

**C.I.R.S.D.I.G**  
**Centro Interuniversitario per le ricerche**  
**sulla Sociologia del Diritto e delle Istituzioni Giuridiche**  
Quaderni della Sezione : Diritto e Comunicazioni Sociali  
[www.cirsdig.it](http://www.cirsdig.it)



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI MESSINA

*Facoltà di Scienze Politiche*

*Dipartimento di Economia, Statistica,  
Matematica e Sociologia "Pareto"*

**Interazioni precarie.**  
**Il dilemma dell'integrazione dei migranti**  
**nelle politiche sociali locali: il caso di**  
**Brescia**

Mauro Ferrari  
Claudia Rosso

Working Paper n.26

*Il Centro interuniversitario per le Ricerche sulla sociologia del diritto, dell'informazione e delle istituzioni giuridiche (C.I.R.S.D.I.G.) con questi working paper intende proporre i risultati dei lavori svolti nell'ambito delle ricerche sia metodologiche che applicative nel campo della sociologia del diritto, dell'informazione e delle istituzioni giuridiche. Tale centro è stato costituito dalle Università di Messina e di Macerata al fine di stimolare attività indirizzate alla formazione dei ricercatori ed anche per favorire lo scambio d'informazioni e materiali nel quadro di collaborazioni con altri Istituti o Dipartimenti universitari, con Organismi di ricerca nazionali o internazionali. Direzione scientifica: proff. Domenico Carzo e Alberto Febbrajo.*

### **Comitato scientifico dei "Quaderni del Cirsdig"**

Prof. Roque Carriòn-Wam, Università di Carabobo (Venezuela)  
Prof. Domenico Carzo (Università di Messina)  
Prof. Alberto Febbrajo (Università di Macerata)  
Prof. Mauricio Garcia-Villegas, Università Nazionale di Bogotà (Colombia)  
Prof. Mario Morcellini (Università di Roma "La Sapienza")  
Prof. Edgar Morin, École des Hautes Études en Sciences Sociales (France)  
Prof. Valerio Pocar (Università di Milano "Bicocca")  
Prof. Marcello Strazzeri (Università di Lecce)

### **Comitato redazionale:**

Maria Rita Bartolomei (Università di Macerata)	Pietro Saitta (Università di Messina)
Marco Centorrino (Università di Messina)	Angelo Salento (Università di Lecce)
Roberta Dameno (Università di Milano Bicocca)	Elena Valentini (Università di Roma "La Sapienza")
	Massimiliano Verga (Università di Milano Bicocca)

### **Segreteria di redazione:**

Antonia Cava  
(Università di Messina)  
Mariagrazia Salvo  
(Università di Messina)

## ABSTRACT

This paper provides insights upon the conditions of the immigrants in the contemporary society, and, in the same time, it focuses on the state of the political, social and civil rights at a local level. The analysis of the *macro* level, related the legislation, and the *meso* level, related to the policies, suggests that the immigrants do not have easy access to their rights. This paper is inspired by two recent studies that the authors have conducted in Brescia, a town placed in North-Italy. The research deploys quali-quantitative methods, and it analyzes the social services addressing the immigrants. The selected case is interesting due to number of foreign citizens living in the area ( they are about the 13% of the residing population) and the variety of services implemented locally, so that it represents an emblematic experience of the organization of local welfare and the citizenship rights in Italy.

Nel saggio che viene qui presentato trovano spazio alcune riflessioni generali riguardo la condizione del migrante nella società contemporanea e, nel contempo, uno studio sulla applicazione dei diritti politici, sociali e civili a livello locale. Ne emerge, sia con riferimento alla dimensione macro, cioè giuridica, che a quella meso, vale a dire delle politiche sociali locali, un quadro caratterizzato da una sostanziale fragilità relativa all'accesso alla sfera dei diritti da parte dei migranti; il che, se nulla toglie alla ricchezza della esperienza locale, ne limita le potenzialità. Il lavoro prende lo spunto da alcune recenti ricerche svolte dagli autori con metodi quali-quantitativi e analizza i servizi rivolti ai migranti in una città del Nord Italia, Brescia, significativa sia per la corposa e stabile presenza dei nuovi cittadini e delle loro famiglie (corrispondente a circa il 13% circa dell'intera popolazione residente) che per il numero e la qualità degli interventi realizzati dal governo locale dagli anni '90 ad oggi, così da costituire un emblematico "studio di caso" sull'accesso al welfare locale ed, in generale, sui percorsi di cittadinanza.

## INDICE

*Premessa*, 5

1. *Introduzione*, 6

2. *Le politiche migratorie*, 7

3. *La “doppia trasformazione del migrante*, 11

4. *L’integrazione del migrante: un percorso ad ostacoli*, 14

5. *Alcune riflessioni conclusive sulla normativa in materia di immigrazione e welfare*, 19

6. *Il posto dell’immigrazione nelle politiche sociali locali*, 21

7. *Il caso bresciano*, 23

7.1 *I migranti a Brescia: le principali caratteristiche strutturali*, 25

7.2 *Attività progettuale e interventi promossi dal Comune di Brescia a favore dei migranti*, 32

7.3 *Principali punti di forza*, 35

7.4 *Principali punti di debolezza*, 35

8. *Cittadinanza sociale tra riconoscimento formale e fruibilità sostanziale: il ruolo degli esecutori delle politiche*, 37

9. *Conclusioni*, 41

*Riferimenti bibliografici*, 45

## Interazioni precarie.

# Il dilemma dell'integrazione dei migranti nelle politiche sociali locali: il caso di Brescia

di Mauro Ferrari\* e Claudia Rosso\*\*

### Premessa

Il saggio che presentiamo comprende considerazioni elaborate durante due percorsi intrecciati e complementari: il primo è l'esito di una ricerca svolta nell'ambito di una tesi di dottorato avente per oggetto le politiche sociali ed i processi migratori<sup>1</sup>; il secondo presenta considerazioni emerse in seguito ad una serie di ricerche svolte nel territorio del Comune di Brescia, sui temi del welfare locale e dell'associazionismo dei migranti<sup>2</sup>. In esso troveranno quindi spazio alcune

---

\* Mauro Ferrari ha conseguito il titolo di dottore di ricerca in sociologia presso l'Università degli Studi di Padova, dove è docente a contratto di Etnografia delle Organizzazioni. Collabora con il Master sull'Immigrazione dell'Università Cà Foscari di Venezia e con numerose istituzioni pubbliche sui temi delle politiche migratorie locali. È autore di saggi sui temi delle migrazioni, delle politiche sociali, dell'ecologia. In particolare ha partecipato alla cura del volume *I sikh. Storia e immigrazione* (Franco Angeli, 2005). E-mail: [mauro.ferrari@unipd.it](mailto:mauro.ferrari@unipd.it).

\*\* Claudia Rosso ha conseguito la laurea in sociologia presso l'Università degli Studi di Urbino. Dal 1999 si occupa di immigrazione ed ha svolto attività di ricerca sui temi delle politiche sociali, dell'associazionismo, dell'imprenditoria; ha collaborato con l'Ufficio Stranieri del Comune di Brescia per l'organizzazione e la gestione delle attività di servizio sociale e con numerose istituzioni pubbliche per la realizzazione di ricerche sulle imprese cooperative ed artigiane, gestite da titolari provenienti da paesi extracomunitari. È autrice di numerosi volumi sull'immigrazione nel Bresciano. Attualmente lavora presso il Comune di Brescia in qualità di Assistente Sociale e come ricercatrice in collaborazione con l'Ufficio di Piano. E-mail: [claudelle@inwind.it](mailto:claudelle@inwind.it).

L'articolo è frutto di un intenso lavoro di collaborazione fra gli autori; se fosse necessario definire responsabilità ed eventuali meriti individuali si tenga conto che a Mauro Ferrari sono da attribuirsi la premessa e i paragrafi 1, 2, 3, 6; a Claudia Rosso i restanti 4, 5, 7, 8. Le conclusioni sono da considerarsi comuni.

<sup>1</sup> Si tratta di <<La frontiera interna. Il lavoro sociale tra policy making e immigrazione. Una ricerca etnografica in quattro distretti del nord Italia>>. I quattro distretti di cui stiamo parlando sono Brescia, Casalmaggiore (CR), Fidenza (PR) e Parma: due sono distretti urbani e due extraurbani; due collocati in Emilia Romagna, due in Lombardia.

<sup>2</sup> Il riferimento è a due ricerche, l'una realizzata nel 2003 nell'ambito della tesi di laurea in sociologia dal titolo: <<Le politiche per la famiglia e la famiglia immigrata. Normativa regionale e

riflessioni generali riguardo la condizione del migrante nella società contemporanea, e nel contempo precisazioni relative ai diversi *frames* politico-giuridici, nazionali e regionali, con le conseguenti implicazioni sul campo della praticabilità dei diritti politici, sociali, civili nella scena locale, laddove cioè i diversi attori sociali, autoctoni e non, istituzionali e non, interagiscono e ne sperimentano quotidianamente l'esercizio.

### 1. *Introduzione. Perché migrano*

La sociologia delle migrazioni si è sviluppata attraverso modalità interpretative differenti rispetto alle cause delle migrazioni internazionali. Così, l'ipotesi push-and-pull fa riferimento ai fattori di tipo demografico ed economico, considerando fenomeni macro come cause fondanti i processi migratori; diversa, ma sempre dimensionata su macrosistemi, la lettura che origina le migrazioni negli squilibri internazionali (includendo in questa categoria i conflitti regionali e le catastrofi ambientali); a queste si oppone un'opzione che privilegia l'esistenza di decisionalità relativamente autonoma dei singoli attori e delle loro famiglie concentrando l'attenzione sulla sfera micro; infine, il riferimento alle catene migratorie considera come centrale la questione dei networks locali e transnazionali, quindi una dimensione «meso», che, pur non spiegando l'origine delle migrazioni, volge il suo sguardo anche alla questione dei legami tra soggetti e delle istituzioni preposte al controllo dei cosiddetti «flussi» migratori come ad un elemento altrettanto determinante.

Per quanto ci riguarda, vorremmo fare nostre le considerazioni di Saskia Sassen<sup>3</sup>, che alla domanda «perché migrano» risponde che tra le cause delle migrazioni globali si possono annoverare le società multinazionali che, attraverso il loro ruolo nell'internazionalizzazione della produzione, si sostituiscono ai piccoli produttori locali, limitando così le prospettive di sopravvivenza di questi ultimi nell'economia tradizionale e creando una manodopera mobile<sup>4</sup>; i governi, che attraverso operazioni militari provocano spostamenti di popolazioni, flussi di profughi

---

*implementazione locale a Brescia*>>; l'altra, svolta nel 2004 nell'ambito del master di primo livello in "Promozione della partecipazione sociale" dal titolo: <<*La partecipazione degli immigrati alla vita della comunità bresciana*>>, ha approfondito l'associazionismo promosso dagli stranieri a Brescia e le forme di inclusione nella sfera politica garantite agli stessi dal governo locale.

<sup>3</sup>Sassen S., *Perché migrano?*, in "Le Monde Diplomatique-il Manifesto", novembre 2000.

<sup>4</sup>Al riguardo si veda anche Shiva V., *Sopravvivere allo sviluppo*, ISEDI, Torino, 1993.

e di migranti; le misure di austerità imposte dal Fondo monetario internazionale, che obbligano i poveri a considerare l'emigrazione (interna o internazionale) una strategia di sopravvivenza.

A costo di semplificare troppo una questione controversa, teniamo a precisare che queste macro-cause per così dire incorniciano la questione, costituendo una premessa di cui è difficile non tenere conto<sup>5</sup>. Per il momento ci limiteremo a ribadire come il fenomeno delle migrazioni contemporanee, lungi dal costituire una novità planetaria, riporta alla luce esperienze del passato, che, pur nel modificarsi dei protagonisti sembrano riproporre temi che testimoniano delle drammatiche condizioni dei migranti, delle difficoltà dell'inserimento nei nuovi contesti locali, infine della subalternità della politica, e anche delle politiche sociali, alle logiche dell'economia<sup>6</sup>.

## 2. Le politiche migratorie

Pur permanendo significative variabili nazionali, sono sempre più stretti i legami tra politiche migratorie europee e nazionali (in specie dal Trattato di Amsterdam del 1997 in poi), soprattutto per quanto riguarda la questione del controllo delle frontiere della cosiddetta «forteza Europa»<sup>7</sup>, l'attenzione a forme di discriminazione e razzismo verso gli immigrati e le cosiddette «minoranze etniche»<sup>8</sup>, con la creazione di uno «spazio migratorio europeo»<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> E alla quale è doveroso annoverare il tema delle cause ambientali (desertificazioni e devastazioni ambientali), che sembrava appartenere al passato e che si sta invece prefigurando come parte di un prossimo futuro (Diamond J., *Collasso*, Einaudi, Torino).

<sup>6</sup> Alasia F., Montaldi D., *Milano, Corea*, Feltrinelli, Milano, 1975; Ferrari M., *Il sogno della ragione. Attualità di Milano, Corea*, in Fiameni G. (a cura di), *Danilo Montaldi (1929-1975). Azione politica e ricerca sociale*, Biblioteca Statale, Cremona, 2006.

<sup>7</sup> Sassen S., *Migranti, coloni, rifugiati*, Feltrinelli, Milano, 1999.

<sup>8</sup> Dobbiamo registrare una relativa impermeabilità delle *policies* italiane rispetto alle direttive europee, sul dibattito – e le relative raccomandazioni e direttive – intorno al tema delle discriminazioni (Commissione Europea, Direzione generale dell'Occupazione, degli affari sociali e delle pari opportunità, *Diritti fondamentali e antidiscriminazione*, Bruxelles, 2005; European Commission against Racism and Intolerance, *Terzo rapporto sull'Italia*, Strasbourg, 2006), almeno fino all'introduzione, dal 1998, di un «Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica» (Chaloff J., *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*, Migration Policy Group (MPG), Bruxelles/Rome, 2005).

<sup>9</sup> Withol de Wenden C., *L'Europa migratoria*, in «La Critica sociologica», n.143/144, 2002. Secondo l'Autrice le politiche degli stati europei si possono definire convergenti tra loro sui temi del controllo delle frontiere e del diritto di residenza come legato alla durata del permesso di soggiorno; e divergenti invece sui temi del diritto di ingresso per i richiedenti asilo, sul diritto di soggiorno, sugli

Rispetto al caso italiano, quello che qui ci preme evidenziare è come da un lato venga poco enfatizzata la dimensione trasformativa che l'impatto della immigrazione ha sulla società ospitante<sup>10</sup>, e dall'altro, pur nella ormai acclarata assoluta prevalenza nelle migrazioni verso l'Italia di motivazioni di tipo economico (la ricerca di un lavoro) o familiare (il ricongiungimento)<sup>11</sup>, quella dei migranti sia tuttora concepita come una condizione transitoria, invece che strutturale. Per utilizzare ancora le parole della Caritas, è come se il discorso pubblico sull'immigrazione potesse ancora essere eluso e come se l'immigrazione non costituisse ancora un elemento stabile dell'ecosistema nazionale. Quando invece sarebbe ormai necessario prendere atto del processo irreversibile di strutturalizzazione dell'immigrazione, a cui «dovrebbe corrispondere una visione organica e proiettata nel futuro. Il nodo della politica migratoria in Italia sta nel collocarsi a metà guado: si ha coscienza che è impossibile tornare indietro ma non si ha il coraggio di andare decisamente avanti (...). Gli immigrati sono anche i nuovi cittadini e per loro serve un progetto più deciso di integrazione che, banditi definitivamente xenofobia e razzismo, rimedi alle vessazioni di tipo burocratico, elimini le disparità, finanzia le attività di supporto all'integrazione, riveda l'antiquata normativa sulla cittadinanza e faciliti la partecipazione degli immigrati tramite il diritto di voto amministrativo, in un contesto societario unitario quanto ai valori e alle regole ma rispettoso delle diversità culturali e religiose»<sup>12</sup>. Le stesse politiche migratorie nazionali sembrano confermare l'esistenza di quello che alcuni autori hanno definito un "modello implicito di integrazione"<sup>13</sup>, caratterizzato da «un arrivo e un insediamento spontaneistico (...); una scarsa regolazione istituzionale (...); un'influenza rilevante degli attori locali (...); una ricezione contrastata da parte della società ospitante (...); un inserimento nel mercato del lavoro contraddistinto in larga misura dall'informalità e dalla precarietà (...); un'evoluzione piuttosto rapida verso

---

strumenti di lotta contro l'immigrazione clandestina, e sulla stessa marcia verso l'uropeizzazione.

