

Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI)

**GOVERNO LOCALE E GESTIONE DEI FLUSSI MIGRATORI IN ITALIA**  
**Verso un modello di governance multilivello**

di Tiziana Caponio  
(Università di Bologna)

*Policy paper* prodotto nell'ambito del progetto di ricerca e riflessione su "Il ruolo dei Comuni italiani nella gestione dei processi migratori", coordinato da Ferruccio Pastore, in corso di realizzazione per conto della Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI)

- maggio 2004 -

# INDICE

## Introduzione

**1. Governo locale e politiche di immigrazione. Tra *governance* multilivello e sussidiarietà**

**2. La *governance* all'italiana. I comuni nella gestione dei flussi migratori**

**3. Il problema del coordinamento e il ruolo dell'ANCI nel caso dei flussi “non programmati”**

3.1. Profughi e richiedenti asilo

3.2. Minori non accompagnati

3.3. Vittime della tratta

**4. Immigrati e lavoro: quale ruolo per i Comuni?**

4.1. Inserimento socio-abitativo

4.2. Formazione, selezione e reclutamento

**5. La nuova regolarizzazione. Implicazioni per la capacità di governo dei Comuni italiani**

## Conclusioni

## Introduzione

Obiettivo di questo *paper* è quello di indagare il ruolo del governo locale nella gestione dei flussi migratori contemporanei, in un contesto di “glocalizzazione”, dove, ai processi di globalizzazione dei mercati e delle società, si accompagna un parallelo processo di localizzazione dei fattori di crescita economica, sempre più concentrati in distretti industriali con forti specializzazioni produttive o nelle grandi aree metropolitane, sedi dei centri di servizi del terziario avanzato. In questo scenario, il governo locale si caratterizza sempre più come vera e propria istituzione “di sviluppo”, ovvero orientata alla promozione e alla crescita economica del territorio, e l’immigrazione può rappresentare uno dei fattori in grado di favorire tale crescita. Una regolazione della presenza immigrata incentrata esclusivamente sul livello di governo centrale non potrebbe che risultare inadeguata: si tratta, quindi, di individuare nuovi modelli di *governance* delle politiche migratorie che abbiano nel territorio e nel livello locale il loro punto di riferimento privilegiato.

Qui di seguito, nel paragrafo 1, cercheremo di delineare le caratteristiche principali di quello che può essere denominato un modello di *governance* multilivello, orientato ai problemi e basato su una rete diffusa di relazioni, sia di tipo verticale, tra governo centrale e istituzioni decentrate, che di tipo orizzontale, e cioè tra attori pubblici e privati. Quindi, nel paragrafo 2, verrà esaminato più nello specifico il caso italiano, evidenziando le principali caratteristiche dei flussi migratori che, a partire dalla seconda metà degli anni Settanta, hanno interessato il nostro paese, e il modello di governo di questi flussi che si è andato delineando e consolidando nel tempo. Come vedremo, il governo locale ha sempre giocato un ruolo cruciale nella gestione del fenomeno, aprendosi talora anche a sperimentazioni innovative. In questo contesto, un’associazione come l’ANCI, che rappresenta appunto i Comuni italiani, può costituire la sede più adeguata per favorire non solo la diffusione di “buone pratiche”, ma anche per assicurare un coordinamento delle politiche sul territorio, in modo da evitare i rischi derivanti da un accesso ineguale ai diritti.

Il caso dei flussi non programmati analizzato nel paragrafo 3, e del Programma Nazionale Asilo (PNA) in particolare, sembra prefigurare proprio l’emergere di un tale modello di *governance*: da un lato, infatti, i Comuni hanno il compito di mettere assieme e coordinare i diversi attori pubblici e privati attivi a livello locale, mentre, dall’altro, l’ANCI, insieme al governo centrale e alle organizzazioni internazionali, assicura un’azione di coordinamento generale, attraverso una rete di città che mettono in comune le loro risorse (*resource pooling*) al fine di affrontare nella maniera più adeguata ed equilibrata i problemi comuni (*burden sharing*). Un modello che, come vedremo nel paragrafo 4, potrebbe essere proficuamente esteso anche alla gestione dei flussi per lavoro, riconoscendo all’istituzione-Comune un ruolo più significativo nelle politiche di inserimento socio-

abitativo, nonché di formazione e reclutamento degli immigrati. Come si metterà in luce nel paragrafo 5, infatti, i dati sull'ultima operazione di "legalizzazione" dei lavoratori stranieri in condizione irregolare evidenziano in modo eloquente i limiti di una politica degli ingressi basata in larga misura sullo strumento delle regolarizzazioni, le quali rischiano di generare un carico insostenibile per i servizi di *welfare*, impedendo un'azione di regolazione dei flussi orientata allo sviluppo economico del territorio.

## **1. Governo locale e politiche di immigrazione. Tra *governance* multilivello e sussidiarietà**

Come evidenziato dai principali studiosi delle migrazioni internazionali<sup>1</sup>, i flussi migratori contemporanei si caratterizzano come processi complessi, dove i fattori di espulsione dai paesi di origine (povertà, disoccupazione, guerra, persecuzione politica ecc.) si intrecciano con quelli di attrazione nei paesi di arrivo (presenza di comunità di connazionali, richiesta di lavoro informale ecc.), e le scelte individuali si confondono con quelle di famiglie e reti amicali. Tale complessità rende estremamente difficili i tentativi di governo e gestione del fenomeno da parte delle istituzioni dei paesi di arrivo, che, al contrario degli anni Cinquanta e Sessanta, non si trovano più a regolare l'entrata di lavoratori stranieri richiamati da economie in espansione, ma piuttosto flussi spontanei e non programmati, il cui impatto sul sistema economico e sociale risulta decisamente più problematico.

