studies, Universiteit van Amsterdam).

Zucchetti, E. (ed.) (1999), *Enti locali e politiche per l'immigrazione: Caratteristiche, assetti istituzionali e soluzioni organizzative nelle città della Lombardia*, Quaderni Ismu no. 3, Milano, Angeli.

Zucchini, F. (1997), *Le politiche pubbliche locali per l'immigrazione*, in Fondazione Cariplo-Ismu (ed.), *Secondo rapporto sulle migrazioni 1996*,

Milano, Franco Angeli.

Zucchini, F. (1998), *L'implementazione della politica pubblica per l'immigrazione. I casi di Torino e Brescia*, in Fondazione Cariplo-Ismu (ed.), Terzo rapporto sulle migrazioni 1997, Milano, Franco Angeli.

Zucchini, F. (1999), *La genesi in Parlamento della legge sull'immigrazione*, in Fondazione Cariplo-Ismu (ed.), Quarto rapporto sulle migrazioni 1998, 61-72. Milano, Franco Angeli.



## Sitografia

Terzaghi, 2012, <http://www.giovanipadani.leganord.org/articoli.asp?ID=737>

Anci, 2009, <http://www.formazioneimmigrazione.anci.it/file/repository/55.pdf>

Prov-Integra, 2009, <http://www.tecla.org/files/1017.pdf>

GI-FEI, 2009, [http://media.wix.com/ugd/35cd2d\\_81fef9c8492318e6b0c7026c0361f802.pdf](http://media.wix.com/ugd/35cd2d_81fef9c8492318e6b0c7026c0361f802.pdf)

Comunità Blog, 2012, [http://www.gruppoconform.it/prt\\_page.asp?idSez=163](http://www.gruppoconform.it/prt_page.asp?idSez=163)

Progetto M.e.t.a., 2012, [http://www.gruppoconform.it/prt\\_page.asp?idSez=163](http://www.gruppoconform.it/prt_page.asp?idSez=163)

Accreditamento Gruppi Appartamento, Comune di Palermo, <http://www.comune.palermo.it/noticext.phpcat=2&id=4691#.VKXfbAAHA>



## **Delibere di Giunta e Consiglio Comunali consultate**

Consiglio Comunale, 1994, Deliberazione n°255 del 04/08/94, *Regolamento Campo Nomadi*, Comune di Palermo.

Consiglio Comunale, 1996, Deliberazione n°45 del 08/02/96, *Regolamento Campo Nomadi e modifica delibera n°255*, Comune di Palermo.

Giunta Municipale, 1996, Deliberazione n°2435 del 12/09/96, *Progetto “Molte genti, una città”*: Palermo. *Un progetto per gli immigrati*, Comune di Palermo.

Giunta Municipale, 1996, Deliberazione n°3322 del 12/12/96, *Progetto di interculturalità – Organizzazione del seminario “Una moltiplicazione di storie a Palermo”*, Comune di Palermo.

Giunta Municipale, 1996, Deliberazione n°3418 del 19/12/96, *Minori nomadi a.s. 1996/97 – anticipo all’economista*, Comune di Palermo.

Giunta Municipale, 1997, Deliberazione n°510 del 27/02/97, *Preso d’atto approvazione progetto L.I.A.*, Comune di Palermo.

Giunta Municipale, 1998, Deliberazione n°714 del 22/06/98, *Consensus*

*Conference sui problemi delle migrazioni – III congresso nazionale della Società Italiana Medicina della Migrazioni – 26-28/06/98, Comune di Palermo.*

*Giunta Municipale, 1998, Deliberazione n°189 del 19/02/98, Progetto “Molte genti, una città” Programma di attività corsuali per l’integrazione linguistica di adulti e minori extracomunitari. Approvazione schema di convenzione e impegno di spesa, Comune di Palermo.*

*Giunta Municipale, 1998, Deliberazione n°294 del 27/02/98, Progetto “Molte genti, una città”. Approvazione schema di convenzione con Associazione Culturale italo-palestinese “Falestin”, Comune di Palermo.*