<sup>10</sup> Tra i pochi lavori al riguardo, segnaliamo senz'altro il mai abbastanza considerato Basso P., Perocco F. (a cura di), *Immigrazione e trasformazione della società*, Franco Angeli, Milano, 2000.

<sup>11</sup> «La maggioranza dei permessi di soggiorno è a carattere stabile, per cui più di 9 su 10 immigrati sono presenti per lavoro (62,6%) e per famiglia (29,3%), ai quali si aggiungono altri motivi anch'essi connessi con una certa stabilità del soggiorno (motivi religiosi, residenza elettiva, corsi pluriennali di studio)» (Caritas/ Migrants, *Immigrazione. Dossier Statistico 2006*, Idos, Roma, 2006).

<sup>12</sup> Caritas/ Migrants, *Immigrazione. Dossier Statistico 2005*, Idos, Roma, 2005.

<sup>13</sup> Ambrosini M., *Utili invasori*, il Mulino, 2001. (Caritas/ Migrants, *Immigrazione. Dossier Statistico 2005*, Idos, Roma, 2005).

forme più mature (...); un diffuso attivismo di reti spontanee di mutuo aiuto tra connazionali»<sup>14</sup>. Nato sulla spinta della società civile, che in assenza di normative chiare ha anticipato, sostituendosi ad esso, l'intervento dello Stato, il modello italiano si è evoluto secondo una scarsa individuazione di strategie a livello nazionale ed invece adottando – de facto – un meccanismo fortemente orientato all'implementazione di azioni su scala municipale e sovracomunale. È in altre parole il fenomeno del “localismo dei diritti” di cui parla Zincone<sup>15</sup>, valido per il welfare in generale ma in misura ancora più rilevante nel caso dei migranti. Lo scarto tra misure nazionali di controllo degli accessi e politiche regionali e locali di welfare è a tutto favore delle prime, e sarà solo con la normativa del 1998 – parzialmente smentita nel 2002 – che i toni allarmistici ispiratori del controllo delle frontiere saranno parzialmente mitigati dall'attivazione di un impianto almeno abbozzato per le seconde<sup>16</sup>. Potremmo affermare che lo sviluppo delle politiche migratorie italiane<sup>17</sup> si conferma all'interno del doppio riferimento al lavoro (le quote annuali relative agli ingressi e alle regolarizzazioni sono basate su stime relative al fabbisogno di manodopera nei diversi settori produttivi e nei diversi territori regionali) e alla sicurezza (le procedure autorizzative sono centralizzate presso le Questure, con un ruolo marginale degli uffici provinciali del lavoro, così come dipendono dai Prefetti gli unici organi consultivi istituiti per legge nazionale, i Consigli Territoriali per l'Immigrazione), con l'aggiunta della famiglia – l'istituto del ricongiungimento – per coloro che sono già inseriti regolarmente<sup>18</sup>. Spetta dunque alle Regioni e agli enti locali di introdurre proprie modalità di intervento sulla materia, ed è proprio a questi livelli che le sperimentazioni si fanno sì interessanti<sup>19</sup>, ma non

---

14 Ambrosini M., *Sociologia delle migrazioni*, il Mulino, Bologna, 2005, pp. 212-213.

15 Zincone G. (a cura di), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2000.

16 Pugliese E., *op. cit.*

17 Zincone G., Di Gregorio L., *Il processo delle politiche di immigrazione in Italia: uno schema interpretativo integrato*, in “Stato e Mercato”, n.22, 2002.

18 Una novità in questo senso è rappresentata dal recepimento della Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare, che introduce il principio di “interesse del nucleo familiare” per il rilascio, il rinnovo del permesso di soggiorno, o per la non espulsione di un membro (Decreto Legislativo n. 5 dell'8 gennaio 2007). Il che ci porta a due considerazioni: la prima, che in questo caso le direttive europee rappresentano uno stimolo per i legislatori italiani ad aderire ad un approccio più complessivo, meno automatico, che tenga conto dei legami affettivi dei soggetti; la seconda, che viene ribadito l'esercizio della discrezionalità degli operatori (in questo caso giudici), chiamati a valutare le situazioni caso per caso.

19 Caponio T., *Partecipazione politica*, in Zincone G. (a cura di), *Primo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2000; Caponio T., *Immigrazione, politica e politiche. I casi di Milano*,

riescono a tradursi in un processo “bottom-up”<sup>20</sup>, ad ispirare, almeno a tutto il 2007<sup>21</sup>, un corrispondente quadro normativo. Dunque in Italia si assiste ad una «divisione del lavoro» che vede da un lato lo Stato centrale, e dall'altro Regioni, enti locali e società civile; il che, se da un lato rispetta la generazione di «pratiche di integrazione» nella dimensione che le è più propria<sup>22</sup>, dall'altro crea i presupposti per interventi discontinui, estremamente diversificati da regione a regione, da distretto a distretto, insieme a comportamenti ed interpretazioni contraddittorie nelle sedi locali di attuazione delle direttive nazionali<sup>23</sup>. Potremmo

---

*Bologna e Napoli*, in “Rivista Italiana di Politiche Pubbliche”, n.1, 2004; Caponio T., *Policy networks and Immigrants' Associations in Italy: The cases of Milan, Bologna and Naples*, in “Journal of Ethnic and Migration Studies”, vol.31, n.5, 2005; Caponio T., Lostia A., *Progetto 30 Comuni. Indagine sugli interventi in tema di immigrazione nei comuni della Provincia di Torino con più di 10.000 abitanti*, 2004, in [www.fieri.it](http://www.fieri.it); Campomori F., *Come integrare l'immigrato? Modelli locali di intervento a Prato, Vicenza, Napoli*, in Caponio T., Colombo A. (a cura di), *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, interazioni locali*, BO, il Mulino, 2005a; Campomori F., *Frames cognitivi, organizzazione e apprendimento nelle politiche locali per gli immigrati*, in “Rivista Italiana di Politiche Pubbliche”, n.1, 2005b; Campomori F., *Gli operatori dei servizi per gli immigrati: attori del policymaking locale?* in Ambrosini M. (a cura di), *Costruttori di integrazione*, MI, Fondazione ISMU, 2006; Moretti F., *Il processo di integrazione degli immigrati. Politiche e strutture organizzative nelle esperienze di Rotterdam e Bologna*, tesi di laurea, Università di Bologna, A.A. 2002/2003; Penninx R., Kraal K., Martiniello M., Vertovec S. (eds), *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Aldershot, Ashgate, 2004; Triandafyllidou A., *Immigration implementation in Italy: Organizational culture, identity process and labour market control*, in “Journal of Ethnic and Migration Studies”, vol.29, n.2 (March).

<sup>20</sup> È questa l'esortazione ad esempio della European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2006).

<sup>21</sup> Non intendiamo in questa sede sottovalutare le numerose e qualificate esperienze in corso di svolgimento nel territorio nazionale; ci sembra importante invece sottolineare come la scarsa integrazione fra i livelli nazionale, concentrato per lungo tempo sul controllo, e regionale-locale, attento all'integrazione, generi alcune contraddizioni «di sistema», e produca nel contempo effetti contrastanti sulla stabilità del welfare per migranti. In particolare ci piace segnalare, riguardo al tentativo di connettere i due livelli, il protagonismo dell'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani), relativamente al ruolo che i Comuni potrebbero svolgere in luogo delle Questure rispetto agli adempimenti amministrativi rivolti ai migranti, così come l'iniziativa di questa associazione rispetto al diritto di voto per le elezioni amministrative. In questa direzione va segnalata una sperimentazione, in corso nel 2007, che vede la possibilità per i migranti di effettuare il rinnovo dei permessi di soggiorno presso alcuni Comuni (sperimentazione che abbiamo potuto registrare nella città di Brescia).

<sup>22</sup> Ed in conseguenza, va ricordato, della riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001, che imposta un'organizzazione pubblica di tipo federalista nella quale allo Stato spettano solamente i compiti essenziali che non possono essere soddisfacentemente svolti dalle Regioni e dagli enti locali.

<sup>23</sup> Sabatino D., *Le politiche migratorie*, in Pugliese E. (a cura di) *Lo stato sociale in Italia. Un decennio di riforme. Rapporto IRPSS-CNR 2003-2004*, Donzelli, Roma, 2004.

affermare che anche nel dipanarsi delle politiche migratorie troviamo la riproduzione di contraddizioni simili a quelle che abbiamo incontrato in generale per l'architettura del welfare, per cui a livello nazionale vengono individuate le linee-guida (la legge-quadro 328 del 2000) ma non vengono definiti gli standard che ne consentirebbero un'equa applicazione sull'intero territorio; il risultato è in una forte autonomia da parte delle forme regionali di governo, che si traduce anche in una differente interpretazione ed applicazione di strumenti per la cittadinanza sociale e, appunto, in forme differenziate di accesso alla cittadinanza sociale che diviene così «regionalizzata».

### 3. *La “doppia trasformazione” del migrante*

Ci troviamo dunque di fronte ad una situazione solo apparentemente paradossale: la condizione del migrante, la cui traiettoria è sempre più orientata alla stabilizzazione, si viene a trovare invece, sul piano delle condizioni giuridiche, sociali ed economiche, in una situazione caratterizzata dalla precarizzazione (la regolarizzazione, i continui rinnovi dei permessi di soggiorno), rinforzata da un inserimento lavorativo schiacciato verso il basso (essendo perlopiù impiegato in mansioni connotate dalle “tre d” – dangerous, dirty, on demand). E' qui dunque, nella “nuova patria”, che avviene una profonda trasformazione del processo migratorio; è qui che il migrante, intrapreso il suo percorso, viene costruito socialmente su tre dimensioni:

- innanzitutto come una questione economica, dato che la sua partenza è motivata prevalentemente da un desiderio di miglioramento del proprio status ed il suo ingresso è, simmetricamente, normato sulla base delle esigenze del mercato del lavoro;
- contemporaneamente però questa apparente convergenza viene modificata e trasposta in una questione securitaria, che trova riscontro, come abbiamo visto, nel controllo delle frontiere prima e successivamente nell'assegnazione della titolarità delle procedure previste per la regolarizzazione a prefetture e questure;
- infine, ed è il passaggio cruciale, il migrante viene rielaborato e rappresentato come una questione sociale: i processi di integrazione vengono assegnati automaticamente alle politiche sociali, e nella fattispecie a quelle locali, chiamate ad intervenire in ultima istanza con risorse scarse, definite di volta in volta, settorializzate.

Potremmo aggiungere che questa costruzione sociale rispecchia anche una differente relazione con l'«oggetto migrante»: nel caso del mercato del lavoro l'inserimento (nelle fabbriche, nelle campagne, nelle case) è a vantaggio dell'imprenditore di turno, regolare o meno che sia, mentre nel caso del controllo e dei servizi il costo è a carico dell'intera collettività<sup>24</sup>.

Il rovesciamento nella progressione dell'acquisizione della triade marshalliana dei diritti consegna dunque alle politiche sociali, e in specifico a quello locali, la sfida dell'integrazione; una sfida che diventa a questo punto ambiziosa, improba, soprattutto se disgiunta, nel percorso dei migranti entro lo spazio nazionale, dalle altre forme di cittadinanza, in specie di quella politica. Una questione centrale, anche perché è la cornice entro cui si colloca la possibilità per le politiche sociali di promuovere cittadinanza sociale, vale a dire di passare finalmente da un ruolo prevalentemente riparativo, ad uno promozionale-generativo; una questione che non può essere ridotta e risolta nella sola dimensione delle politiche sociali, nella sola dimensione locale, nella dimensione della interazione fra operatori ed utenti. Se è vero che la cittadinanza sociale è la parte sostenuta dal welfare per ottenere un pieno riconoscimento dei diritti da parte dei soggetti-in-uno-stato<sup>25</sup>, dobbiamo considerare che quella della cittadinanza sociale è stata per l'Europa occidentale una conquista, così che «il modello di cittadinanza che si è tendenzialmente sviluppato nel corso del XX secolo in Europa occidentale (se non stabilizzato dappertutto) non è rimasto quello di una pura cittadinanza politica, fondata sulla rappresentanza delle correnti di opinione e degli interessi su scala locale e nazionale. Ha parzialmente incorporato nella teoria (a livello di testi costituzionali che parlano di diritto all'esistenza e di repubblica sociale) e soprattutto nella pratica (attraverso strutture di regolazione dei conflitti, di partecipazione, di cogestione degli organismi di previdenza, etc.) un certo numero di diritti sociali fondamentali, il cui complesso costituisce ciò che è stato chiamato una cittadinanza sociale»<sup>26</sup>. Si è trattato del frutto di conflitti emancipatori, dato che è «il movimento

---

<sup>24</sup> Non intendiamo assolutamente dimenticare peraltro che una parte di questi costi – ad esempio a partire dai costi per l'ottenimento e il rinnovo dei permessi di soggiorno fino ai contributi previdenziali o alla corresponsione delle tasse scolastiche – sono sostenuti dagli stessi migranti; in questo passaggio è nostra intenzione sottolineare alcuni aspetti contraddittori, o incredibilmente coerenti – delle *migrant policies* nazionali.

<sup>25</sup> I diritti civili ospitano le libertà personali, di fede, di pensiero, di parola, oltre che l'apparato istituzionale relativo alle corti giudiziarie, quelli politici la possibilità di partecipare all'esercizio del potere politico, quelli sociali le varie tipologie del *welfare*.

<sup>26</sup> Balibar E., *Una cittadinanza 'impossibile'?*, in “La rivista del Manifesto”, n.12, dicembre 2000.

storico apportatore del principio di solidarietà, che ha trasformato lo Stato liberale democratico in Stato sociale democratico (il welfare state), e la cittadinanza civile e politica in cittadinanza sociale»<sup>27</sup>. Per quel che riguarda i migranti, invece, avviene una inversione storica, che mette in crisi l'apparato preesistente, poiché «rispetto alla cittadinanza, i migranti ci parlano certamente, in prima battuta, di una rottura dell'universalismo e di una crisi del modello inclusivo e integrativo di cittadinanza sociale che si era affermato in Occidente nel dopoguerra, nel contesto della costruzione del Welfare State»<sup>28</sup>. Così che quella che si è presentata come una conquista per i cittadini europei, per i migranti – non ammessi alla cittadinanza politica – si trasforma in una «crisi di accesso alla cittadinanza»<sup>29</sup>. Schiacciati da un riconoscimento giuridico «svantaggioso» che arriva ad una vera e propria discriminazione istituzionale nell'applicazione di regolamenti, come vedremo fra poco<sup>30</sup>: da una stratificazione giuridica (un cammino ad ostacoli, da irregolari a regolari-con-contratto-di-soggiorno fino a regolari-con-carta-di-soggiorno) combinata con una politica sociale discontinua<sup>31</sup>, la condizione dei migranti è caratterizzata dunque da uno status parziale, provvisorio, confinato entro un paradigma economico-sicuritario che rinvia il tema della cittadinanza tout court e delega alle politiche sociali specialmente locali la soluzione del dilemma dell'integrazione<sup>32</sup>. Una cittadinanza incompiuta, dunque un tema che in tutta evidenza travalica i confini locali e a maggior ragione i confini delle politiche sociali locali. Con la conseguenza che per i migranti, i quali si vedono confermata la prospettiva di una integrazione subalterna, si tratterà di intraprendere una autoattivazione per individuare le risorse locali e migliorare le proprie condizioni di insediamento. Ma le prime risorse a disposizione non appartengono alla sfera

---

<sup>27</sup> Petrella R., *Il bene comune*, Diabasis, Reggio Emilia, 1997.

<sup>28</sup> Mezzadra S., *Diritto di fuga. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione*, Ombre Corte, Verona, 2001.

<sup>29</sup> Cooperativa Caracol (a cura di), *Nuovi cittadini in Europa. Nuovi diritti nelle città*, Coop. Sociale Graficom, Padova, 2004.

<sup>30</sup> E come appare sempre più evidente in molti comuni del nord Italia con riferimento all'accesso alla residenza, alle case popolari, agli asili nido, o addirittura all'istituto del matrimonio (una fonte di informazioni utili al riguardo nel sito <http://www.meltingpot.org/redazione-veneto.html>, che comprende anche le controdeduzioni promosse dall'ASGI)

<sup>31</sup> Sciortino G., *Immigration in a Mediterranean Welfare State. The Italian case*, paper, Munster, 2002.