Nella storia migratoria dell'Europa degli ultimi cinquant'anni, infatti, possono essere distinte almeno due fasi principali: quella dello sviluppo industriale "classico", dal 1945 al 1973 circa, in cui gli immigrati, provenienti per lo più dall'area mediterranea e dalle ex-colonie, sono impiegati nei settori trainanti delle economie dei paesi dell'Europa centrale e settentrionale (la grande industria, le costruzioni, le miniere); quella dell'economia post-fordista, che si apre all'indomani della crisi petrolifera degli anni Settanta e che si caratterizza per l'assenza di una domanda esplicita di lavoratori stranieri, che quindi si inseriscono prevalentemente in nicchie secondarie del mercato del lavoro, dalle piccole imprese al terziario non qualificato, all'economia informale. È in questo contesto che si assiste a una diversificazione crescente dei flussi migratori, con un ampliamento progressivo delle aree coinvolte. Nei paesi dell'Europa nord-occidentale gli ingressi regolari

vengono limitati ai ricongiungimenti familiari e ai richiedenti asilo, mentre l'Europa mediterranea, da tradizionale esportatrice di manodopera, diventa a sua volta meta appetibile di immigrazione. L'assenza di restrizioni all'ingresso e l'attrazione esercitata dalle possibilità di inserimento nel mercato del lavoro informale, sono i fattori principali che determinano l'avvio di un tale processo di riorientamento dei flussi.

Ma se si concentra l'analisi sull'evoluzione più recente delle migrazioni internazionali, non sembra esagerato parlare dell'avvio di una nuova fase di "glocalizzazione" (Swyngedouw 1992) dei flussi<sup>2</sup>, in cui, all'intensificarsi dell'interdipendenza tra i mercati e le società, si accompagna un processo di localizzazione della crescita produttiva in aree territoriali e settori economici specifici. Ne deriva una domanda di lavoro estremamente differenziata nel tempo e nello spazio, trainata dalle esigenze di sviluppo di distretti industriali con forti specializzazioni produttive (Frey 1999), e dalle opportunità offerte dalle cosiddette "città globali" (Sassen 1997).

Come è evidente, ci troviamo di fronte a un contesto a dir poco antitetico rispetto a quello in cui si svilupparono i flussi degli anni Cinquanta e Sessanta. Da un lato, infatti, si assiste allo smantellamento definitivo del sistema di produzione fordista e all'imporsi di condizioni di lavoro flessibili, con modalità di impiego atipiche per periodi di tempo brevi e discontinui; dall'altro, perde rilevanza il governo centrale, che aveva giocato un ruolo cruciale nell'assecondare la richiesta di forza lavoro immigrata nel periodo della ricostruzione post-bellica e dell'espansione economica. In altre parole, nell'era della "glocalizzazione" non è più pensabile un sistema centralizzato di reclutamento, dato che ad imporsi sono le esigenze diverse e mutevoli di sistemi produttivi fortemente radicati sul territorio. Nuova rilevanza assume il livello di governo locale, chiamato non più a gestire esclusivamente problemi "derivati" di accoglienza sul territorio, ma anche a farsi interprete delle potenzialità di sviluppo espresse da attori sociali diversi, quali le imprese industriali in primo luogo, ma anche i servizi del terziario e le famiglie.

Una tale centralità del governo locale nell'ambito delle politiche migratorie appare coerente con le trasformazioni più generali in corso nei sistemi di ripartizione territoriale dei poteri nei principali paesi europei e non. La globalizzazione sembra aver indebolito ovunque gli stati nazionali, rafforzando nel contempo le spinte al decentramento politico e amministrativo<sup>3</sup>. In Europa una tale tendenza è stata accentuata dal consolidamento di un'istituzione sovranazionale come l'Unione

---

<sup>1</sup> Vedi in proposito: Massey *et al.* (1998); Arango (2000); Sivini (2000). Due rassegne recenti sulle principali teorie dei flussi migratori possono essere trovate in: Ambrosini (2001); Massey (2002).

<sup>2</sup> Per un'analisi in questa chiave dei flussi migratori verso l'Italia si vedano: Danese e Stocchiero 2000.

<sup>3</sup> Si ha *decentramento politico* o *devoluzione* quando lo stato nazionale affida nuove funzioni ai governi locali (ad esempio l'educazione scolastica); invece, con il processo di *decentramento amministrativo* o *deconcentrazione*, lo stato nazionale affida ai governi locali compiti precedentemente svolti da propri organismi periferici, ma rimane titolare della relativa funzione (si pensi, ad esempio, in Italia, all'eliminazione dei Provveditorati e al trasferimento dei relativi compiti amministrativi alle Regioni). Su questi concetti si veda: Bobbio 2002, 10.

Europea (Bobbio 2002, 44), che ha portato allo sviluppo di uno spazio comune in cui i governi sub-nazionali possono muoversi con maggiore libertà, stabilendo contatti o stringendo alleanze con altri governi sub-nazionali al di là delle frontiere, e sottrarsi così, almeno in parte, al controllo dello stato nazionale<sup>4</sup>.

Il governo locale, da istituzione di “consumo sociale”, deputata essenzialmente alla produzione di politiche di *welfare* (Saunders 1981; Page e Goldsmith 1987), sembra oramai caratterizzarsi sempre più come istituzione di “sviluppo”, orientata cioè alla promozione della comunità anche con politiche di attrazione degli investimenti e sviluppo dell’economia locale, quali la costruzione di infrastrutture, l’introduzione di incentivi fiscali, gli aiuti alla ricerca e così via (Le Galès 1993). Anche la regolazione e la gestione dei flussi migratori - come si è evidenziato sopra - rientrano a pieno titolo tra questo tipo di politiche, e non solo tra quelle di produzione e consumo di servizi di *welfare*.

Ma una simile ridefinizione del ruolo del governo locale non può che risultare incompatibile con una divisione istituzionale dei poteri di tipo gerarchico, in cui la ripartizione delle competenze e delle funzioni di *policy* procede linearmente dall’alto verso il basso. Appare più coerente, invece, con un modello di *governance*, basato cioè sul coordinamento tra attori diversi, pubblici e privati, su specifiche questioni di *policy*. Come evidenziato da Scharpf (1993), infatti, le sfide esterne derivanti dai processi di globalizzazione hanno messo in crisi i sistemi tradizionali di regolazione politica e sociale, ovvero le gerarchie statali da un lato e il libero mercato dall’altro. Nessuno di questi due sistemi appare più adeguato a fare fronte alla complessità dei problemi contemporanei: scelte di governo efficaci richiedono sempre più l’interazione di un gran numero di attori con risorse e fonti di legittimazione diverse, economica, politico-amministrativa, ma anche sociale<sup>5</sup> (si pensi ad esempio alle associazioni del terzo settore).