<sup>32</sup> Dobbiamo a Zucchetti (in Zucchetti E. [a cura di] *Enti locali e politiche per l'immigrazione*, Milano, Franco Angeli, 1999), ripreso in Ferrari ed altri (Ferrari M., Marilli C., Mazzei L., Nicolodi R., Quarenghi N., *Alla ricerca dell'I.D.I. [Indicatore Dinamico di Interazione]*, tesi di master, Master sull'Immigrazione, Università di Venezia, A.A. 2000/2001) il tentativo di classificare le politiche locali rivolte ad utenza immigrata secondo sei variabili.

dei servizi pubblici, cui pure ci si rivolge per scelta (i servizi sociali) o per vincolo (la scuola dell'obbligo), ma fanno riferimento in primo luogo ai propri network, la cui centralità si sviluppa a nostro avviso quanto più lenti e incerti sono i processi – normativi e contingenti – di attivazione di cittadinanza. Quindi quanto più le traiettorie di acquisizione di una cittadinanza piena si faranno rarefatte, più i migranti tenderanno ad aderire a prospettive di infracittadinanza, di riconoscimenti parziali e autonomi: «individui e gruppi trovano vie creative per adattamenti simultanei, così da individuare non solo azioni politiche e sociali ma strategie per la vita quotidiana»<sup>33</sup>, ritrovandosi ancor più sospinti entro comunità transnazionali ancorate alle città più che allo Stato, con il pericolo crescente ma già reale di compensare la discriminazione con l'edificazione di comunità chiuse.

#### 4. *L'integrazione del migrante: un percorso ad ostacoli*

Riflettere sui processi di integrazione sociale, in generale, implica affrontare il tema della partecipazione e delle opportunità che un determinato contesto (territorio, realtà istituzionale, gruppo, etc.) offre per favorire il senso di appartenenza dei soggetti che lo frequentano e lo animano e per garantirne la fruibilità delle risorse in esso presenti. E innanzitutto significa approfondire le condizioni di partenza (culturali, sociali, personali, ambientali, giuridiche, etc.) degli attori coinvolti, consapevoli della valenza che tali basi esprimono nel favorire o meno il processo della loro integrazione.

Nel caso dei migranti, per di più provenienti da paesi non appartenenti alla UE pensiamo che la riflessione sulla loro integrazione nei luoghi (fisici e relazionali) del loro approdo, debba avviarsi necessariamente<sup>34</sup> a partire dalla normativa vigente (in

---

<sup>33</sup> Castles S., *Migration and Community Formation under Conditions of Globalization*, in "International Migration Review", vol. 36, n.4 (winter 2002).

<sup>34</sup> Se si intende rilevare il modello di inclusione a favore dei migranti, l'analisi della normativa rappresenta il primo ma non sufficiente livello di osservazione. Limitandosi a rilevare i diritti riconosciuti formalmente senza verificare se e in che misura gli stessi vengano effettivamente garantiti, tale livello necessita infatti di essere integrato dallo studio degli interventi pubblici e dalla rilevazione dei relativi risultati. Soltanto attraverso questa ulteriore analisi è possibile individuare nella sostanza il livello di inclusione a favore dei migranti effettivamente promosso dal governo locale. A tale proposito, si rinvia ai paragrafi 7 e 8 in cui si presentano le conclusioni delle indagini aventi ad oggetto il caso bresciano. Tali ricerche, infatti, non si sono limitate all'analisi della normativa (leggi regionali, delibere comunali, ecc.) e dei progetti inseriti nell'agenda politica locale, ma hanno volto l'attenzione anche alle azioni implementate per verificare

tema sia di immigrazione che in generale di welfare)<sup>35</sup>, considerata la priorità che la dimensione giuridica riveste sulle altre che coronano il loro quotidiano.

Tale rilevanza è sottolineata infatti da due motivi strettamente correlati: a) il primo relativo al fatto che la condizione di “regolare” e il suo mantenimento nel tempo costituisca la condizione sine qua non per accedere ai diritti di cittadinanza formalmente riconosciuti dall’ordinamento; b) il secondo, inerente il fatto che la normativa vigente stabilisca il livello di inclusione garantito (e quindi anche gli ambiti di esclusione) e conseguentemente costruisca il profilo del migrante che intende accogliere, e a quali condizioni. In tale modo, il legislatore demarca la linea di confine, ossia le differenze, tra la condizione del cittadino così detto autoctono, nostrano, dal valore assoluto, e quella del migrante, cittadino di serie B, ossia dal valore condizionato dal possesso di determinati requisiti.

Fatta questa considerazione sulla componente giuridica che connota il migrante, ne consegue che l’analisi della normativa che intendiamo proporre sarà orientata ad estrapolare l’insieme dei diritti di cittadinanza riconosciutigli e a rilevare l’eventuale gap esistente tra il suo status giuridico e la condizione di cittadino in generale; tale tappa costituisce quindi un tassello importante per comprendere se e in che misura l’integrazione sia possibile e praticabile nei termini formalmente dichiarati.

In effetti le politiche che favoriscono l’integrazione di un determinato gruppo o categoria di soggetti, sono orientate a superare gli ostacoli che si frappongono tra questi e il loro effettivo e positivo inserimento al fine di eliminarne – o quanto meno limitarne – lo svantaggio (il gap) che li distanzia dalla generalità della popolazione di un determinato contesto.

Ma se le posizioni asimmetriche, di svantaggio, di disparità riguardano in primis l’ambito dei diritti – come vedremo nel caso dei migranti – il processo di integrazione risulterà non solo difficoltoso ma anche e

---

se e in che misura abbiano favorito l’integrazione sociale dei migranti e la loro partecipazione attiva alla vita della comunità cittadina.

<sup>35</sup> Al fine di focalizzare il grado di inclusione o di esclusione riconosciuto dal legislatore al migrante ospite nel nostro Paese, l’approfondimento delle politiche immigratorie rappresenta un primo livello di analisi per delimitare la tematica in oggetto. Ma altri settori dell’ordinamento (ad esempio, le politiche sociali nazionali, regionali e comunali), seppur non direttamente rivolti agli immigrati, possono avere delle ricadute concrete sulla qualità di vita degli stessi e possono essere a loro volta definibili più o meno inclusivi sul piano del riconoscimento dei diritti dello straniero, nel momento in cui favoriscono o meno l’integrazione dello stesso all’interno della propria comunità. Le stesse politiche di welfare sono da considerarsi, innanzitutto, come politiche per la cittadinanza ma, nei fatti, possono essere analizzate anche come politiche immigratorie di secondo livello. (Rosso, 2007)

soprattutto deficitario nel suo svolgersi e le politiche a suo sostegno si riveleranno necessariamente incapaci di raggiungere in pieno gli obiettivi che si erano proposte di perseguire, dal momento che la condizione sfavorevole è ineliminabile perché aprioristicamente sancita per legge.

Infatti, lo svantaggio che vive il migrante e che lo posiziona in modo asimmetrico rispetto a tutti gli altri cittadini (Rossi, 2000, p. 18) è generato innanzitutto dai processi di esclusione o di inclusione parziale promossi dalla normativa che regola l'immigrazione e il sistema di welfare. Vediamo allora di identificare le diverse modalità attraverso cui il legislatore (nazionale e regionale) italiano può intervenire – e nei fatti è intervenuto con la promulgazione di norme specifiche o l'enunciazione di note ad hoc all'interno di testi giuridici generali – nella costruzione della condizione del migrante e nel determinarne la distanza in termini di diritti e di opportunità da chi invece è riconosciuto cittadino italiano.

In sintesi, la legislazione promuove:

	<b>Totale</b>	<b>Sostanziale/parziale</b>
<b>Esclusione</b>	Non riconoscimento giuridico	Riconoscimento giuridico ma ostacoli alla fruibilità
<b>Inclusione</b>	Riconoscimento giuridico e fruibilità	Riconoscimento giuridico selettivo (definizione di criteri di accesso)

*Scheda 1. modelli di esclusione-inclusione*

Vediamoli in dettaglio:

1. *l'esclusione totale*: quando un diritto non viene riconosciuto dall'ordinamento giuridico e viene richiesta la cittadinanza italiana quale requisito necessario per il suo esercizio (es: diritto politico) o per accedere ad un determinato beneficio di legge;
2. *l'esclusione sostanziale*: quando a) il diritto viene riconosciuto dall'ordinamento, ma non viene applicato da chi è istituzionalmente (E.L.) preposto alla sua erogazione (si tratta di “*discriminazione istituzionale*”, come la definisce la Commissione per le Politiche di integrazione degli Immigrati, 2000, p. 431), attraverso l'adozione di regolamenti, procedure, criteri, che escludono i cittadini migranti da un beneficio o servizio particolare; b) quando agiscono prassi che ostacolano l'esercizio di un diritto attraverso, ad esempio, la definizione di criteri di accesso ai servizi particolarmente complessi o l'assenza di un'informazione adeguata e chiara sugli stessi;
3. *l'inclusione parziale*: quando il diritto viene riconosciuto a livello giuridico ma in modo selettivo e non universale, ossia a condizione della sussistenza di determinati requisiti (es. la carta di soggiorno o il

permesso di soggiorno valido per due anni): questa delimitazione va a creare, all'interno della stessa popolazione migrante, una differenziazione di trattamento tra chi è in possesso di questi requisiti e chi, invece, ne è sprovvisto;

4. *l'inclusione totale*: quando il diritto viene riconosciuto dall'ordinamento e ne viene garantita la fruibilità attraverso modalità (politiche attive) volte a favorirne l'esercizio e l'accesso (grazie ad un'informazione diffusa e chiara, iter burocratici semplici, il contenimento di eventuali liste di attesa, il superamento di barriere linguistiche e/o culturali, etc.).

Con l'ausilio della seguente scheda, osserviamo come le modalità sopra descritte si siano esplicitate nel concreto, attraverso la promulgazione di atti normativi specifici. Lo schema riporta alcuni esempi riguardanti la normativa vigente in ambito nazionale e nella Regione Lombardia, in tema di welfare e di immigrazione.

**Scheda 2 – Processi di inclusione/esclusione del migrante promossi dalle politiche di welfare e sull'immigrazione**

<b>Tipologia</b>	<b>Provvedimenti normativi e criteri di accesso</b>
<b>Esclusione totale</b> (solo per cittadini italiani o comunitari)	1) D.Lgs 286/98 (T.U. sull'immigrazione): esclude il diritto di voto, anche passivo e in riferimento alle elezioni amministrative (sia regionali che comunali e circoscrizionali); 2) Decreto 448/98 e successive modifiche: istituisce l'assegno annuale ai nuclei numerosi (con 3 o più figli minorenni a carico), da erogarsi in base a determinati requisiti di reddito; 2) D.L. 269/2003: prevede un assegno una tantum per ogni figlio secondo o ulteriore da erogarsi in base a determinati requisiti di reddito
<b>Inclusione parziale</b> (solo con carta di soggiorno o permesso di soggiorno valido per 2 anni)	1) decreto 448/98 e successive modifiche: istituisce l'assegno una tantum per le madri non lavoratrici con carta di soggiorno o con istanza già inoltrata, da erogarsi in base al reddito familiare, alla nascita del figlio; 2) norma regionale che disciplina l'accesso alle case Erp, per stranieri con permesso di soggiorno valido per 2 anni (in ottemperanza alla L.189/2002) e avendo maturato 5 anni di residenza o di lavoro nell'ambito del territorio lombardo; <sup>36</sup> 3) L.53/2000 <sup>37</sup> sui congedi parentali, in quanto esclude colf e badanti dalla fruizione di una parte dei diritti previsti (hanno diritto solo all'astensione obbligatoria, negata quella facoltativa e le assenze per malattia del figlio e alle sole colf è riconosciuta l'astensione anticipata). Tale norma, pur estendendo i diritti alle pari condizioni del genitore (lavoratore) italiano, produce effetti particolarmente sfavorevoli per il migrante in quanto è questo (e nello specifico la componente femminile) sempre più coinvolto nella gestione delle professioni citate.
<b>Esclusione sostanziale</b> (riconoscimento giuridico del	1) Regolamento regionale 4/2003 e successive modifiche (Reg. 1/2004) relativo all'accesso alle case Erp: tra i requisiti di accesso ai bandi Erp, prevede la durata della residenza nel territorio lombardo e il punteggio cresce in modo esponenziale soprattutto

<sup>36</sup> Si precisa che quest'ultimo requisito è richiesto anche al cittadino italiano o comunitario.

<sup>37</sup> L. 53/2000: a) riconosce il diritto all'astensione facoltativa dopo la nascita del figlio anche al padre lavoratore e ne innalza a dieci mesi il periodo di fruizione complessiva; b) prevede la possibilità di assentarsi dal lavoro congiuntamente per malattia del figlio.

diritto ma effetti sostanziali di esclusione)	<p>dai 6 anni in su. Questa regola determina di fatto una discriminazione tra vecchi e nuovi cittadini, sia italiani che stranieri, ma in particolare agisce sfavorevolmente verso questi ultimi insediatisi in tempi in genere più recenti degli altri e sicuramente verso i beneficiari della sanatoria 2002;</p> <p>2) L.R. 23/99<sup>38</sup> e i prestiti sull'onore: contributi economici da restituire senza interessi in 5 anni, destinati alla copertura di spese relative alla vita familiare, compreso l'affitto, concessi a chi si trovi in situazioni di “<i>temporanea difficoltà</i>” (es: decesso o disoccupazione del capofamiglia). Per uno straniero, la precarietà economica conseguente agli eventi sopra citati, potrebbe essere motivo sufficiente per impedire il rinnovo del permesso di soggiorno e quindi l'accesso ai benefici di welfare in esame o comunque la restituzione del prestito nei tempi stabiliti (quali garanzie può dare lo straniero?);</p> <p>3) L.R.23/99 e i prestiti concessi prioritariamente alle giovani coppie coniugate per l'acquisto della prima casa, da restituirsi in 10 anni. L'erogazione del contributo è subordinata alla concessione di un mutuo bancario: così facendo il governo regionale sembra non considerare la chiusura degli istituti bancari verso il cittadino extracomunitario che di fatto si traduce nel rifiuto di concedere finanziamenti soprattutto se consistenti e di media o lunga scadenza;</p> <p>4) L.53/2000 pur non escludendo il migrante dall'esercizio dei diritti in essa contenuti, lo scarso investimento dei soggetti istituzionalmente preposti alla diffusione della norma nell'ambito dei luoghi di lavoro e delle sedi dei servizi sociali rivolti alla prima infanzia e alla maternità, ha di fatto prodotto effetti esclusivi nel senso che i potenziali beneficiari – in assenza di una conoscenza dei contenuti della stessa – non hanno (o solo marginalmente) provveduto a richiedere la fruizione delle opportunità a sostegno della genitorialità in essa previste.</p>
<b>Inclusione totale</b> (riconoscimento giuridico e fruibilità del diritto)	<p>1) D.Lgs 286/98 ha sancito:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- il diritto alla tutela della salute, ossia all'accesso ai servizi sanitari di base, specialistici, ospedalieri; l'accesso alle cure essenziali per chi non è iscritto al SSN e/o è irregolare/clandestino;</li> <li>- il diritto all'istruzione, anche a favore dei minori clandestini o irregolari;</li> <li>- il diritto alla fruizione delle provvidenze e delle prestazioni di assistenza sociale, anche economiche (seppur alcune limitate ai possessori di carta di soggiorno);<sup>39</sup></li> </ul> <p>2) L.431/98 a sostegno dell'affitto: è stata implementata in modo diffuso ed ha effettivamente sostenuto i migranti;</p> <p>3) l'insieme delle politiche fiscali, che disciplinano le detrazioni fiscali per figli e/o familiari a carico, gli assegni familiari, etc., limitate comunque allo straniero lavoratore;</p> <p>4) i provvedimenti a favore dei minori<sup>40</sup>, caratterizzati da:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un graduale orientamento verso una maggiore inclusione del minore straniero e parificazione rispetto al coetaneo italiano, a partire dalla L.40/98 che vi dedica un intero Titolo;</li> <li>- la possibilità di beneficiare delle maggiori garanzie introdotte a favore dell'adulto straniero e di godere delle tutele previste dalla</li> </ul>

<sup>38</sup> Legge Regionale sulla famiglia promulgata dalla Regione Lombardia nel 1999.

<sup>39</sup> Di fatto, anche l'esercizio di questo diritto non è automatico né uniformemente garantito sul territorio nazionale, ma correlato alle politiche di welfare implementate dal singolo ente locale e all'eventuale chiusura – più o meno esplicita – attuata dal suo governo verso i migranti e le loro famiglie.

<sup>40</sup> Punti controversi che ancora oggi limitano o mettono in discussione il principio universale di tutela del minore, riguardano le norme relative ai minori non accompagnati e la L.91/92 che non prevede l'acquisizione automatica della cittadinanza neppure per i minori nati sul suolo italiano.

normativa nazionale e internazionale varata a tutela dell'infanzia in generale;
---

##### 5. Alcune riflessioni conclusive sulla normativa in tema di immigrazione e di welfare

Il quadro normativo riportato nel precedente paragrafo sul tema dell'immigrazione e delle misure di welfare oggi in vigore nel nostro Paese, ha evidenziato come l'ordinamento abbia definito una formale differenziazione tra *migranti* e *cittadini nostrani*, per quanto riguarda l'accesso a determinati diritti e benefici previsti, invece, per la generalità della popolazione. Tale situazione di maggior svantaggio determina quel gap di cui sopra che – pur diverso di spessore da territorio a territorio – rende in generale più tortuoso e in certi casi compromesso in modo significativo il processo di integrazione locale. In particolare, la decisione del governo nazionale di escludere totalmente il migrante dall'accesso a determinate provvidenze economiche – ad esempio quelle a favore della famiglia numerosa – determina a nostro parere conseguenze degne di attenzione soprattutto per gli amministratori pubblici locali: infatti, nel porre un ulteriore ostacolo alla formazione ex novo o al ricongiungimento della famiglia già costituita, tale limitazione tende a sottovalutare il fatto che l'unione familiare rappresenta un fattore significativo per il benessere psico-fisico di una persona e di conseguenza può costituire un volano importante e determinante per la sua integrazione; secondariamente, questa situazione ricade pesantemente a livello decentrato, dove il governo locale si trova ad affrontare seri e crescenti problematiche delle famiglie migranti, spesso comunque numerose e fragili dal punto di vista materiale. In altre parole, la scelta di esclusione operata a livello centrale, sposta la gestione della questione dei migranti e delle loro famiglie nei territori locali, così diversi per dimensioni, risorse economiche e non, cultura dell'accoglienza, capacità di governance, etc.<sup>41</sup>

Oltre a determinare una differenziazione degli interventi e delle politiche che li sostengono, il legislatore nazionale ha conseguentemente delegato l'onere del costo del sostegno ai nuclei più fragili – intervento

---

<sup>41</sup> A tale proposito, si richiama il già citato D.L. n. 5 dell'8.01.07 di recepimento della direttiva comunitaria in materia di ricongiungimento familiare, per sottolineare come la debolezza del principio che sancisce l'"interesse del nucleo familiare" non riguardi solo il livello formale (v. nota n. 18 e l'accenno all'esercizio della discrezionalità degli operatori) ma anche quello sostanziale. Infatti, la possibilità o meno di ricongiungimento ai membri della famiglia rimasti nel paese d'origine, dipenderà anche dalle condizioni più o meno favorevoli che il migrante troverà nel contesto territoriale in cui vive.

basilare per una loro fattiva e positiva integrazione – ai governi locali e alla rete attivata e operante intorno alla questione in esame.

Un ultimo accenno non può non considerare gli effetti perversi correlati alle norme introdotte dalla 189/2002 riguardanti ad esempio 1) il rinnovo dei permessi di soggiorno: l'introduzione di nuove regole inerenti la durata massima (da 4 a due anni) del permesso di soggiorno – riduzione che comporta rinnovi più frequenti – ha reso più precaria la permanenza regolare nel nostro Paese e più alto il rischio di scivolare nella condizione di irregolarità, anche a fronte delle maggiori difficoltà di inserimento lavorativo (crisi economica, processo di precarizzazione del lavoro, etc.) soprattutto di inserimento stabile e nel lungo periodo (lavori interinali, etc.); 2) inoltre, le modifiche in termini restrittivi poste alla L.40/98 – quali quelle relative al diritto alla casa e all'unione familiare – diritti particolarmente rilevanti per il migrante e la sua famiglia – contribuiscono a porre ostacoli significativi alla costruzione di condizioni favorevoli al radicamento nel lungo periodo o comunque a rallentarne la costruzione positiva. E in tal senso, i cambiamenti introdotti si pongono in contrasto con le finalità della normativa che, invece, mirano alla sua integrazione.

L'unica strada per l'acquisizione dei diritti e delle tutele previsti dall'ordinamento a favore della popolazione nazionale, parrebbe il riconoscimento della cittadinanza italiana. Ma sulla base dell'analisi della legislazione,<sup>42</sup> non possiamo non concordare con G.B. Sgritta che parla di “*cittadinanza sperata*”<sup>43</sup> in quanto si

---

<sup>42</sup> Il riferimento è alla legge 91 del 5 febbraio 1992 “*Nuove norme sulla cittadinanza*”. Rispetto alla disciplina precedentemente in vigore dal 1912, la legge 91 introduce delle modifiche che, complessivamente, tendono a rafforzare il carattere ereditario (lo jus sanguinis) della cittadinanza italiana a scapito della residenza (e, quindi, della effettiva presenza sul territorio) e a porre maggiori difficoltà per gli stranieri extracomunitari. Così facendo, la nuova normativa ha allontanato l'Italia dagli altri Paesi europei che, in materia di cittadinanza, tendono invece a privilegiare la nascita sul territorio (lo jus soli) o la permanenza sul territorio (lo jus domicili) e sono inoltre maggiormente inclusivi nei confronti degli immigrati. Per ult. approf. v. G. Zincone, *Introduzione e sintesi. Un modello di integrazione ragionevole*, in *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, in Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 94-101. Anche se, come osserva S. Mezzadra, “*non è casuale [...] che l'irrigidimento nei confronti dei migranti che ha caratterizzato in Europa gli anni Novanta sia stato accompagnato da pressioni crescenti per l'introduzione di elementi di jus sanguinis anche in paesi tradizionalmente orientati in senso opposto, come l'Inghilterra e la Francia*”. Cfr. S. Mezzadra, *op.cit.*, pp. 68-69.

<sup>43</sup> Cfr. G.B. Sgritta, *Politica sociale e cittadinanza*, in P. Donati (a cura di), *Fondamenti di politica sociale. Teorie e modelli*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1993, p. 49. Sgritta sostiene il fatto che “*la realizzazione della piena cittadinanza è ben lungi dall'essere un traguardo raggiunto per una parte considerevole della popolazione.*”

tratta di uno status giuridico difficilmente acquisibile il cui riconoscimento da parte dello Stato italiano prevede percorsi assai complessi e lunghi. Se tale è la situazione, ne consegue che una parte consistente di migranti – pur vivendo e lavorando da tempo in Italia, pur contribuendo al suo sviluppo economico, sociale e culturale – non riuscirà comunque ad acquisire i requisiti necessari per richiedere e ottenere la cittadinanza italiana, ossia non sarà titolare a pieno titolo dei diritti costituzionali alla pari degli altri cittadini.

## 6. *Il posto dell'immigrazione nelle politiche sociali locali*

L'analisi svolta sui documenti strategici del distretto oggetto dell'indagine<sup>44</sup> ha confermato come le dimensioni demografiche locali e le cornici normative sovralocali (regionali) condizionino tanto il processo di governance dal punto di vista dell'integrazione fra le politiche quanto il farsi delle politiche sociali nelle interazioni fra operatori ed utenti. Un'integrazione che rimane spesso evocata, che procede a piccoli passi, che cerca faticosamente alleanze temporanee con la scuola, le politiche educative, le strutture sanitarie. In particolare possiamo da subito rilevare come vi sia una questione tipicamente organizzativa legata alla dimensione e alla concentrazione demografica dei contesti locali: così che le difficoltà maggiori riscontrate nei distretti extraurbani<sup>45</sup> – che stanno attraversando una fase complessa di *institution building*<sup>46</sup> – saranno di integrazione fra soggetti e fra politiche locali, oltre che di legittimazione di nuovi luoghi di regia della *governance* (gli uffici di piano); per contro, gli apparati urbani – quindi anche Brescia – risultano decisamente meglio attrezzati a sostenere questa sfida, ma nel contempo risultano maggiormente vincolati alla rigidità degli assetti interni, governati da logiche maggiormente autoreferenziali rispetto ai primi, con la conseguente

---

Cfr. G.B.Sgritta, *op.cit.*, p.59. In particolare si riferisce alle donne, ai minori, e agli immigrati extracomunitari – tre categorie di popolazione che vivono una situazione di svantaggio rispetto agli altri cittadini in quanto “non sono state oggetto di politiche mirate specificamente ad una uguaglianza di opportunità”. Cfr. U. Rossi, *La cittadinanza oggi. Elementi del dibattito dopo Marshall T.H.*, Working Paper del Dipartimento di Scienze Storiche, Giuridiche, Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Siena, 2000, p. 22. Sgritta, riferendosi a queste tre categorie, parla pertanto di *cittadinanza limitata* per le donne, di *cittadinanza negata* per i minori e, infine, di *cittadinanza sperata* per gli immigrati.

<sup>44</sup> Piani di zona triennali, piani annuali attuativi, delibere e documenti interni; oltre a interviste, focus groups, osservazioni partecipanti.

<sup>45</sup> Ricordiamo che l'indagine cui ci si riferisce, e di cui queste riflessioni sono un estratto, si è svolta in quattro distretti, due extraurbani e due urbani, in Emilia Romagna ed in Lombardia.

<sup>46</sup> Bifulco L. (a cura di), *Le politiche sociali*, Carocci, Roma, 2005.

tendenza ad investire maggiormente sull'integrazione con soggetti esterni, e ponendo invece in secondo piano le dinamiche interne. Il dilemma dell'integrazione, nel welfare locale del XXI secolo, sembra quindi proporsi sotto un duplice aspetto, in buona parte indipendente dalle strategie elaborate dai decisori politici: da un lato, nei distretti extraurbani, una difficoltà di integrazione *fra* soggetti; dall'altro, nelle città, *nei* soggetti; e, in entrambi i casi, come un difficile processo di coordinamento fra le politiche. Di nuovo, le politiche migratorie costituiscono un caso emblematico, che esaspera le contraddizioni delle varie forme di welfare locale che abbiamo incontrato; così nei distretti extraurbani la questione dell'immigrazione viene spesso risolta con un collage di progetti, mentre nelle città viene con maggiore facilità fatta propria da un segmento organizzativo separato dagli altri comparti. È possibile ritrovare questo “fattore amplificante” anche analizzando la scala della dimensione spaziale. Infatti, anche in presenza di un contesto regionale favorevole, come nel caso dell'Emilia Romagna<sup>47</sup>, sembra che con il restringersi dell'area di intervento (da regionale a provinciale a distrettuale a comunale), diminuisca anche l'opportunità dell'integrazione tra le politiche, che divengono sempre più parcellizzate e che si manifesta anche nella instabilità dei finanziamenti e degli assetti organizzativi; una tendenza che nel caso delle politiche rivolte ai migranti viene amplificata al punto che il dibattito tra «servizi dedicati e servizi integrati»<sup>48</sup> viene sostituito da quello tra «servizi o progetti»; così che ad utenti – i migranti – rappresentati come provvisori vengono proposti interventi precari<sup>49</sup>. Il che sminuisce le potenzialità del lavoro per progetti – il costituire un terreno di sperimentazione, la temporaneità, la valutazione – proponendosi invece con un'apparente ossimoro di «provvisorietà permanente». Sembra

---

<sup>47</sup> Ricordiamo come nelle due regioni esaminate le cornici normative siano del tutto differenti; così l'Emilia Romagna ha legiferato sia riguardo al sistema di welfare regionale (lr 2/2003) che riguardo ai «cittadini stranieri immigrati» (lr 5/2004), producendo inoltre un «Programma triennale di interventi per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri» per gli anni 2006-2008 in cui ampio spazio è dedicato al tema dell'integrazione ad esempio fra politiche sociali, culturali, educative, dello spettacolo, e riprendendo infine questi temi nel nuovo «Piano Sociale ed Assistenziale 2007-2009»; a differenza della Lombardia, che si è limitata a redigere circolari attuative sull'intera partita della l.328/00, circolari che comprendono i progetti finanziabili per la voce «immigrazione», e ad alcune indicazioni nel Piano socio-assistenziale 2007-2009 (per inciso, la voce «immigrati» compare tra la voce «poveri» e quella «dipendenti da droga ed alcol»).

<sup>48</sup> Tognetti Bordogna M. (a cura di), *I colori del welfare*, Franco Angeli, Milano, 2004.

<sup>49</sup> Va notato, per inciso, che una sorte ben diversa riguarda alcune categorie storiche del welfare (minori e famiglie, disabili, anziani) per le quali – pur nella ristrettezza delle risorse – sono decisamente prevalenti i servizi rispetto ai progetti.

insomma che le politiche sociali locali, ed in specie quelle rivolte a migranti, riducano e segmentino i frames regionali anche là dove, come nel caso emiliano-romagnolo, questi sono fortemente spinti verso la strada dell'integrazione. Allo stesso modo è riscontrabile una pressoché totale assenza di migranti dai tavoli tecnici di partecipazione che sono attivati nei diversi distretti, così da confermare da un lato la invisibilità democratica dei migranti, e dall'altro una connotazione di queste sedi partecipative più in senso negoziale che deliberativo.<sup>50</sup> Se dovessimo cercare, sulla scia di Alexander<sup>51</sup>, di posizionare su un ideale continuum tra *non-policy* e *multiculturalist policy*, tra assenza di strategie di intervento e progettazione integrata e organica di politiche rivolte a soggetti migranti nei quattro territori indagati, potremmo affermare di aver individuato nel corso della ricerca tre ambiti schiacciati verso il primo polo, decisamente sovraffollato, impegnati in interventi progettuali – sia pure articolati e coprogettati – molto più vicini alla logica dell'emergenza che a quella degli interventi stabili; ed un solo ambito, quello bresciano, vicino all'estremo opposto, unico ente dotato di un corpo – per quanto fragile e orgogliosamente separato – di operatori e di interventi, per dirla con le loro parole, «di tutela e di promozione di cittadinanza».

Dopo aver preso in esame le diverse modalità attraverso cui la normativa e la successiva applicazione possono facilitare o viceversa costruire percorsi maggiormente tortuosi per l'integrazione del migrante, passiamo dunque alla presentazione del caso bresciano.

## 7. Il caso bresciano

Il Comune di Brescia si è contraddistinto per aver definito ed implementato una politica pubblica capace di rispondere alle esigenze molteplici e in divenire della popolazione straniera soggiornante sul proprio territorio. Di particolare interesse è stato il passaggio da un programma d'intervento che potremmo definire di emergenza – finalizzato quasi esclusivamente all'accoglienza dei nuovi cittadini – ad uno che, oltre a continuare a fornire una risposta alle esigenze dei nuovi arrivati, si è posto l'obiettivo dell'integrazione di quanti (adulti e minori, in particolare) da tempo vivevano nella comunità locale in modo più o meno stabile. Infatti la scelta del governo locale di destinare fin da subito risorse specifiche (professionali e finanziarie) per

---

<sup>50</sup> Bobbio L., *La democrazia deliberativa nella pratica*, in "Stato e Mercato", n.1, 2005a; Bobbio L., *Governance multilivello e democrazia*, in "Rivista delle Politiche Sociali", n.2, 2005b.

<sup>51</sup> Alexander, M., *Local policies toward migrants as an expression of Host-Stranger relations: a proposed typology*, in "Journal of Ethnic and Migration Studies", Vol. 29, No. 3, 2003.

fronteggiare le problematiche correlate all'arrivo dei nuovi cittadini, e la successiva realizzazione dei numerosi progetti sia nel contesto scolastico che nell'ambito dell'accesso alla casa o dei servizi in generale, testimoniano non solo la dinamicità dell'E.L. bresciano nell'affrontare il fenomeno immigratorio, ma anche l'intenzione dello stesso di favorirne l'integrazione nella comunità locale. Una delle prime scelte che il Comune di Brescia ha assunto in tema di immigrazione è stata l'istituzione nel giugno 1989 di una unità operativa ad hoc, denominata all'epoca Ufficio Stranieri e Nomadi e oggi Ufficio per l'Integrazione e la Cittadinanza.<sup>52</sup> La tempestività e l'attenzione con cui il governo locale ha affrontato il fenomeno immigratorio in un periodo in cui lo stesso era ancora agli inizi della sua evoluzione e si connotava principalmente come presenza individuale, ha rappresentato sicuramente un fattore distintivo dell'approccio politico dell'amministrazione bresciana verso questa problematica. Inoltre, il fatto che tale unità operativa si sia dedicata all'elaborazione, pianificazione ed implementazione delle politiche migratorie dell'ente locale nell'ottica di creare sinergie con altri settori operativi dell'Amministrazione comunale e del territorio<sup>53</sup>, ha costituito un ulteriore aspetto di particolare rilevanza che ha qualificato in positivo l'attività dell'ente locale ed ha permesso, come vedremo più dettagliatamente di seguito, la realizzazione di un'ampia e variegata gamma di interventi gestiti direttamente o attraverso la collaborazione di partners istituzionali e non. Grazie alla stabilità in termini di regia tecnica e di direzione politica<sup>54</sup> nel corso della sua pluridecennale storia di servizio, l'Ufficio Stranieri ha quindi potuto garantire nel tempo la continuità della progettualità in tema di immigrazione, così come la costante lettura della domanda sociale correlata alla presenza dei nuovi cittadini e il conseguente adattamento delle politiche sociali in relazione alla dinamica evoluzione della stessa.