È possibile, quindi, distinguere almeno due diverse accezioni del concetto di *governance*, sulla base proprio del tipo di attori coinvolti nelle reti di *policy*: la *governance* verticale o multi-livello (*multi-level governance*), che enfatizza soprattutto il consolidarsi di nuove relazioni inter-istituzionali tra livelli diversi di governo, relazioni più paritarie e dirette a favorire il coordinamento in vista della soluzione di problemi; e la *governance* orizzontale, che sottolinea invece l’aspetto della

---

<sup>4</sup> Va sottolineato, tra l’altro, che un simile processo di “emancipazione” del livello locale è stato almeno in parte sollecitato dalle politiche regionali e urbane della stessa Unione Europea, i cui programmi di finanziamento prevedono proprio che città e Regioni si attivino nella elaborazione di specifici progetti. Si vedano, ad esempio, programmi come: *Interreg*, che promuove la collaborazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale; *Leader*, per lo sviluppo rurale; *Equal*, per la lotta alle discriminazioni e alle ineguaglianze nell’accesso al mercato del lavoro; *Urban*, che invece mira alla rivitalizzazione economica e sociale delle città nel quadro di uno sviluppo urbano sostenibile; *INTI*, destinato specificamente a promuovere azioni a sostegno dell’integrazione sociale ed economica delle comunità immigrate.

<sup>5</sup> È quanto è stato evidenziato da molti studi sulla *governance* urbana e locale Vedi ad esempio: Le Galès 1997; Lefèvre 1998; Stoker 2000; Bogason 2000.

collaborazione tra attori pubblici e privati, e quindi l'esistenza di possibili relazioni di reciproco interesse tra amministrazioni pubbliche, imprese private e, a seconda del settore di *policy* considerato, associazioni di rappresentanza e del terzo settore<sup>6</sup>.

Dal punto di vista giuridico, il concetto di *governance*, nella sua doppia accezione verticale e orizzontale, sembra aver trovato traduzione nel principio di sussidiarietà, adottato formalmente in ambito europeo con il trattato di Maastricht<sup>7</sup>, che ha modificato il trattato di Roma, inserendo un articolo 3b, il cui secondo comma afferma:

“Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario”.<sup>8</sup>

Di fatto, la nozione di sussidiarietà ha un'origine più antica, che rimanda alla dottrina sociale della Chiesa (Millou-Delzol 1996), espressa con particolare chiarezza nell'enciclica *Quadragesimo anno* di papa Pio XI, dove si afferma che lo stato deve avere una “funzione sussidiaria” nei confronti della società e delle sue associazioni<sup>9</sup>. È in questo senso che si parla ancora oggi di “sussidiarietà orizzontale” (Bobbio 2002, 48), per cui i pubblici poteri sono legittimati a intervenire solo su quei problemi che individui e gruppi sociali non si dimostrino in grado di risolvere da soli.

Nel secondo dopoguerra il principio viene adottato dalle costituzioni federali della Repubblica Federale Tedesca e della Svizzera (Millou-Delzol 1996, 12), venendo a sancire un nuovo sistema di divisione dei poteri che dovrebbe andare idealmente dal basso verso l'alto, ovvero dal livello di governo locale a quello nazionale (“sussidiarietà verticale”). I titolari primari di ogni funzione,

---

<sup>6</sup> Notiamo per inciso che queste due definizioni del termine *governance* corrispondono a due diverse scuole di ricerca sociologica e politologica: quella continentale (Scharpf 1993), che si concentra essenzialmente sulle relazioni inter-istituzionali, e quella anglosassone, che invece ha analizzato principalmente l'ambito delle relazioni tra pubblico e privato (Jordan e Schubert 1992; Rhodes e Marsh 1992).

<sup>7</sup> Il trattato è stato firmato il 7 febbraio 1992 ed è entrato in vigore il 1° novembre 1993.

<sup>8</sup> La formulazione del principio non è stata modificata dai successivi trattati di Amsterdam e Nizza. In base alla nuova numerazione, oggi l'articolo citato è diventato l'art. 5 TCE. Nel progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, elaborato dalla Convenzione europea, la cui versione finale (CONV 850/03) è stata consegnata al Presidente in carica del Consiglio europeo, a Roma, il 18 luglio 2003, il principio di sussidiarietà è riformulato con un accenno esplicito alla necessità di salvaguardare le prerogative dei governi regionali e locali:

Art. 9, comma 3:

“In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, sia a livello centrale sia a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello di Unione.

Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato alla Costituzione.

I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto di tale principio secondo la procedura prevista in detto protocollo”.

infatti, dovrebbero essere i livelli di governo inferiori, mentre i livelli di governo superiori saranno chiamati a intervenire solo nella misura in cui i primi non siano in grado di rispondere da soli alle esigenze dei cittadini (Bobbio 2002, 47). Ne consegue che il ruolo dello stato nazionale è limitato allo stretto necessario, e non può in alcun modo interferire con le funzioni che i governi locali sono in grado di gestire da soli.

Nell'ambito delle politiche migratorie, il principio di sussidiarietà si traduce sostanzialmente nel riconoscimento giuridico del ruolo cruciale assunto dagli attori più vicini ai problemi sollevati quotidianamente dalla questione immigrazione. Tra questi vi dovrebbero essere innanzitutto le stesse comunità immigrate, che possono conoscere da vicino le esigenze dei propri membri e attrezzarsi quindi per rispondere nel modo più adeguato. Di fatto, in Italia, dato l'avvio relativamente recente dei flussi migratori, nonché il carattere estremamente composito e multinazionale della presenza straniera, mancano associazioni di comunità forti e strutturate come quelle degli algerini in Francia, dei pakistani, dei bengalesi e degli indiani in Gran Bretagna, o dei turchi in Germania. Anche a livello locale, le associazioni di immigrati appaiono ancora piuttosto deboli e poco inserite nei processi di *decision-making* (Caponio 2003), mentre molto più attive risultano le associazioni italiane del "terzo settore", soprattutto cattoliche ma non solo, e i sindacati, che di fatto vengono spesso considerati – più o meno legittimamente – come i portavoce più credibili dei diritti e degli interessi degli immigrati<sup>10</sup>.

Accanto alle associazioni del "terzo settore" e di categoria, si collocano poi quegli attori pubblici che, sul territorio, si trovano a dover rispondere a problemi specifici legati all'immigrazione, dalle ASL per quanto riguarda l'accesso ai servizi sanitari, alle scuole statali per l'istruzione dei minori stranieri, ai Centri per l'impiego sulle questioni relative all'inserimento lavorativo, a questure e prefetture per le pratiche di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno, e moltri altri soggetti ancora. In questo contesto, un ruolo di primo piano va riconosciuto all'amministrazione locale, i cui servizi sociali si trovano sovente a dover far fronte non solo agli stranieri regolarmente presenti ma anche, come vedremo meglio tra poco, alle fasce più problematiche, quali ad esempio i minori stranieri non accompagnati e le donne vittime di tratta.

Al momento attuale, la legge prevede due strumenti principali di coordinamento tra questi diversi attori, e cioè gli *Sportelli unici* (art. 22 della legge n. 189/2002) e i *Consigli territoriali per l'immigrazione* (art. 3 del D. Lgs. 286/1998), che rappresentano tentativi diversi di istituzionalizzare

---

<sup>9</sup> Millou-Delzol ha evidenziato come questo principio abbia radici profonde nel pensiero della scolastica e di Tommaso d'Acquino (1996, 12).

<sup>10</sup> Non entriamo qui nel merito della complessa questione della rappresentanza, che certo richiederebbe un approfondimento sulle ragioni della fragilità delle associazioni di immigrati (al riguardo si veda: Caponio 2002 e 2003). Siamo comunque consapevoli che il fatto di fornire assistenza e aiuto non implica necessariamente e immediatamente anche la titolarità di una rappresentanza legittima ed efficace degli interessi e difesa dei diritti.

la *governance* locale dell'immigrazione. Nel primo caso siamo di fronte essenzialmente al tentativo di instaurare un nuovo metodo organizzativo all'interno della sfera istituzionale pubblica, in cui enti diversi sono chiamati a collaborare per accelerare le pratiche di rilascio dei contratti di soggiorno; nel secondo caso, invece, l'obiettivo appare decisamente più ambizioso, in quanto i Consigli territoriali (CT) dovrebbero costituire "organismi di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale". A tal fine, sono chiamati a farne parte tutti gli attori pubblici e privati interessati alla questione immigrazione (art. 57 del DPR n. 394/1999), e cioè: a) i rappresentanti dei competenti uffici periferici delle amministrazioni dello Stato; b) il presidente della Provincia; c) un rappresentante della Regione; d) il sindaco del Comune capoluogo o un suo delegato, nonché il sindaco o un suo delegato dei Comuni della provincia di volta in volta interessati; e) il presidente della camera di commercio; f) almeno due rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro; g) almeno due rappresentanti delle associazioni più rappresentative degli stranieri non comunitari presenti sul territorio; h) almeno due rappresentanti degli enti e delle associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza agli immigrati. Tuttavia, la decisione di affidare al Prefetto, e cioè a un organo privo di competenze in materia di politiche sociali, il compito di assicurare la formazione e il funzionamento dei CT (art. 57, c. 1), nonché l'assenza di un *budget* apposito a cui il CT possa attingere per la realizzazione di iniziative specifiche, sembra aver reso questi organismi assai poco influenti sul piano delle concrete decisioni di *policy*. Ne consegue la necessità di riconoscere in modo più diretto l'effettiva rilevanza delle amministrazioni locali nelle politiche sull'immigrazione, non un attore tra gli altri, ma anello centrale di un sistema di *governance* integrata, che può aggregare altri attori pubblici e privati su progetti concreti, e non solo in funzione consultiva, quale sembra essere sostanzialmente il caso dei CT (Dota e Caponio 2001).

Ovviamente, il principio di sussidiarietà, nell'enfatizzare la rilevanza degli attori più vicini al problema, non si limita a considerare solo il versante del paese di arrivo, ma implica anche il riconoscimento della rilevanza delle comunità di origine degli immigrati. È evidente, infatti, che queste ultime possono giocare un ruolo tutt'altro che secondario nello sviluppo delle dinamiche migratorie, come evidenziato in un numero crescente di progetti di cooperazione (in particolare, di cooperazione "decentrata", cioè promossa da governi locali), che danno attuazione concreta al principio di sussidiarietà promuovendo l'attivazione dal basso delle comunità e favorendo il consolidarsi di reti transnazionali di *governance*. In altre parole, la sussidiarietà implica la mobilitazione degli attori in vista della soluzione di problemi e la costruzione di reti che potremmo definire "a geometria variabile", a seconda cioè del tipo e della complessità delle questioni sul tappeto. Se nell'ambito di questo *paper* ci limiteremo a considerare uno solo dei poli del processo

migratorio, e cioè quello del paese di destinazione, occorre essere consapevoli che una compiuta attuazione del principio di sussidiarietà non può prescindere dall'adottare una prospettiva più ampia, che includa anche le comunità di origine, in quanto supporto indispensabile non solo ai processi di reinserimento nel paese di partenza, ma anche in quelli di integrazione sociale nel contesto di arrivo.

## **2. La governance all'italiana. I comuni nella gestione dei flussi migratori**

Come abbiamo già accennato, i primi flussi migratori verso il nostro paese si attivano nella seconda metà degli anni Settanta, quando i paesi dell'Europa nord-occidentale chiudono le frontiere all'ingresso di nuovi lavoratori stranieri in seguito alla recessione causata dalla crisi petrolifera del 1973. Si tratta di una immigrazione che molti studiosi non esitano a definire anomala (Calvanese 1983; Calvanese e Pugliese 1988; Melotti 1993), dato l'elevato tasso di disoccupazione tra i nazionali e l'assenza di richiesta esplicita di forza lavoro immigrata. I primi tentativi di spiegazione di questa specificità italiana hanno insistito soprattutto sui fattori di spinta (*push factors*) dalle aree di origine, sottolineando le condizioni di cronico sottosviluppo di molti paesi dell'Africa e dell'Asia, le crisi politiche determinate dal crollo dei regimi comunisti nell'Europa orientale, l'instabilità causata da guerre e conflitti etnici (Melotti 1993). A ben guardare, tuttavia, anche nel contesto di crisi degli anni Settanta non mancano ragioni di attrazione nel nostro paese, a causa della richiesta di lavoro poco qualificato e informale in settori quali i servizi domestici e alla persona nelle grandi città, l'agricoltura e la pesca nelle regioni del sud<sup>11</sup>.