---

<sup>52</sup> Con la modifica della denominazione sopra citata nel luglio 2004, il Consiglio comunale ha inteso sottolineare una nuova fase di politiche sull'immigrazione.

<sup>53</sup> È importante sottolineare come il contesto bresciano si sia caratterizzato anche per l'azione attiva e diffusa sul territorio di realtà del privato sociale – quali associazioni, gruppi di volontariato, cooperative sociali – che sono intervenute per rispondere a diverse esigenze dei migranti e, in particolare, “nell'ambito dell'informazione, dell'orientamento ai servizi del territorio, della consulenza legale, così come dell'accesso alla casa, dei servizi di prima e seconda accoglienza e delle iniziative finalizzate alla soddisfazione di bisogni anche di tipo primario.” (Rosso, 2004, p. 9).

<sup>54</sup> Per stabilità nella regia tecnica, si intende riferirsi al fatto che l'Ufficio Stranieri è stato diretto dallo stesso funzionario dalla data della sua istituzione ad oggi; a livello politico-amministrativo, la stabilità è stata garantita dalla giunta di centro-sinistra al governo della città dal 1992 fino ad oggi.

### 7.1 I migranti a Brescia: le principali caratteristiche strutturali

Prima di presentare l'evoluzione dell'attività promossa dal governo del capoluogo bresciano, riteniamo interessante fornire una breve panoramica di questo contesto urbano, limitandoci ai principali indicatori quantitativi della presenza dei migranti – quali il numero complessivo, la distinzione di genere e per fasce d'età, la composizione in riferimento alla tipologia di famiglie e alle principali cittadinanze presenti – evidenziandone, al contempo, l'evoluzione dall'inizio degli anni '90 ad oggi.<sup>55</sup>

Come si può osservare attraverso la Tabella 1, il trend di crescita dei migranti residenti in Brescia è stato costante nel corso dell'intero periodo considerato ed ha acquisito una graduale consistenza percentuale in riferimento alla popolazione complessiva, in particolare dal 2003 in poi, anno in cui l'incremento rispetto all'anno precedente è stato pari al 22,6% grazie e in seguito agli insediamenti regolarizzati dalla sanatoria del 2002.

Alla fine del 2006, i migranti che vivono stabilmente in città hanno di gran lunga superato le 25.000 unità e costituiscono il 13,2% dell'intera cittadinanza residente.<sup>56</sup>

**Tabella 1** – Popolazione straniera e totale residente nel Comune di Brescia dal 1990 al 2006. Variazione % annua, incidenza stranieri su popolazione totale

Anno	Stranieri	Variaz. %	Popolazione e Totale	% stranieri su pop. tot.
1990	1.938	-	196.598	1,0
1991	2.812	+ 45,1	195.565	1,4
1992	3.475	+ 23,6	194.967	1,8
1993	3.776	+ 8,7	192.942	2,0
1994	4.486	+ 18,8	192.193	2,3
1995	5.249	+ 17,0	191.488	2,7
1996	6.353	+ 21,0	191.043	3,3
1997	7.981	+ 25,6	191.794	4,2
1998	8.782	+ 10,0	191.783	4,6
1999	11.140	+ 26,8	193.438	5,8
2000	13.461	+ 20,8	194.697	6,9
2001	15.644	+ 16,2	195.442	8,0
2002	15.851	+ 1,3	193.194	8,2
2003	19.428	+ 22,6	194.100	10,0
2004	23.059	+ 18,7	195.554	11,8
2005	24.335	+ 5,5	194.097	12,5
2006	25.466	+ 4,6	192.770	13,2

Fonte: nostra elaborazione su dati del Comune di Brescia

<sup>55</sup> I dati che presentiamo sono aggiornati al 31.12.2006. Fonte: Ufficio di Diffusione Statistica del Comune di Brescia.

<sup>56</sup> Al 31.12.2006, gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia sono stimati pari a 3.690.000, il 6,2% della popolazione complessiva (Fonte: Dossier Statistico Immigrazione 2007, Caritas/Migrantes).

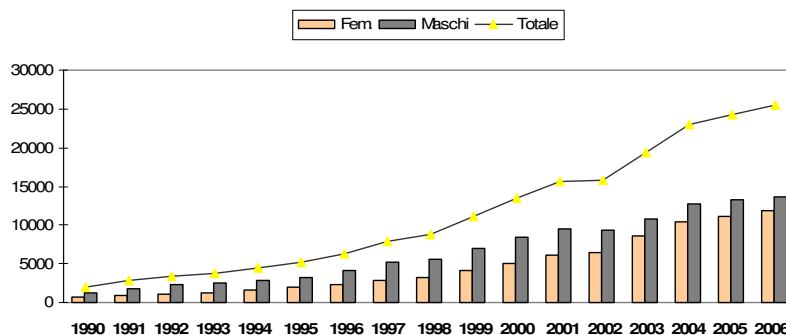
Un aspetto particolarmente interessante riguarda la composizione della popolazione migrante in base al genere e, nello specifico, il trend di crescita della componente femminile.

**Tabella 2** – *Popolazione straniera residente nel Comune di Brescia dal 1990 al 2006, distinta per genere (V.A.)*

Anno	Femmine	Maschi	Totale
1990	739	1.199	1.938
1991	956	1.856	2.812
1992	1.123	2.352	3.475
1993	1.281	2.495	3.776
1994	1.588	2.898	4.486
1995	1.933	3.316	5.249
1996	2.304	4.049	6.353
1997	2.820	5.161	7.981
1998	3.218	5.564	8.782
1999	4.132	7.008	11.140
2000	5.082	8.379	13.461
2001	6.040	9.604	15.644
2002	6.496	9.355	15.851
2003	8.663	10.765	19.428
2004	10.392	12.667	23.059
2005	11.096	13.239	24.335
2006	11.837	13.629	25.466

Fonte: nostra elaborazione su dati del Comune di Brescia

**Grafico 1** – *Trend di crescita della popolazione straniera residente nel Comune di Brescia, distinta per genere, dal 1990 al 2006*



La popolazione straniera residente in Brescia è stata – ed è tuttora – costantemente costituita in prevalenza da uomini, ma nel corso del tempo, ha evidenziato un cambiamento caratterizzato da un maggiore equilibrio di genere. Attraverso i contributi grafici sopra riportati, è possibile osservare come la discrepanza tra le due componenti della popolazione migrante sia gradualmente diminuita, fino a raggiungere valori percentuali minimi alla fine del 2006. In tale periodo infatti, le donne sfiorano le 12.000 unità e

rappresentano il 46,5% dell'intera popolazione migrante. L'incidenza della componente femminile ha avuto un andamento costante durante l'intero periodo considerato, ma ha sicuramente avuto un incremento considerevole (+4% circa) a cavallo tra il 2002 e il 2003, in seguito alla già citata sanatoria. In tale periodo l'altra componente di genere è diminuita dal 59,1% al 55,4 %. Un'ulteriore osservazione riferita al periodo post sanatoria: nel corso dell'anno 2003, la popolazione femminile è aumentata di 2.167 unità, pari ad un incremento del 33% rispetto all'anno precedente e si è ulteriormente rinforzata nel 2004 con la stabilizzazione di altre 1.727 donne (+20%). Anche la componente maschile, in seguito alla sanatoria, è aumentata ma in modo meno significativo rispetto all'altra dimensione di genere. Infatti, gli uomini migranti hanno evidenziato un incremento in termini assoluti nel 2003 pari a 1.410 unità e nel 2004 pari a 1.902 unità, ossia rispettivamente un incremento percentuale annuo pari al 15 e al 18% circa.

Diamo ora un veloce sguardo alla composizione della popolazione migrante in base alle classi d'età, di cui si riporta soltanto il dato aggiornato alla fine del 2006.

**Tabella 3** – *Popolazione straniera residente nel Comune di Brescia al 31.12.2006, distinta per classi d'età quinquennali. Valori percentuali di colonna e incidenza percentuale della singola classe d'età sulla popolazione relativa complessiva*

<b>Classi d'età</b>	<b>Stranieri v.a.</b>	<b>Stranieri v. %</b>	<b>% Stranieri su Tot. classe d'età</b>
0-4	2.430	9,5	28,3
5-9	1.687	6,6	20,1
10-14	1.355	5,3	16,6
15-19	1.482	5,8	17,9
20-24	1.682	6,6	20,4
25-29	3.019	11,9	28,4
30-34	3.833	15,1	26,7
35-39	3.575	14,0	22,9
40-44	2.604	10,2	16,3
45-49	1.831	7,2	13,3
50-54	1.069	4,2	8,8
55-59	483	1,9	3,9
60-64	182	0,7	1,5
65-69	112	0,4	0,9
70-74	65	0,3	0,6
75-79	31	0,1	0,3
80-84	15	0,1	0,2
85 e oltre	11	0,1	0,2
<b>Totale</b>	<b>25.466</b>	<b>100,0</b>	<b>13,2</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati del Comune di Brescia

Come si può rilevare attraverso la Tabella 3, il gruppo di migranti con un'età inferiore ai 15 anni, rappresenta il 21,5% dell'intera popolazione straniera residente nel contesto urbano oggetto di studio, una presenza nettamente superiore alla corrispondente componente italiana, che raggiunge solamente l'11,8% dell'universo relativo. Dall'analisi dei dati anagrafici presi in esame nel corso dell'indagine del 2003, si è rilevato come dal 1996 in poi, in particolare, l'incremento dei bambini stranieri in città sia avvenuto a ritmi straordinari. A titolo esemplificativo, si riporta l'evoluzione numerica della fascia d'età 0-14: rappresentata nel 1993 soltanto da 428 soggetti pari all'11,3% del totale della popolazione migrante, ha raggiunto le 973 unità (15,3%) nel 1996, le 2.364 (17,6%) nel 2000, le 5.472 (21,5) unità nel 2006, diventando ben il 21,5% della totalità dei migranti residenti nel capoluogo bresciano.

Le classi d'età maggiormente rappresentate sono quelle che si collocano tra i 24 e 44 anni, che complessivamente raggiungono il 60,2% dell'intera popolazione straniera residente, con la fascia 30-39 che nel suo insieme concentra il 29,2% dei migranti. Il resto della popolazione, infine, si colloca per il 14% ancora nella fascia adulta, tra i 45 e i 64 anni e il 10% in quella anziana, dai 65 anni in poi, con una piccola componente pari allo 0,3% del totale che ha un'età superiore ai 75 anni.

Passiamo ora a dare uno sguardo ai gruppi nazionali presenti, limitandoci a rilevare i più numerosi alla fine del 2006. Al vertice della graduatoria di seguito illustrata, troviamo i migranti dal Pakistan che costituiscono fin dal 1999 la componente nazionale maggiormente rappresentativa della popolazione straniera complessiva, con 2.161 soggetti, pari al 10,3% del totale, seguiti dal gruppo egiziano (8,1%) con una presenza di poco superiore alle 2.000 unità.

**Tabella 4** – *Le prime dieci cittadinanze per numerosità della popolazione straniera residente nel Comune di Brescia al 31.12.2006*

<b>Cittadinanza</b>	<b>V.A.</b>	<b>di cui Fem. %</b>	<b>V. %</b>
1. Pakistan	2.621	30,1	10,3
2. Egitto	2.061	25,2	8,1
3. Cina Popolare	1.899	47,8	7,5
4. Albania	1.774	47,0	7,0
5. Ucraina	1.641	78,2	6,4
6. Bangladesh	1.471	38,3	5,8
7. Ghana	1.236	47,7	4,9
8. India	1.207	32,1	4,7
9. Sri Lanka	1.205	45,1	4,7
10 Romania	1.166	55,9	4,6
<b>TOTALE prime 10</b>	16.281	43,4	63,9
<b>Totale altre cittadinanze</b>	9.185	51,9	36,1
<b>TOTALE</b>	25.466	46,5	100,0

*Fonte: nostra elaborazione su dati del Comune di Brescia*

Il gruppo proveniente dalla Cina, da sempre presente nel contesto urbano in esame in modo significativo dal punto di vista numerico, a fine 2006 si conferma tra le presenze più numerose con 1.899 soggetti (7,5%) e con una componente femminile che sfiora il 50% del totale relativo.

Tra le prime 10 cittadinanze, troviamo ben tre gruppi provenienti dall'Est Europeo (Albania, Ucraina e Romania)<sup>57</sup> che complessivamente rappresentano il 18% (4.581 unità) della popolazione migrante complessiva (e il 28,1% della parte costituente la graduatoria sopra riportata) e si caratterizzano per la rilevanza percentuale della componente femminile pari tra gli albanesi e i rumeni al 50% (o poco meno) e tra gli ucraini al 78% del totale relativo.

Anche i gruppi provenienti da paesi asiatici, quali il Bangladesh, l'India e lo Sri Lanka, costituiscono una presenza significativa rappresentando nel loro insieme, con 3.883 soggetti, il 15,2% della popolazione migrante complessiva.

Veniamo infine a presentare l'ultimo aspetto rilevato, riguardante la composizione delle famiglie straniere nella città di Brescia, di cui si riporta il numero complessivo, la distribuzione in base alla tipologia familiare e l'evoluzione riscontrata dal 1999 alla fine del 2006.

Alla fine del 2006, le famiglie migranti residenti nel Comune raggiungono complessivamente le 12.913 unità e costituiscono il 14,3% dell'insieme dei nuclei familiari (90.078 totali).

Se osserviamo la distribuzione delle diverse tipologie familiari, possiamo notare la netta prevalenza dei nuclei unipersonali sui restanti (53,8%) ma anche una significativa presenza delle coppie e dei nuclei monogenitoriali con figli, che complessivamente sfiorano

---

<sup>57</sup> *“L'aumento consistente delle donne ucraine, unitamente a quello di altre cittadinanze quali, ad esempio, la Moldavia o la Romania, è strettamente correlato alla sanatoria” promossa nel 2002 dal Governo di centro destra allora in carica “a favore delle così dette colf e badanti. Infatti, la situazione delle cittadine straniere provenienti in particolare dai paesi dell'est – realtà che negli ultimi anni è diventata sempre più rilevante sul piano quantitativo e dal punto di vista sociale – si caratterizzava come presenza clandestina in base alla normativa vigente, ma anche come realtà collocata nel mercato del lavoro, generalmente in qualità di assistenti a persone anziane e/o disabili o come addette alle pulizie domestiche presso il domicilio delle famiglie italiane, dove le stesse prestavano la loro opera in maniera del tutto irregolare sul piano contrattuale. Pertanto, la regolarizzazione del 2002 ha determinato l'emersione sul piano formale di una presenza di fatto già esistente nel territorio cittadino, fornendo alla stessa quel riconoscimento giuridico necessario per l'ottenimento del permesso di soggiorno e, di conseguenza, per l'accesso ai diritti e ai benefici di welfare previsti dalla normativa vigente a favore della popolazione straniera extracomunitaria e di quella autoctona in generale.”* (Rosso, Lonardi, 2005, pp. 66-67).

il 21%, e che rappresenta quella componente potenzialmente più tendente alla stabilizzazione e al radicamento nel territorio.

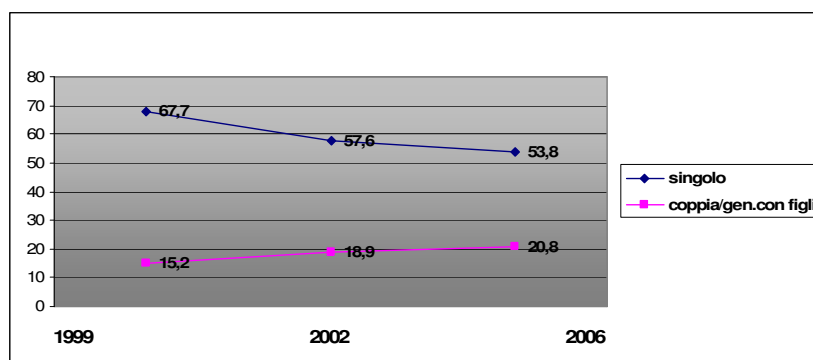
**Tabella 5** – Famiglie straniere residenti nel Comune di Brescia per tipologia familiare. Dati aggiornati al 31 dicembre 1999, 2002 e 2006. Incidenza delle singole tipologie sul totale

Tipologia	Anno 1999	Anno 2002	Anno 2006 V.A.	Anno 2006 V.%
Femmina sola	970	1.115	2.519	19,5
Maschio solo	3.874	3.859	4.432	34,3
Coppia	339	430	540	4,2
Coppia con figli	827	1.249	1971	15,3
Madre con figli	189	278	575	4,5
Padre con figli	71	103	132	1,0
Altro	887	1.596	2.744	21,2
<b>TOTALE</b>	<b>7.157</b>	<b>8.630</b>	<b>12.913</b>	<b>100,0</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati del Comune di Brescia

La tendenza al radicamento nel territorio, rappresentata dalla presenza dei nuclei con figli, è evidenziata ulteriormente dal trend di crescita delle diverse tipologie di famiglie, che possiamo osservare nel grafico sottostante.