La presenza di un mercato del lavoro sempre più stratificato e segmentato ha continuato a rappresentare un potente fattore di attrazione anche nei decenni successivi, come evidenziato da Ambrosini (2001, 75), che ha individuato quattro modelli territoriali di impiego del lavoro immigrato: a) il modello dell'industria diffusa, caratteristico delle regioni del nord-est e del centro-nord, dove trovano inserimento come operai soprattutto uomini scarsamente qualificati; b) il modello delle economie metropolitane, che riguarda soprattutto le grandi città capoluogo di regione, che offrono opportunità di impiego nel settore dei servizi di cura, dove molto rilevante è la presenza femminile, nel terziario (ambulante, ristorazione etnica ecc.), e nell'edilizia; c) il modello delle attività stagionali del Mezzogiorno, dove alta è la richiesta di braccianti, per lo più uomini, nei

---

<sup>11</sup> Sulla diafrasi tra *push* e *pull factors*, e sulle più recenti proposte di spiegazioni alternative delle dinamiche dei flussi migratori, si veda Ambrosini, 2001 (pp. 31-45) e la bibliografia ivi citata.

periodi di raccolta; d) il modello delle attività stagionali delle regioni del centro-nord, dove invece l'inserimento di lavoratori immigrati non riguarda solo l'agricoltura ma anche le attività turistico-alberghiere, e quindi presenta un maggiore equilibrio nella composizione di genere. In quest'ultimo caso, come in quello dell'industria diffusa, l'occupazione ha un carattere per lo più regolare e relativamente stabile, sebbene non manchino certo i contratti temporanei e atipici, soprattutto nelle attività di tipo stagionale; l'irregolarità e il lavoro sommerso, invece, risultano molto più rilevanti nei casi delle economie metropolitane e dell'agricoltura del mezzogiorno.

Come si può vedere, quindi, la presenza migratoria nel nostro paese si presenta come estremamente variegata e diversificata a seconda delle possibilità di inserimento lavorativo offerte dai diversi contesti locali. Le leggi nazionali, che a partire dal 1986 hanno cercato di regolare il fenomeno migratorio nel nostro paese, hanno riconosciuto solo in parte la complessità del problema, assegnando alle Regioni alcuni limitati compiti nell'ambito delle politiche di accoglienza e integrazione degli immigrati. Si pensi, ad esempio, alla legge n. 943/86, che prevedeva l'istituzione di Consulte regionali per l'immigrazione (art. 3) e assegnava sempre alle Regioni il compito di predisporre corsi di insegnamento della lingua d'origine (art. 9), al fine di preservare l'identità culturale degli immigrati, senza però prevedere appositi stanziamenti di risorse. Altrettanto parziale l'approccio della legge n. 39/90, che delegava alle Regioni, in collaborazione con i Comuni di maggiore insediamento, la realizzazione di centri di prima accoglienza (art. 11) e disponeva a tal fine uno stanziamento di 30 miliardi di lire per ciascuno degli esercizi finanziari 1990, 1991 e 1992. Di fatto, per tutti gli anni Ottanta e Novanta, sono le amministrazioni locali a dover fronteggiare la pressione dei problemi sul territorio, ciò che ha dato luogo ad un quadro estremamente diversificato di politiche e di interventi. Se nelle principali città del nord e del centro-nord si registra una mobilitazione precoce tanto da parte delle amministrazioni pubbliche che di sindacati e associazioni del terzo, nel sud, al contrario, si assiste a un sostanziale immobilismo<sup>12</sup>.

Una tale situazione di squilibrio e frammentazione nelle politiche locali per gli immigrati rispecchia, per molti aspetti, quelle che sono caratteristiche tipiche del sistema di *welfare* italiano e, in particolare, del sistema dei servizi. Da un lato, infatti, l'assegnazione ai Comuni delle funzioni relative ai servizi sociali prevista dall'art. 118 della Costituzione e ribadita dal D.P.R. n. 616/1977, non è stata seguita dalla formulazione di un quadro di principi, *standard* e strumenti di attuazione diretti a creare un sistema assistenziale il più possibile unitario su tutto il territorio (Albanese e Marzuoli 2003, 23); dall'altro, il concreto funzionamento delle istituzioni locali è sempre stato

---

<sup>12</sup> In proposito si vedano i risultati di alcuni studi comparativi che considerano sia città del nord che del sud del paese. È questo il caso della ricerca *Metropolis*, finanziata dall'Unesco, che prendeva in considerazione i casi di Milano, Torino, Bologna, Roma, Napoli e Palermo (Metropolis Italian Team 1997), della ricerca condotta dal Cespi sui casi di Milano e

fortemente influenzato dalle tradizioni associative e culturali dei diversi contesti locali<sup>13</sup>, e quindi dalle differenze in termini di presenza e caratteristiche delle associazioni del terzo settore (di natura essenzialmente caritativo-assistenziale, oppure di tipo più imprenditivo e/o rivendicativo).