**Grafico 3** – Trend di crescita delle famiglie straniere unipersonali, monogenitoriali con figli, e costituite dalla coppia con figli, residenti nel Comune di Brescia, al 31 dicembre 1999, 2002 e 2006. Valori percentuali



Infatti, tra il 1999 e il 2007 l'incidenza delle famiglie unipersonali sulle restanti tipologie, è gradualmente diminuita passando dal 70% al 54% circa; viceversa è aumentata quella dei nuclei con figli, la cui presenza è cresciuta dal 15% al 21% circa del totale.

In sintesi, dall'esame delle principali caratteristiche strutturali della popolazione migrante

insediatasi stabilmente nel Comune di Brescia, possiamo evidenziare, oltre al continuo e consistente trend di crescita dal punto di vista quantitativo – particolarmente intenso dalla metà degli anni '90 in poi, grazie alle notevoli possibilità di inserimento nel tessuto produttivo locale e dell'hinterland cittadino – anche un'evoluzione della sua composizione interna che evidenzia come oggi i migranti, nel contesto urbano oggetto di studio, si caratterizzino senza dubbio come una presenza consolidata, orientata all'insediamento stabile e strutturata su base familiare. In particolare, si evidenziano le seguenti tendenze, per la loro rilevanza ai fini sia della comprensione del fenomeno in esame che della definizione di specifici interventi a favore dell'integrazione e della partecipazione attiva nella vita della comunità cittadina:

- innanzitutto, l'incremento straordinario degli stranieri di minore età, sia per ricongiungimento familiare che per nascita nel contesto bresciano
- ma anche un maggior riequilibrio di genere a favore della componente femminile;
- e una forte eterogeneità dal punto di vista della cittadinanza di appartenenza, con l'entrata negli ultimi anni in particolare dei Paesi dell'Est europeo e dell'Asia centro-meridionale;
- infine, il passaggio da un'immigrazione basata su un progetto migratorio di tipo individuale ad un'immigrazione sempre più strutturata su base familiare<sup>58</sup> (Rosso, Lonardi, 2005).

## *7.2 Attività progettuale e interventi promossi dal Comune di Brescia a favore dei migranti*

Dopo aver presentato le principali caratteristiche strutturali della popolazione migrante presente nel contesto urbano in esame, riponiamo l'attenzione al governo locale, di cui ora vediamo nel dettaglio l'attività progettuale e gli interventi realizzati attraverso la presentazione di alcune schede sintetiche.

---

<sup>58</sup> Come osserva V. Cesareo in riferimento al punto sopra evidenziato, "questo cambiamento è in parte dovuto ai permessi rilasciati per motivi familiari che, oltre ad essere un indicatore fondamentale delle stabilizzazioni degli insediamenti, costituiscono un presupposto rilevante di integrazione nella società di accoglienza. I requisiti previsti per il ricongiungimento, ovvero la disponibilità di alloggio e di mezzi finanziari, la sicurezza di un lavoro duraturo e una posizione legale sono tutti elementi che testimoniano un percorso di inserimento stabile all'interno della società ospite." Cfr. V. Cesareo, *Dopo l'emergenza, verso l'integrazione*, in *Fondazione ISMU, Decimo Rapporto sulle migrazioni 2004. Dieci anni di immigrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2005, p. 17.

**Scheda 3 - I primi interventi di emergenza promossi dall'Ufficio Stranieri del Comune di Brescia (dal 1989 al 1993)**

<b>Descrizione tipologia di interventi</b>	
❖	apertura di un servizio di informazione e orientamento sui servizi e sulle risorse presenti in città, al fine di indirizzare gli stranieri che arrivavano sul territorio in cerca di lavoro e favorirne l'inserimento nella comunità bresciana;
❖	pubblicazione di un opuscolo in lingua, con la collaborazione degli stessi stranieri;
❖	definizione di un accordo tra Assessorato ai Servizi Sociali e 12 alberghi cittadini, che prevedeva il pagamento per un mese della retta alberghiera da parte del Comune, per assicurare un alloggio gratuito nel primo periodo di insediamento in città allo straniero in cerca di lavoro e quindi privo di mezzi economici;
❖	distribuzione dei buoni pasto;
❖	impostazione di una stretta collaborazione con l'Ufficio Statistica comunale al fine di quantificare e monitorare nel tempo da un punto di vista anche qualitativo la popolazione straniera soggiornante in città;
❖	avvio di rapporti di collaborazione e scambio di informazioni con le realtà non istituzionali del territorio;
❖	nel 1991, costruzione e attivazione di 6 Centri di Prima Accoglienza per stranieri, di cui uno destinato a donne sole e/o con minori a carico;
❖	nel 1993, attivazione di interventi di emergenza a favore dei profughi dell'ex Jugoslavia e predisposizione di due aree di sosta;
❖	attività di consulenza e formazione agli insegnanti delle singole scuole;
❖	nel 1993, in sinergia con il Servizio Diritto allo Studio del Settore Pubblica Istruzione, sperimentazione di un lavoro strutturato che prevedeva la presenza di mediatori linguistico-culturali per favorire l'inserimento e la socializzazione dei minori stranieri nella scuola e la relazione tra insegnanti e genitori degli stessi;
❖	promozione della scolarizzazione dei minori rom, attraverso un intervento di consulenza agli insegnanti, un'azione di stimolo/pressione <sup>59</sup> verso i genitori e l'organizzazione del trasporto (gratuito) dei bambini dal campo nomadi a scuola. <sup>60</sup>

*Fonte: Rosso, 2004*

Come si può facilmente notare, nella fase iniziale della sua attività l'Ufficio in esame ha dovuto fronteggiare e risolvere situazioni aventi carattere emergenziale per lo straniero appena arrivato nella comunità bresciana, quali la casa, il lavoro, l'informazione sui servizi. Nel giro di pochi anni, l'intervento ha iniziato a contemplare alcune questioni legate alla stabilizzazione delle famiglie, quali quelle correlate all'inserimento scolastico e all'incontro tra insegnanti e genitori stranieri. La scuola è stata una delle prime realtà istituzionali a dover far fronte alle nuove problematiche e ad esplicitare l'esigenza di un supporto specifico, ma nel breve altre hanno sentito questa necessità e l'Ufficio Stranieri è diventato per le

<sup>59</sup> Infatti, tra le condizioni previste dall'Amministrazione comunale per il mantenimento del diritto di sosta nell'area per nomadi da parte dei singoli capofamiglia, vi era (e tuttora sussiste) la frequenza continuativa a scuola del figlio.

<sup>60</sup> Inoltre, ai minori rom sono stati garantiti gratuitamente i servizi della mensa scolastica e delle colonie estive, almeno fino all'anno scolastico 2003-2004.

stesse un punto di riferimento autorevole sia per la consulenza giuridica sulle norme che regolamentano l'immigrazione extracomunitaria che per la comprensione della stessa sul piano più prettamente culturale così come per l'analisi delle sue dimensioni e delle caratteristiche strutturali che via via la caratterizzavano. Nella seconda metà degli anni '90, a fronte dell'aumento e dell'evoluzione qualitativa della presenza straniera sul territorio, l'Ufficio Stranieri ha ulteriormente ampliato le proprie competenze, per rispondere con maggiore efficacia alle nuove e sempre più complesse esigenze espresse dai nuovi cittadini, promuovendo numerosi progetti anche grazie agli stanziamenti del Fondo Nazionale per le Politiche migratorie istituito dalla L.40/98. Con l'ausilio della prossima scheda, viene presentata l'attuale offerta operativa dell'Ufficio per l'Integrazione e la Cittadinanza.

**Scheda 4 – Ufficio per l'Integrazione e la Cittadinanza – anno 2005**

<i>Attività</i>	
❖	front-office informativo ed elaborazione materiale divulgativo di orientamento ai servizi; <sup>61</sup>
❖	sportello ricerca lavoro
❖	sportello ricerca alloggio
❖	sportello per rifugiati, richiedenti asilo politico e fruitori di misure di protezione temporanea
❖	sportello donne straniere
❖	sportello prima consulenza familiare
❖	sportello impresa immigrati per aspiranti imprenditori stranieri
❖	sportello Unico Polifunzionale per l'immigrazione
❖	sportello badanti
❖	gestione inserimenti nei 5 Centri di Accoglienza
❖	gestione di 3 aree sosta per nomadi, di cui uno per sinti italiani
❖	consulenza legale in materia di normativa sull'immigrazione
❖	consulenza ad enti di volontariato operanti nel settore immigrazione
❖	elaborazione e partecipazione a progetti obiettivo con finanziamenti regionali
❖	sportello richieste di cittadinanza: compilazione moduli e sequela dell'iter
❖	- sportello carcere con presenza di un operatore-consulente straniero nella casa circondariale di Canton Mombello di Brescia e nel carcere di Verziano.
<i>Strutture in gestione</i>	
❖	5 Centri di Prima accoglienza, di cui 4 per uomini e 1 per donne sole o madri con minori a seguito, per un totale di 181 posti letto disponibili; <sup>62</sup>
❖	- 3 Aree sosta per singoli e famiglie nomadi, di cui 2 di cittadinanza straniera e 1 per sinti italiani, che accolgono in totale 343 persone

Fonte: Rosso, 2004

<sup>61</sup> Due gli opuscoli informativi in lingua curati nel 2000 dagli operatori stranieri collaboratori dell'Ufficio, l'uno sulle opportunità di alloggio presenti in città e l'altro sui servizi a favore dei minori stranieri.

<sup>62</sup> Per accedere a questo servizio, lo straniero deve possedere un regolare permesso di soggiorno e un'attività lavorativa in essere. La gestione dei Cpa è affidata dall'ente comunale a tre cooperative diverse, di cui due sono costituite da persone di cittadinanza straniera. Quello per sole donne con minori, è invece affidato ad un collaboratore straniero esterno, che svolge anche una funzione di mediazione linguistico-culturale all'interno dell'Ufficio Stranieri comunale.

Nell'ambito dell'unità operativa in esame, dal novembre 1999 è operativo un Servizio Sociale per gli stranieri domiciliati o temporaneamente presenti e per quelli residenti nei campi di sosta per nomadi e nei Centri di Prima Accoglienza. Dal luglio 2001, inoltre l'Ufficio in esame ha istituito una sede decentrata nei pressi della stazione ferroviaria, denominata "Punto Incontro", costituita da: un desk informativo e di orientamento sui servizi presenti nel territorio cittadino; uno sportello di consulenza e supporto pratico ai fini della compilazione di modulistica varia; il servizio docce gestito da una cooperativa sociale e, dall'aprile 2004, uno sportello di orientamento giuridico in materia sia civilistica che penale sui diritti e doveri afferenti gli stranieri di origine extracomunitaria, finalizzato sia a facilitare i rapporti tra le istituzioni e i cittadini stranieri che a rafforzare la cultura della legalità all'interno della popolazione immigrata (Rosso, 2007).

Dopo aver ricostruito a grandi linee la storia degli interventi pubblici promossi a favore dei migranti nell'ambito del contesto locale in esame, passiamo ad individuarne le peculiarità, ossia i principali punti di forza e di debolezza che contraddistinguono il sistema degli interventi del governo bresciano.

Al fine di orientare l'analisi, ci siamo posti i seguenti quesiti:

- se, e in che misura, il Comune di Brescia ha introdotto ulteriori esclusioni a quelle sancite dall'ordinamento nazionale/regionale?
- Quale discrepanza si riscontra tra quanto sancito a livello formale e quanto è stato reso effettivamente esigibile nella realtà?
- Se, e con quali modalità, l'ente comunale ha garantito sul piano sostanziale il rispetto e l'attuazione dei diritti sociali riconosciuti dalla normativa vigente in tema di immigrazione e di welfare?

### 7.3 *Principali punti di forza*

Le indagini svolte nel biennio 2003-2004 hanno fatto emergere la complessità e varietà della politica a favore dei migranti attuata dal governo del capoluogo bresciano e messo in luce non solo i principali punti di forza che la caratterizzano ma anche le più significative criticità che – per certi aspetti – ne ostacolano la piena efficacia.

Di seguito, innanzitutto, presentiamo sinteticamente i risultati riguardanti i *punti di forza* del welfare locale:

- l'investimento in termini professionali e progettuali nel settore dell'immigrazione extracomunitaria, in tempi in cui il fenomeno era ancora marginale dal punto di vista quantitativo;
- l'istituzione nel 1989 di un'unità operativa specifica, l'attuale Uff. per l'integrazione e la cittadinanza, che da quel periodo ad oggi ha studiato il fenomeno in oggetto ed ha ideato politiche attive a suo favore;
- l'implementazione di politiche miranti non solo alla risoluzione di problematiche di tipo emergenziale, ma anche alla realizzazione di progetti e politiche attive finalizzate all'integrazione effettiva soprattutto per quanto riguarda l'inserimento abitativo, l'integrazione scolastica dei minori stranieri, il sostegno alle famiglie con minori in difficoltà o quelle monogenitoriali;
- il coinvolgimento in rete delle realtà del privato sociale e del volontariato in generale, nell'ambito di molti progetti realizzati;
- l'accesso ai servizi sociali alle "pari condizioni" del cittadino italiano: i migranti – se residenti – possono infatti rivolgersi al centro sociale dislocato nel territorio in cui abitano ed accedere a tutte le risorse disponibili (servizi, prestazioni di servizio sociale, sostegno economico, etc.);
- l'istituzione nel 1999 di un servizio sociale centralizzato per i non residenti, i residenti nelle aree di sosta per nomadi e nei Centri di Prima Accoglienza

#### *7.4 Principali punti di debolezza*

A fronte degli importanti aspetti positivi che connotano l'attività del governo locale in esame, le indagini condotte tra il 2003 e il 2004 hanno messo in rilievo alcune criticità, di cui le più interessanti riguardano:

- l'accesso alla casa è fortemente problematico e le politiche attive locali – a fronte di un mercato privato caratterizzato da alti canoni di locazione in rapporto alle condizioni abitative offerte e da contratti irregolari o totalmente assenti – si rivelano insufficienti e non sempre efficaci ad arginare lo svantaggio abitativo dei migranti;
- l'accesso ai servizi territoriali è regolamentato alle pari condizioni previste per la generalità della cittadinanza ma, nel concreto, è ostacolato dalle maggiori difficoltà sperimentate dai migranti e dalle loro famiglie, correlate in particolare a fattori quali: a) la scarsa o limitata competenza linguistica e b) l'insufficiente conoscenza circa le prassi amministrative e burocratiche che regolamentano l'organizzazione del sistema dei servizi e i criteri di

- accesso agli stessi; c) infine, la complessità delle stesse procedure;
- l'assenza degli immigrati e delle loro associazioni negli spazi formali in cui si discute delle politiche sociali per la città, quali i Tavoli tecnici del Piano di Zona (tavoli di concertazione e confronto tra pubblico e privato) di recente istituzione;
  - l'assenza di una rete e di un coordinamento interni all'ente che svolga una funzione sia di studio della problematica in esame e di quelle ad essa correlate, che di programmazione, progettazione, e di valutazione degli interventi e azioni attivati sul territorio, che ponga una particolare attenzione alle aree trasversali alla singola "categoria" di bisogno (ad es. i minori stranieri) che sottolineano con forza la necessità di una riflessione "a più voci" e un maggior coordinamento operativo tra i diversi settori/servizi comunali;
  - la precarietà dei servizi promossi dall'Ufficio centralizzato per i migranti (Servizio per l'integrazione e la cittadinanza), sia in termini di risorse professionali (la stragrande maggioranza è infatti inserita con contratti interinali) che economiche, la cui sussistenza è strettamente dipendente da fonti extracomunali (Cee, Regione, etc.) che via via vengono coinvolte sulla base di progetti specifici. In altre parole, l'impalcatura dei molteplici e innovativi servizi avviati in particolare dal 1998 in poi, si sostiene attraverso investimenti di corto respiro che in quanto tali non possono garantire né la continuità delle unità operative attivate né le condizioni più favorevoli per la pianificazione strategica nel settore in esame, che richiede necessariamente una base solida e certa da cui partire per prospettare in divenire la politica dell'ente;
  - l'estrema sporadicità di momenti di incontro, di informazione e (auto)formazione comune tra gli operatori dei servizi sociali e del Servizio per l'integrazione e la cittadinanza.