Ne consegue, come si è accennato sopra, una diversa capacità del territorio di farsi carico dei problemi, che, però, sia nel settore delle politiche sociali “generiche” sia in quello delle politiche *ad hoc* per gli immigrati, non ha impedito l’emergere di casi “virtuosi” e sperimentazioni innovative. Tale capacità di innovazione è particolarmente importante in un settore di *policy* ancora relativamente nuovo per l’Italia come quello dell’immigrazione, in cui - come abbiamo visto - le problematiche possono variare molto a seconda dei contesti territoriali e dei flussi migratori che essi attirano. Il governo locale, insomma, si è caratterizzato in molti casi come laboratorio, grazie alla sua capacità di attivare le risorse e gli attori presenti sul territorio, e di proporre soluzioni più flessibili e adeguate a problemi specifici. Molte di queste soluzioni, come vedremo più avanti, sono state adottate dalla legge n. 40/1998, che ha riconosciuto esplicitamente il ruolo assunto dai livelli di governo decentrati nella gestione del fenomeno migratorio. All’articolo 42, infatti, si affermava che spetta a Stato, Regioni, Province e Comuni, ciascuno nell’ambito delle proprie competenze e in collaborazione con le associazioni di immigrati o operanti in loro favore, intraprendere iniziative per l’integrazione degli immigrati, dall’insegnamento della lingua italiana, alla valorizzazione della cultura di origine, alla mediazione culturale nei servizi, all’organizzazione di corsi di formazione per gli operatori degli uffici pubblici e degli enti privati che hanno rapporti abituali con gli stranieri. Coerentemente, l’art. 57 del Regolamento di attuazione (D.P.R. n. 394/1999), specificava che i programmi annuali e pluriennali che le Regioni devono predisporre per accedere al Fondo nazionale per le politiche di integrazione, devono essere basati su accordi di programma con gli enti locali (comma 3). Dalla sussidiarietà “di fatto”, che aveva caratterizzato le politiche per gli immigrati negli anni Ottanta e Novanta, si passa così alla formalizzazione di un principio di sussidiarietà che è, al tempo stesso, di tipo verticale, in quanto prevede il coinvolgimento e la collaborazione di livelli di governo diversi, e orizzontale, in quanto riconosce la necessità di un coordinamento tra attori pubblici e privati attivi sul territorio in tema di immigrazione.

In altre parole, la legge n. 40/1998 – in questa parte non modificata dal testo della legge n. 189/2002 cosiddetta “Bossi-Fini” – nell’assegnare alla Regione compiti di programmazione e coordinamento, si preoccupava anche di assicurare alle amministrazioni locali un ruolo decisivo nella concreta definizione dei progetti da finanziare, coerentemente con un più generale processo di riforme

---

Roma (Cespi 2000) e di altri studi che considerano anche i casi di Napoli (Caponio 2002) e Palermo (Lostia e Tomaino 1994).

<sup>13</sup> Il funzionamento concreto delle istituzioni locali è stato cioè fortemente influenzato dal “capitale sociale”, secondo la terminologia di Putnam (1993).

istituzionali e amministrative che, nel corso degli anni Novanta, ha assegnato ai Comuni un' autonomia sempre maggiore nell' ambito delle politiche dei servizi. Ci riferiamo, in particolare, alla legge n. 142/1990, che introduce l' autonomia statutaria dei Comuni, e alla legge n. 59/1997 (nota come “Bassanini 1”), seguita dal decreto legislativo n. 112/1998, intitolato “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni ed Enti locali in attuazione del capo 1 della Legge 59/1997”, che, complessivamente, delegano a Regioni ed enti locali importanti funzioni in materia di attività produttive, territorio e servizi sociali (Vandelli 2000, 104; Baldi 2000, 113-150).

Nel settore specifico delle politiche sociali, questo processo ha trovato compimento nella legge n. 238/2000, “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”. L' obiettivo di creare un sistema di servizi “a rete”, si concretizza di fatto nell' affermazione di principi di sussidiarietà verticale – attraverso l' assegnazione ai Comuni di funzioni di programmazione e realizzazione dei servizi sul territorio in accordo con le altre istituzioni interessate (ASL, Regioni ecc.) – ma anche orizzontale, attraverso il riconoscimento delle funzioni svolte dalle associazioni del terzo settore<sup>14</sup> e la loro integrazione in un sistema il più possibile coerente e coordinato sul territorio. Questo ultimo principio, tra l' altro, è richiamato anche dall' art. 118 Cost. nella nuova formulazione datane dalla legge costituzionale n. 3/2001, dove si afferma che gli enti pubblici devono favorire l' iniziativa dei cittadini nello svolgimento di attività di interesse pubblico (Albanese e Marzuoli 2003, 17).

Tuttavia, la proposta del Governo di regolamento di attuazione della legge Bossi-Fini al momento ancora in fase di approvazione, introduce modifiche al D.P.R. n. 394/1999 tali da mettere profondamente in discussione il sistema di *governance* multilivello che si è andato consolidando negli ultimi anni, come evidenziato dai pareri contrari espressi dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome nell' ottobre 2003 in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie Locali. In particolare, le Regioni italiane concordano nel sottolineare come lo schema di regolamento non tenga conto di quelle esigenze di semplificazione delle procedure e rispetto delle competenze istituzionali che hanno ispirato la riforma del titolo V della Costituzione, e propongono una serie di emendamenti sia in materia di immigrazione che di asilo<sup>15</sup>.

Senza entrare nel merito delle singole critiche, che esamineremo man mano nei paragrafi seguenti, ci basti per il momento sottolineare come un la centralizzazione dei processi di elaborazione delle

---

<sup>14</sup> Per una trattazione più dettagliata dei principi e delle innovazioni introdotte da questa legge, si veda: Finocchi Ghersi 2003.

<sup>15</sup> Per le proposte di emendamenti allo schema di regolamento di attuazione in materia di immigrazione si veda: [http://www.regioni.it/fascicoli\\_conferen/Presidenti/2003/novembre/26\\_11\\_2003/immigrazione.htm](http://www.regioni.it/fascicoli_conferen/Presidenti/2003/novembre/26_11_2003/immigrazione.htm). Per quanto riguarda il regolamento di attuazione degli articoli della legge 189/2002 in materia di asilo, si veda invece: [http://www.regioni.it/fascicoli\\_conferen/Presidenti/2003/novembre/26\\_11\\_2003/status\\_Rifugiato/htm](http://www.regioni.it/fascicoli_conferen/Presidenti/2003/novembre/26_11_2003/status_Rifugiato/htm).