Sulla base delle criticità esistenti sopra indicate, crediamo che il percorso da avviarsi per un loro graduale superamento possa avere tra le priorità le seguenti azioni:

- l'attivazione di percorsi finalizzati a favorire l'accesso delle famiglie straniere ai servizi territoriali attraverso: a) il potenziamento dell'utilizzo di mediatori linguistico-culturali nei centri sociali e presso determinati servizi centralizzati, b) l'uso di comunicazioni in lingua destinate alla potenziale utenza e lo snellimento delle stesse;

- la realizzazione di percorsi informativi-formativi che coinvolgano gli operatori e i dirigenti dell'ente che si occupano di migranti;
- infine, la promozione di percorsi di partecipazione attiva dei migranti nell'ambito degli spazi di definizione delle politiche sociali per cogliere dai diretti interessati bisogni, aspettative, proposte, e giungere ad una pianificazione maggiormente condivisa e quindi potenzialmente più rispondente alle esigenze presenti. In sintesi, significherebbe passare da un modello di welfare caratterizzato dalla definizione di politiche *per* gli immigrati ad uno più partecipato in cui la definizione sia (anche) *con* i diretti destinatari delle stesse.

#### 8. *Cittadinanza sociale tra riconoscimento formale e fruibilità sostanziale: il ruolo degli esecutori delle politiche*

Un elemento importante che contribuisce ad alimentare la discrepanza quasi fisiologica tra obiettivi dichiarati e risultati effettivi di una politica pubblica, è rappresentato dall'esecutore stesso di tale politica (Meny e Thoenig, 1996). L'esito della sua implementazione in termini di efficacia e di aderenza ai contenuti ufficiali, sarà strettamente correlato alle caratteristiche professionali/personali di chi è preposto alla sua "*messa in opera*" nonché alle soggettive motivazioni al cambiamento.

Il fatto che l'attuazione di un programma sia, in genere, di competenza di un insieme di soggetti eterogeneo dal punto di vista delle competenze, conoscenze, appartenenze istituzionali e conseguenti riferimenti contrattuali, non fa che aumentare la complessità e la tortuosità del processo che dall'ambito formale e normativo si muove verso quello dell'effettiva realizzazione di tale programma.

Le politiche per gli immigrati rappresentano un esempio particolarmente interessante ed esplicativo delle dinamiche sopra esposte, per due motivi principali:

- innanzitutto, perché i destinatari – gli stranieri extracomunitari – sono soggetti che sollecitano meccanismi del tipo *Noi/Loro*, che innescano spesso reazioni difensive verso chi appunto è vissuto come *Altro* diverso da un *Noi* conosciuto, o quanto meno favoriscono tendenze di ri-avvicinamento verso le proprie appartenenze e, al contempo, di ri-valorizzazione/ri-consolidamento delle stesse;
- secondariamente, il loro arrivo ha prodotto – seppur con un certo ritardo in Italia – un rivoluzionamento legislativo (almeno dal 1998 in poi) che non solo ha introdotto una gamma complessa e articolata di norme e circolari attuative ma ha anche proposto

una nuova cultura dell'accoglienza, basata sul riconoscimento dello straniero come soggetto di diritto alla pari (almeno in parte) di chi straniero non è. Tali cambiamenti si sono riversati nei luoghi di lavoro con la loro mole di innovazione e spesso di confusione sulle modalità attuative, andando a scardinare prassi consolidate e competenze acquisite. L'aumento del carico di lavoro così come l'inevitabile spinta alla messa in discussione dello status quo sia a livello organizzativo-amministrativo che a livello delle proprie rappresentazioni, ha provocato – seppur in modo diversificato e comunque non ovunque – malessere e chiusura verso questi nuovi cittadini, ma anche disconoscimento delle nuove norme e discrezionalità sia nell'interpretazione che nell'applicazione della stessa normativa.

Non solo, la grande sfida si è giocata nell'elaborazione di azioni di traghettamento verso la nuova situazione – caratterizzata dalla presenza degli immigrati-cittadini-utenti – in assenza di una adeguata conoscenza delle nuove regole e dello spirito che la normativa proponeva circa la cultura dell'integrazione e dell'accoglienza, disinformazione che ha coinvolto gli attori-ruolo presenti ai diversi gradini dell'amministrazione pubblica. La scarsa diffusione e pubblicizzazione della legislazione soprattutto nei primi anni della sua implementazione, ne ha ridimensionato a volte in modo significativo la valenza innovativa e garantista, e al contempo ha contribuito alla formazione di prassi eterogenee nell'ambito dei diversi contesti locali e alla conseguente differenziazione interna (su base territoriale) della stessa comunità di migranti complessivamente soggiornante nel nostro Paese.

Come già sottolineato nella presente trattazione, i migranti esperiscono condizioni di svantaggio rispetto a quelle comunemente vissute dagli altri cittadini non solo a causa del mancato riconoscimento di un determinato diritto, ma anche per la mancata applicazione dello stesso da parte di chi istituzionalmente è preposto alla sua erogazione. Infatti, la concessione di un diritto a livello formale può definirsi la condizione necessaria, ma non sufficiente a garantirne la piena fruibilità (Rossi, 2000).

La stessa Commissione nazionale per le politiche di integrazione degli immigrati (Enwereuzor e Rosi, 2000) ha definito – e al contempo denunciato – la situazione sopra descritta come una vera e propria “*discriminazione istituzionale*” a danno dei migranti ad opera delle stesse istituzioni, che in modo più o meno *subdolo*, hanno definito non solo esclusioni formali ma anche sostanziali, queste ultime attraverso la definizione di procedure e criteri di accesso ai servizi collettivi

particolarmente complicati e difficilmente recepibili per chi parla una lingua diversa da quella “nostrana”.

Cosa ha comportato tutto ciò nei *laboratori* delle politiche locali? Quali i possibili scenari?

Attingendo dall’analisi del caso oggetto del nostro lavoro, prendiamo in esame alcuni esempi concreti che testimoniamo come i processi di disfunzione sopra delineati abbiano preso forma nella realtà quotidiana dei servizi e quali ricadute abbiano generato per il cittadino immigrato sul piano della fruibilità del diritto e/o dei benefici specifici.

Prendiamo ad esempio la discrezionalità di cui si accennava sopra e vediamone gli effetti specifici nell’ambito di un servizio concreto, quale lo sportello Asl preposto al rilascio della tessera sanitaria. In questo caso, l’assenza di regole chiare e inequivocabili da parte ministeriale in riferimento alle modalità attuative della norma in questione, ha creato confusione tra gli stessi operatori pubblici e la conseguente disparità nella sua applicazione all’interno dei diversi uffici presenti nella città: uno in particolare – testimoniano gli stessi operatori del SIC – oltre al permesso di soggiorno richiedeva in modo vincolante (seppur illecitamente) il certificato di residenza rifiutando l’autocertificazione di domicilio da parte dell’interessato, accettata invece dagli altri uffici Asl. In assenza di disposizioni uniformi da parte della direzione sanitaria dell’Asl cittadina circa l’interpretazione della nuova legislazione nazionale sull’immigrazione, gli operatori preposti alla sua applicazione hanno agito in modo del tutto autonomo e sulla base di cognizioni del tutto soggettive, garantendo così il diritto alla salute in modo più o meno restrittivo.

Una situazione simile, ha coinvolto un altro ufficio cittadino, operante nel settore dell’inserimento abitativo pubblico. L’esempio seguente richiede un’attenzione aggiuntiva dal momento che, oltre ad incidere sulla qualità di vita della persona come il precedente, questo si riferisce alla fruibilità di un bene – la casa – particolarmente importante per il migrante, in quanto costituisce uno dei requisiti vincolanti ai fini del riconoscimento dello status giuridico di regolare, così come dell’ottenimento del nulla osta in tema di ricongiungimento familiare.

A questo proposito, di particolare interesse è la testimonianza dell’ex Assessore alla Casa del Comune di Brescia che in merito alle modalità di interpretazione del regolamento Aler ai fini dell’attribuzione del punteggio, riferisce quanto segue:

*“il cittadino, italiano o straniero che sia, che al momento della presentazione della domanda Erp abita presso un alloggio <<improprio>>, ha diritto a 4 punti. Per anni la Commissione Aler ha ritenuto di non considerare <<improprio>> la sistemazione*

*abitativa degli stranieri ospiti presso un Centro di Prima Accoglienza o presso un'area di sosta per nomadi, negando pertanto l'attribuzione del relativo punteggio. Di fronte ad una simile interpretazione, l'Amministrazione comunale si è mossa nei confronti della Commissione Aler, al fine di rompere alcuni pregiudizi che esistevano e ottenere il riconoscimento della condizione di inadeguatezza per tutte quelle realtà alloggiative che di fatto non potevano essere considerate appartamenti normali, quali ad esempio la roulotte o la baracca del campo nomadi o, ancora, il posto letto di chi alloggiava presso un Cpa".<sup>63</sup>*

La disuguaglianza di trattamento nell'ambito della graduatoria Erp che ha penalizzato proprio quei cittadini e famiglie di migranti in condizioni di particolare precarietà dal punto di vista abitativo, è stata confermata da altre testimonianze raccolte nell'ambito del territorio locale in esame.

Tali testimonianze sottolineano come il cittadino immigrato, rispetto a quello autoctono, sia soggetto a discriminazioni strettamente correlate allo status giuridico di straniero. Ad esempio, le disposizioni normative che nei suoi confronti devono essere applicate e che regolamentano l'accesso alla casa pubblica, si riferiscono sia alla legislazione nazionale promulgata in tema di immigrazione che a quella regionale, varata nell'ambito della materia di edilizia residenziale pubblica. Pertanto, per l'applicazione puntuale di tale puzzle normativo è essenziale che gli uffici specifici siano aggiornati costantemente e istruiti correttamente sulle norme che di volta in volta vengono introdotte, a modifica delle modalità di gestione fino a quel momento adottate.

Di fatto, però, sembra che la Commissione Aler abbia considerato validi i requisiti stabiliti da una normativa regionale,<sup>64</sup> varata in tema di Edilizia

---

<sup>63</sup> Cfr. R. Comini, intervista realizzata in data 12 maggio 2003. A proposito della definizione di <<alloggio improprio>>, si specifica che il regolamento Aler ne fornisce una precisa definizione che sembra non lasciare dubbi sulla correttezza dell'interpretazione data alla stessa, da parte del Comune di Brescia. Nonostante questo, gli stranieri che vivevano in sistemazioni abitative quali quelle sopra indicate (campi nomadi e Cpa), si vedevano rifiutare l'attribuzione del relativo punteggio. Di seguito, si riporta la tipologia di alloggi considerati <<impropri>>, così come viene esplicitata nel modulo di domanda relativa al bando Erp: centro di raccolta, dormitori pubblici, o comunque ogni altro locale procurato a titolo precario dagli organi preposti all'assistenza pubblica o in altri locali impropriamente adibiti ad abitazione e privi di servizi igienici o roulotte, come locali in ex cascinali agricoli, o dimessi da attività produttive, etc.

<sup>64</sup> Il riferimento è alla L.R. 5/12/1983, n. 91, "Disciplina dell'assegnazione e della gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica", modificata dalla L.R. 4/05/1990, n. 28, "Modificazioni ed integrazioni alla L.R. 5 dicembre 1983 n. 91 e successive modificazioni

Residenziale Pubblica qualche anno prima della legge 40/98. A differenza della normativa nazionale del 1998 che in tema di diritto alla casa ha introdotto misure ampiamente inclusive nei confronti del cittadino straniero, la disciplina regionale limitava la possibilità di accesso all'alloggio pubblico ai migranti in possesso di un permesso di soggiorno per lavoro, in linea con la precedente legge nazionale n. 943 del 1986.

Conseguentemente, al richiedente alloggio Erp in possesso di un permesso di soggiorno per motivi familiari, veniva invalidata la domanda in modo assolutamente illecito. In pratica, sembra che la Commissione Aler abbia giustificato il suo comportamento dichiarando di non essere al corrente delle misure maggiormente inclusive introdotte dalla legge 40/98 rispetto alla precedente normativa e che, allo stesso soggetto dell'esempio citato, tale normativa concedeva l'accesso alla casa pubblica, alle stesse condizioni previste nei confronti degli altri cittadini stranieri.

## 9. Conclusioni

Possiamo sinteticamente concludere che quello che abbiamo definito il percorso ad ostacoli del processo di integrazione del migrante nell'accesso alla sfera della cittadinanza in un ambito locale – pur in presenza di un'esperienza innovativa e lungimirante come quella che trova concretizzazione nel caso bresciano – non toglie problematicità e lascia aperte le due questioni fondamentali che abbiamo cercato di approfondire nel corso della trattazione, vale a dire:

- ad un primo livello, la questione relativa al *frames* normativo; l'attuale ordinamento elude il tema della promozione della cittadinanza su scala nazionale e pare invece caratterizzato dal forte riferimento difensivo, securitario;
- ad un secondo livello, la questione relativa alla programmazione delle politiche sociali locali e alla loro gestione; la programmazione è caratterizzata da una duplice carenza sia in termini di risorse economiche che di integrazione tra le politiche e tra i soggetti; dal punto di vista della gestione, queste criticità si traducono in instabilità, in precarizzazione dei rapporti di lavoro, in frammentazione o separatezza fra i soggetti che si occupano di attuare queste politiche.

---

*e integrazioni concernenti la disciplina dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.*"

In entrambe le dimensioni analizzate (macro e meso) la questione delle migrazioni si rivela come un potente indicatore delle difficoltà e delle potenzialità di apprendimento tanto per il quadro normativo quanto per la realizzazione delle politiche sociali e, più in generale, dimostra come la presenza negli ecosistemi locali di utenti migranti, costituisca al tempo stesso un indicatore di problematicità e un potenziale fattore di trasformazione.

In generale potremmo infine affermare che questa architettura giuridico – organizzativa rappresenta l'esatta trasposizione della coppia «migrazioni globali, integrazioni locali»<sup>65</sup>, dato che sono prevalentemente globali le cause delle migrazioni, ma è nei contesti locali che l'integrazione, tra le politiche e tra i soggetti, può avvenire<sup>66</sup>. Vale a dire che si riscontra una notevole difficoltà a dare stabilità e continuità ai servizi per l'integrazione tra migranti ed autoctoni, in quella che risulta, dall'analisi del materiale empirico, come un progressivo restringersi dei campi d'azione, che agisce in particolare su due dimensioni:

- la prima relativa allo spazio cui si riferiscono: man mano che la dimensione geografica si fa più ristretta, riducendo a politiche di settore la questione dell'attivazione di processi di integrazione sembra risolversi in una sorta di delega di funzioni alle politiche sociali, ed in specifico al comparto socio-assistenziale, le quali, proprio in virtù di una maggiore efficacia, richiederebbero processi di integrazione più significativi, vale a dire a relazioni stabili con le politiche del lavoro, abitative, sanitarie, educative, dei trasporti, culturali, che ad oggi stanno ancora muovendo i primi passi;
- la seconda riguarda invece il tempo, vale a dire i processi di pianificazione: se prendiamo in esame le modalità con cui i diversi interventi vengono attuati

---

65 Caponio T., Colombo A. (a cura di), *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, integrazioni locali*, Il Mulino, Bologna, 2005.

66 Per questo risulta insolita la scelta del CNEL di elaborare indicatori di integrazione che tengono conto prevalentemente delle dimensioni ambientali (Polarizzazione, Stabilità sociale, Inserimento lavorativo), e non già delle politiche attive messe in campo nei diversi territori da enti locali e società civile variamente articolata. Con alcuni risultati apparentemente paradossali, così che alcune città, particolarmente distinte in politiche di separazione tra autoctoni e migranti, risultano ai primi posti di questa graduatoria; anche se lo stesso CNEL avverte che «anche quando una regione o una provincia esercita un notevole potere di attrazione dei flussi migratori e garantisce condizioni favorevoli per l'inserimento sociale e occupazionale, non per questo si può ritenere che siano stati superati tutti i problemi di esclusione e che si sia realizzato un benessere generalizzato, poiché ciò non scaturisce automaticamente attraverso i tre indici "ambientali" presi in considerazione ma chiama in gioco anche altri fattori» (CNEL, *Indici di inserimento territoriale degli immigrati in Italia*, Roma, 2006).

scopriamo che i servizi diventano progetti, cioè sono in assoluta prevalenza caratterizzati da instabilità e provvisorietà, sia con riferimento al personale impiegato (i mediatori linguistico-culturali, ad esempio, ma non solo) sia riguardo alla loro durata. E abbiamo visto come ciò accada anche nel caso oggetto di studio, vale a dire in un Comune all'avanguardia in quanto a capacità progettuale nel settore. La difficoltà nella "migrazione" da progetti a servizi stabili sembra dunque seguire la medesima problematicità che appartiene alla rappresentazione sociale e normativa dei loro destinatari.