politiche prospettata dalla proposta di Regolamento appaia in contraddizione con la natura estremamente mutevole del fenomeno immigrazione, che richiederebbe piuttosto un riconoscimento e un rafforzamento di quegli attori, pubblici e privati, che, quotidianamente si misurano sul campo con i problemi. Tra questi si collocano senza dubbio le amministrazioni locali, coinvolte in prima linea nella gestione dell'accoglienza e delle problematiche legate all'integrazione. Come si è visto, però, in passato la delega di fatto ai livelli di governo locale ha comportato frammentazione e diversificazione degli interventi, con il rischio di un indebolimento del principio di uguaglianza nelle condizioni di accesso ai diritti sociali, nonché di produrre effetti perversi nelle dinamiche dei flussi migratori, quali ad esempio spostamenti verso città con prestazioni sociali più generose. Ne consegue che un efficiente modello di *governance* dell'immigrazione non può prescindere dalla presenza di un sistema stabile di cooperazione interistituzionale: in questo contesto, un compito di primo piano potrebbe essere assunto dall'ANCI, che, in quanto associazione dei Comuni italiani, è in grado di fungere da vero e proprio anello di congiunzione tra livello centrale e organi locali, raccogliendo le istanze di questi ultimi, ma facendosi nel contempo carico di una loro composizione in un quadro coerente di proposte di *policy*.

### **3. Il problema del coordinamento e il ruolo dell'ANCI nel caso dei flussi “non programmati”**

L'espressione “flussi non programmati” è utile a designare l'insieme, sociologicamente assai eterogeneo, di quelle presenze straniere sul territorio, non programmate né facilmente prevedibili, che non rientrano quindi nelle quote di ingresso annuali, ma che pure hanno accesso a una condizione di soggiorno regolare. Si tratta, infatti, di flussi che presentano tre caratteristiche particolari, e cioè: a) sono composti da soggetti entrati illegalmente ma non espellibili, in quanto rientrano in una serie di categorie tutelate dal diritto nazionale e internazionale, come i richiedenti asilo, i minori e le vittime della tratta; b) non hanno uno sbocco immediato sul mercato del lavoro e quindi sono flussi non immediatamente produttivi sul piano economico; c) infine, sono flussi migratori che presentano un costo particolarmente elevato per il sistema di *welfare* locale, il quale è chiamato a farsi carico dell'assistenza di soggetti particolarmente vulnerabili.

Come è evidente, in questo ambito più che in altri, i livelli di governo locale si sono trovati a dover svolgere un ruolo centrale nella gestione dell'accoglienza e dell'integrazione sociale sul territorio, fronteggiando anche situazioni di vera e propria emergenza sociale, dalle diverse ondate di profughi

dall'Albania e dalla ex-Jugoslavia nel corso degli anni Novanta, al fenomeno dei minori non accompagnati vittime di organizzazioni criminali, alle donne ridotte in schiavitù dal *racket* della prostituzione. In questo contesto, l'ANCI, in quanto associazione dei Comuni italiani, è impegnata da tempo nello sviluppo di un sistema nazionale di *interventi decentrati e in rete*, ovvero nella costruzione di reti di *governance* sia di tipo verticale, ossia dirette a coordinare interventi nazionali e locali, che di tipo orizzontale, ovvero orientate a creare un sistema integrato di servizi, basato sulla collaborazione tra attori pubblici (ASL, scuole, servizi sociali del Comune, etc.) e del terzo settore. Un simile approccio è stato, in particolare, seguito nel caso del Programma Nazionale Asilo (PNA), un esperimento di *governance* multilivello la cui valenza di possibile modello è ora evidenziata dal protocollo di intesa stipulato tra ANCI e la missione in Italia dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) il 6 ottobre 2003, che ha istituito il "Sistema di interventi decentrati e in rete" (SID). Quest'ultima struttura ha quale obiettivo proprio quello di creare un sistema innovativo di servizi per l'accoglienza e l'integrazione, nonché di cooperazione decentrata e reinserimento nell'area di origine, di alcune categorie "deboli" di migranti, tra cui rifugiati, profughi, minori non accompagnati, anziani, portatori di *handicap* e vittime di tratta.

### **3.1. Profughi e richiedenti asilo**

L'accoglienza di profughi e richiedenti asilo ha rappresentato nel corso degli anni Novanta un problema particolarmente difficile per le amministrazioni locali, costrette ad operare in un contesto di vuoto legislativo<sup>16</sup> e di assenza di risorse esplicitamente destinate a questa categoria di migranti. Una situazione resa ancora più grave dall'improvviso incremento di domande registrato alla fine del decennio: in base ai dati del Ministero dell'Interno, infatti, il numero di richiedenti asilo è passato da 1.860 nel 1997 a 11.120 nel 1998, per balzare addirittura a 33.360 nel 1999, e poi ridiscendere gradualmente a 15.560 nel 2000, a 9.620 del 2001 e a 8.210 nel 2002<sup>17</sup> (Caritas 2003, 481).

E' proprio in questo contesto di crescente pressione dei problemi che, nell'ottobre 2000, l'ACNUR, il Ministero dell'Interno e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani stipulano un protocollo

---

<sup>16</sup> Ricordiamo, infatti, fino all'approvazione della legge 189/2000, che agli articoli 31 e 32 interviene appunto sulla materia dell'asilo, a regolare l'intera problematica vi era solo l'articolo 1 della legge 39/1990, integrato nel 1998 da alcune disposizioni del Testo Unico sull'immigrazione (D.L. n. 286/1998, artt. 5,19,20). L'unica forma di assistenza istituzionale specificatamente prevista per i richiedenti asilo era un contributo statale di L. 34.000 al giorno per un periodo massimo di 45 giorni, a fronte di decisioni da parte della Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato che hanno richiesto tempi di attesa che a volte hanno raggiunto anche i 14 mesi.