Crediamo quindi, a partire dal case study presentato, di aver chiarito come le ambivalenze nelle cornici normative del livello nazionale condizionino pesantemente le buone prassi locali, inibendo il passaggio delle buone prassi sperimentali in servizi stabili. E confermino per i migranti una collocazione «ai margini del welfare», le cui porte di accesso sono instabili, temporanee, difformi da zona a zona, e presidiate da personale che ne assume le medesime caratteristiche. Almeno per quanto attiene ai servizi sociali potremmo dunque affermare di avere a che fare con servizi delegati e provvisori per utenti (ed operatori) evidentemente rappresentati ed agiti come transitori.

Una situazione ben rappresentata dal caso delle politiche migratorie locali nella città di Brescia, che può venire modificata a patto di intervenire sull'intera "filiera produttiva" della cittadinanza, che tenga legate tra loro la valorizzazione delle best practices di integrazione promosse nel welfare locale, la consapevolezza delle ambivalenze e delle potenzialità insite nelle dinamiche organizzative entro cui queste si collocano, ed infine un quadro normativo, nazionale e regionale, capace di promuovere finalmente la realizzazione di percorsi stabili di riconoscimento e reciprocità fra autoctoni e migranti.

*Bibliografia*

- Alasia F., Montaldi D., *Milano, Corea*, Feltrinelli, Milano, 1975
- Alexander M., *Local policies toward migrants as an expression of Host-Stranger relations: a proposed typology*, in “Journal of Ethnic and Migration Studies”, Vol. 29, No. 3, 2003
- Ambrosini M., (a cura di), *Costruttori di integrazione*, Fondazione ISMU, Milano, 2006
- Ambrosini M., *Sociologia delle migrazioni*, il Mulino, Bologna, 2005
- Ambrosini M., *Utiles invasori*, il Mulino, Bologna, 2001
- Balibar E., *Una cittadinanza 'impossibile'?*, in “La rivista del Manifesto”, n.12, dicembre 2000
- Basso P., Perocco F. (a cura di), *Immigrazione e trasformazione della società*, Franco Angeli, Milano, 2000
- Bateson G., *Verso un'ecologia della mente*, Adelphi, Milano, 2000
- Baumann G., *L'enigma multiculturale: stati, etnie, religioni*, Il Mulino, Bologna, 2003
- Berger P., Luckmann T., *La realtà come costruzione sociale*, il Mulino, Bologna, 1969
- Bifulco L. (a cura di), *Le politiche sociali*, Carocci, Roma, 2005
- Bobbio L., *Governance multilivello e democrazia*, in “Rivista delle Politiche Sociali”, n.2, 2005b
- Bobbio L., *La democrazia deliberativa nella pratica*, in “Stato e Mercato”, n.1, 2005a
- Campomori F., *Come integrare l'immigrato? Modelli locali di intervento a Prato, Vicenza, Napoli*, in Caponio T., Colombo A. (a cura di), *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, interazioni locali*, il Mulino, Bologna, 2005a
- Campomori F., *Frames cognitivi, organizzazione e apprendimento nelle politiche locali per gli immigrati*, in “Rivista Italiana di Politiche Pubbliche”, n.1, 2005b
- Campomori F., *Gli operatori dei servizi per gli immigrati: attori del policymaking locale?* in Ambrosini M. (a cura di), *Costruttori di integrazione*, MI, Fondazione ISMU, 2006
- Caponio T., Colombo A. (a cura di), *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, integrazioni locali*, Il Mulino, Bologna, 2005
- Caponio T., *Immigrazione, politica e politiche. I casi di Milano, Bologna e Napoli*, in “Rivista Italiana di Politiche Pubbliche”, n.1, 2004
- Caponio T., Lostia A., *Progetto 30 Comuni. Indagine sugli interventi in tema di immigrazione nei comuni della Provincia di Torino con più di 10.000 abitanti*, 2004, in [www.fieri.it](http://www.fieri.it)

- Caponio T., *Partecipazione politica*, in Zincone G. (a cura di), *Primo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, BO, Il Mulino, 2000
- Caponio T., *Policy networks and Immigrants' Associations in Italy: The cases of Milan, Bologna and Naples*, in "Journal of Ethnic and Migration Studies", vol.31, n.5, 2005
- Caritas/Migrantes, *Immigrazione. Dossier Statistico 2005*, Idos, Roma, 2005
- Caritas/Migrantes, *Immigrazione. Dossier Statistico 2006*, Idos, Roma, 2006
- Castles S., *Migration and Community Formation under Conditions of Globalization*, in "International Migration Review", vol. 36, n.4 (winter 2002)
- Cesareo, *Dopo l'emergenza, verso l'integrazione*, in Fondazione ISMU, *Decimo Rapporto sulle migrazioni 2004. Dieci anni di immigrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2005
- Chaloff J., *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*, Migration Policy Group (MPG), Bruxelles/Rome, 2005
- CNEL, *Indici di inserimento territoriale degli immigrati in Italia*, Roma, 2006
- Colombo A., Sciortino G. (a cura di), *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Il Mulino, Bologna, 2001
- Commissione Europea, Direzione generale dell'Occupazione, degli affari sociali e delle pari opportunità, *Diritti fondamentali e antidiscriminazione*, Bruxelles, 2005
- Cooperativa Caracol (a cura di), *Nuovi cittadini in Europa. Nuovi diritti nelle città*, Coop. Sociale Graficom, Padova, 2004
- Crozier M., Friedberg E., *Attore sociale e sistema*, ETAS libri, Milano, 1990
- Dal Lago A., *Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano, 1999
- Denti D., Ferrari M., Perocco F., *I Sikh. Storia e immigrazione*, Franco Angeli, Milano, 2005
- Diamond J., *Collasso*, Einaudi, Torino, 2005
- Dota S., Caponio T., *Partecipazione politica e rappresentanza*, in Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, in Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Zincone G. (a cura di), *Secondo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2001
- ECRI (European Commission against Racism and Intolerance), *Terzo rapporto sull'Italia*, Strasbourg, 2006
- Enwereuzor U., Rosi E., *Discriminazione*, in Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, in Zincone G. (a cura di), *Primo*

- rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2000
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Local integration policies for migrants in Europe*, Dublin, 2006
- Ferrajoli L., *I diritti fondamentali nella sociologia giuridica e nella teoria del diritto*, in Ferrari V., Ronfani P., Stabile S. (a cura di), *Conflitti e diritti nella società transnazionale*, Franco Angeli, Milano, 2000
- Ferrari M., *Il sogno della ragione. Attualità di Milano, Corea*, in Fiameni G. (a cura di), *Danilo Montaldi (1929-1975). Azione politica e ricerca sociale*, Biblioteca Statale, Cremona, 2006
- Ferrari M., *La frontiera interna. Il lavoro sociale tra policy making e immigrazione. Una ricerca etnografica in quattro distretti del nord Italia*, tesi di dottorato di ricerca, Università di Padova, 2007
- Ferrari M., *Il viaggio dei migranti nel welfare italiano*, in Corradi L., Perocco F. (a cura di), *Sociologia e Globalizzazione*, Milano, Mimesis, 2007
- Ferrari M., Marilli C., Mazzei L., Nicolodi R., Quarenghi N., *Alla ricerca dell'I.D.I. (Indicatore Dinamico di Interazione)*, tesi di master, Master sull'Immigrazione, Università di Venezia, A.A. 2000/2001
- Girotti F., *Welfare State. Storia, modelli e critica*, Carocci, Roma, 1998
- Kazepov Y., *La povertà urbana*, in Martinetti G. (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Il Mulino, Bologna, 1999
- La Cecla F., *Il malinteso. Antropologia dell'incontro*, Laterza, Bari, 1998
- Maciotti M.I., Pugliese E., *Gli immigrati in Italia*, Laterza, Bari, 1988
- Mauri L., Cologna D., Gulli G., *Ricognizione degli interventi di prima e seconda accoglienza per immigrati in provincia di Brescia*, in Cologna D., Gulli G. (a cura di), *Gli interventi di accoglienza per gli immigrati nelle province di Brescia e Cremona. Rapporto 2002*, Fondazione ISMU, Regione Lombardia, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiethnicità, Franco Angeli, Milano, 2003
- Meny Y., Thoenig J., *Le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1996
- Mezzadra S., *Diritto di fuga. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione*, Ombre Corte, Verona, 2001
- Moretti F., *Il processo di integrazione degli immigrati. Politiche e strutture organizzative nelle esperienze di Rotterdam e Bologna*, tesi di laurea, Università di Bologna, A.A. 2002/2003
- Penninx R., Kraal K., Martiniello M., Vertovec S. (eds), *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local*

- Politics and Integration Policies*, Aldershot, Ashgate, 2004
- Pepa L. (a cura di), *Immigrati e comunità locali. Azioni, interventi e saperi dall'emergenza al progetto*, Franco Angeli, Milano, 1996
- Petrella R., *Il bene comune*, Diabasis, Reggio Emilia, 1997
- Pugliese E., *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, il Mulino, Bologna, 2006
- Rossi U., *La cittadinanza oggi. Elementi del dibattito dopo T.H.Marshall*, Working Papers del Dipartimento di Scienze Storiche, Giuridiche, Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Siena, 2000.
- Rosso C., *Le politiche per la famiglia e la famiglia immigrata. Normativa regionale e implementazione locale a Brescia*, tesi di laurea, Università di Urbino, 2003
- Rosso C., *Le politiche sociali a favore della famiglia immigrata. Il caso bresciano: dall'emergenza all'integrazione nella comunità locale*", Comune di Brescia, Settore Servizi Sociali, Centro Stampa, Brescia, 2004
- Rosso C., *La partecipazione degli immigrati alla vita della comunità bresciana*", tesi di master, Università di Urbino, 2005
- Rosso C., *Le politiche per la famiglia e la famiglia immigrata. Riconoscimento formale ed esclusione sostanziale*, 2007, in stampa
- Rosso C., *Politiche di integrazione sociale e di inclusione nella sfera politica a favore degli stranieri extracomunitari a Brescia*, 2007, in stampa
- Rosso C., Lonardi G. (a cura di), *Immigrati e Cooperazione a Brescia. Terzo Rapporto*, Liberedizioni, Gavardo (Bs), 2005
- Sabatino D., *Le politiche migratorie*, in Pugliese E. (a cura di), *Lo stato sociale in Italia. Un decennio di riforme. Rapporto IRPSS-CNR 2003-2004*, Donzelli, Roma, 2004
- Salierno, G., *Fuori Margine*, Einaudi, Torino, 2001
- Sassen S., *Migranti, coloni, rifugiati*, Feltrinelli, Milano, 1999
- Sassen S., *Perchè migrano?*, in "Le Monde Diplomatique-il Manifesto", novembre 2000
- Sciortino G., *Immigration in a Mediterranean Welfare State. The Italian case*, paper, Munster, 2002.
- Sennett R., *L'uomo flessibile*, Feltrinelli, Milano, 1998
- Sgritta G.B., *Politica sociale e cittadinanza*, in Donati, P. (a cura di), *Fondamenti di politica sociale. Teorie e modelli*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1993
- Shiva V., *Sopravvivere allo sviluppo*, ISEDI, Torino, 1993
- Simmel G., *Sociologia*, Edizioni di Comunità, Torino, 1998

- Sivini G., *Migrazioni. Processi di resistenza e di innovazione sociale*, Rubbettino, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2000
- Tognetti Bordogna M. (a cura di), *I colori del welfare*, Franco Angeli, Milano, 2004
- Triandafyllidou A., *Immigration implementation in Italy: Organizational culture, identity process and labour market control*, in “Journal of Ethnic and Migration Studies”, vol.29, n.2 (March)
- Weick K. E., *Senso e significato nell'organizzazione*, Raffaello Cortina, Milano, 1997
- Witol de Wenden C., *L'Europa migratoria*, in “La Critica sociologica”, n.143/144, 2002
- Zanfrini L., *Modelli locali di integrazione degli immigrati nella società lombarda*, in Consiglio Regionale della Lombardia, Carvelli A. (a cura di), *L'immigrazione straniera in Lombardia. Aspetti quantitativi e percorsi di integrazione*, Irer, Milano, 1988
- Zanfrini L., *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, Roma-Bari, 2004
- Zincone G. (a cura di), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, il Mulino, Bologna, 2000
- Zincone G., Di Gregorio L., *Il processo delle politiche di immigrazione in Italia: uno schema interpretativo integrato*, in “Stato e Mercato”, n.22, 2002
- Zolberg A.R., *Richiesti ma non benvenuti*, in “Rassegna Italiana di Sociologia”, anno XXXVIII, n.1, Il Mulino, Bologna, 1997
- Zucchetti E. (a cura di), *Enti locali e politiche per l'immigrazione*, Milano, Franco Angeli, 1999

I QUADERNI DEL CIRSDIG

25. MASSIMILIANO VERGA (a cura di) *Quaderno dei lavori 2007 (Atti del Terzo Seminario Nazionale dell' AIS- Sociologia del diritto)*
24. ANTONIA CAVA, *Children Between Analogic and Digital TV. The Italian Case*
23. NAUMAN NAQVI, *The Nostalgic Subject. A Genealogy of the 'Critique of Nostalgia'*
22. DAVID NELKEN, *An E-mail From Global Bukowina*
21. MEHMET KUCUCOZER, *Civil Society: a Proposed Analytical Framework for Studying its Development Using Turkey as a Case Study*
20. PAOLA RONFANI, *Alcune riflessioni sui rapporti tra la sociologia del diritto e la psicologia*
19. MASSIMILIANO VERGA, *Cannabis: la "droga" e il "farmaco". Una rassegna della letteratura dal 1970 ad oggi*
18. PIETRO SAITTA, *La genitorialità sociale la sua regolazione. Una rassegna europea*
17. PIETRO SAITTA e NOEMI SOLLIMA, *Politiche familiari in Italia: problemi e prospettive. Confronto tra le leggi regionali di Friuli-Venezia Giulia, Toscana e Marche*
16. MARIAGRAZIA SALVO, *Il digital divide nella sua più recente configurazione : dalle differenze intragenerazionali alle differenze di genere*
15. ANTONIA CAVA, *Il cantastorie mediale : narrazioni in rosa*
14. DOMENICO CARZO (a cura di), *Estorsione e usura: uno sguardo empirico sulla città di Messina*
13. MARIA GRAZIA RECUPERO, *Violenza anomica e "conflitto dei doveri"*
12. DOMENICO CARZO (a cura di), *Tra interpretazione e comunicazione. Nascita e declino dei codici: un approccio transdisciplinare (Volume II)*
11. DOMENICO CARZO (a cura di), *Primi atti del convegno: Tra interpretazione e comunicazione. Nascita e declino dei codici: un approccio transdisciplinare*
10. TIZIANA MASTROENI, *La religione tra modernità e postmodernità*

9. MARGHERITA GENIALE, *Le passioni del sottosuolo: critica sociale o crisi sociale?*
8. MARIA FELICIA SCHEPIS, *Autorità e dipendenza nell'Antico Testamento. Profili teologico-filosofici e politico-sociali*
7. DOMENICO CARZO (a cura di), *I Media e la Polis. La costruzione giornalistica delle campagne elettorali.*
6. DOMENICO CARZO, MARCO CENTORRINO, *L'immigrazione albanese sulla stampa quotidiana.*
5. ANNA CIPRÌ, *I clochards: una prima rassegna bibliografica.*
4. ANNA CIPRÌ, FRANCESCA DI GANGI, *Bibliografia ragionata su droga e tossicodipendenza: 1987-1992.*
3. DOMENICO CARZO, ROSSANA L. BIONDI, *Aspettative dei giovani e diritto allo studio: aspetti sociologico-giuridici e psico-sociali in una ricerca nella provincia di Reggio Calabria.*
2. ANTONINO PERNA, *I mass media e l'immigrazione extracomunitaria. Una ricerca socio-giuridica.*
1. DOMENICO CARZO (a cura di), *Il nuovo Codice di Procedura Penale e la professione del giornalista.*

Finito di stampare e legalmente depositato nel  
Gennaio 2008  
presso il  
Dipartimento di Economia, Statistica, Matematica e  
Sociologia "Pareto"  
Facoltà di Scienze Politiche  
Università di Messina  
Via T. Cannizzaro, 278 – 98122 MESSINA

ISBN 978-88-95356-15-0