<sup>17</sup> Si tratta però di un dato provvisorio, che si riferisce alle domande presentate nel 2002 registrate fino al marzo 2003, a cui la Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato stima che si debbano aggiungere circa altre 10.000 domande (Caritas 2003, 481).

d'intesa per l'avvio del Progetto Nazionale Asilo (da ora in poi PNA)<sup>18</sup>, con tre obiettivi principali: A) la costituzione di una rete diffusa di servizi di accoglienza per richiedenti asilo, profughi e rifugiati; B) la promozione di misure specifiche dirette a favorire l'integrazione sociale di profughi e rifugiati riconosciuti; C) la predisposizione di percorsi di rimpatrio volontario e reinserimento nei paesi d'origine, con il coinvolgimento della Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). In altre parole, il PNA rappresentava un tentativo di sistematizzazione, a livello nazionale, dei primi, parziali, programmi di accoglienza per richiedenti asilo, rifugiati e cittadini stranieri in regime di protezione umanitaria avviati nel corso degli anni Novanta<sup>19</sup>. Il PNA delineava un modello di *governance* al tempo stesso verticale e orizzontale, che vedeva coinvolti lo Stato centrale, attraverso il Ministero dell'Interno, gli enti locali consociati nella Associazione Nazionale Comuni Italiani, una organizzazione internazionale quale l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, nonché numerosi soggetti appartenenti al terzo settore (in primo luogo CIR, ICS e Caritas, ma anche diverse associazioni locali).

Caratteristica principale del PNA è stata quella di prevedere un *Coordinamento* che metteva insieme ben tre livelli di governo, quello locale rappresentato dall'ANCI, quello nazionale dal Ministero dell'Interno e quello internazionale dall'ACNUR, con il compito di svolgere attività di indirizzo sulla gestione del Programma. Il Coordinamento era coadiuvato dalla *Segreteria Centrale*, cui spettavano compiti operativi e di attuazione, consistenti nella supervisione e nel coordinamento operativo dell'attività degli enti aderenti al programma, in tutto ben 150 Comuni e 226 centri di accoglienza. Grazie a un sistema informatico che permetteva di raccogliere e ordinare i dati relativi ai posti disponibili, alle caratteristiche dei servizi forniti dai diversi centri, agli ospiti dei centri stessi, la Segreteria Centrale era in grado di elaborare statistiche e monitorare l'evoluzione del fenomeno, nonché di gestire una rete di accoglienza estesa all'intero territorio nazionale.

Nel valorizzare il più possibile il ruolo delle autonomie locali, il PNA aveva come priorità quella di assicurare le funzioni di coordinamento e monitoraggio a livello centrale, al fine di garantire la massima coerenza e integrazione tra i vari interventi di *policy*. Era questo il compito specifico della Segreteria Centrale, chiamata a coordinare una vera e propria "rete di città", basata sull'adesione volontaria delle singole amministrazioni locali, che mettono in comune le risorse a loro disposizione (*resource pooling*) al fine di meglio affrontare la pressione dei problemi (*burden sharing*). Si

---

<sup>18</sup> In questa sede ci limitiamo a fornire qualche cenno sulle caratteristiche essenziali del PNA; per un'analisi più esaustiva e dettagliata, si rinvia al documento di valutazione del PNA, prodotto dal CeSPI per conto dell'Organismo di coordinamento (giugno 2003).

<sup>19</sup> È questo il caso del progetto Azione Comune (<http://web.tiscali.it/no-redirect-tiscali/azione-comune>), iniziato nel 1999 a seguito dei massicci afflussi di profughi dai Balcani, finanziato dall'Unione Europea e dal Ministero dell'Interno e incentrato su un coordinamento di 9 associazioni non governative che vedeva il Consiglio italiano rifugiati (CIR) come ente capofila, e del progetto NAUSICAA, promosso dal Consorzio italiano di solidarietà (ICS), ACNUR e CENSIS, con l'obiettivo di costituire una rete tra attori pubblici e privati impegnati nel settore dell'asilo.

trattava, quindi, di un modello di *governance* fortemente coordinato, come è evidenziato anche dal sistema di ripartizione delle risorse finanziarie: all'assegnazione *a pioggia*, infatti, si è preferita una ripartizione tra i vari Comuni coinvolti, direttamente operata dal Coordinamento Centrale sulla base di progetti.

Secondo dati ANCI e ACNUR (Caritas 2003, 483-484), nei primi due anni di attività, dal luglio 2001 allo stesso mese del 2003, i centri del PNA hanno prestato accoglienza a 3.781 persone tra richiedenti asilo e rifugiati, di cui 1.965 uomini, 712 donne e 1.104 minori (Caritas 2003, 484). provenienti essenzialmente da quattro aree di crisi: Medio Oriente (465 curdi con cittadinanza turca, irachena, iraniana e siriana), Balcani (385 tutti originari dei paesi della ex-Jugoslavia), Corno d'Africa (174) e Repubbliche ex sovietiche. In attesa della convocazione da parte della Commissione per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, a tutti gli ospiti dei centri sono stati garantiti servizi di base, quali iscrizione al servizio sanitario e a scuola per i minori, corsi di alfabetizzazione per gli adulti, diffusione di informazioni sulle procedure per inoltrare domanda di asilo.

In questi anni, quindi, il PNA ha gettato le fondamenta di una rete di interventi consolidata e di un modello di *governance* coordinata e multilivello delle politiche per rifugiati e richiedenti asilo. Una tale rilevanza è stata riconosciuta anche dalla legge n. 189/2002 che, all'articolo 32, istituisce il "Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati", conferendo così un carattere istituzionale stabile al PNA. La stessa legge, affida le funzioni di coordinamento dei servizi di accoglienza territoriali al "Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico", che dovrebbe essere gestito dall'ANCI sulla base di una convenzione specifica. Di fatto, è questa la prima attività di cui si occuperà il neo-costituito SID, nato, come abbiamo visto, dal un protocollo di intesa tra ANCI e OIM.

Restano tuttavia alcuni elementi di ambiguità, che rischiano di pesare non poco sul futuro sviluppo del programma. Innanzitutto, una questione aperta è senza dubbio quella delle risorse: se nel 2001 il PNA aveva potuto contare su 15 milioni di euro provenienti dall'8 per mille dell'IRPEF e dal Fondo Europeo per i Rifugiati della Commissione Europea, nel 2002 i finanziamenti si sono ridotti a soli 6,3 milioni di euro<sup>20</sup>. Per il futuro, in base all'art. 1-septies della legge n. 189/2002, che istituisce il "Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo", il governo si impegna a partecipare al finanziamento dell'accoglienza coprendo fino all'80% del costo di ogni singola iniziativa territoriale<sup>21</sup>. Allo Stato centrale, quindi, viene attribuito il ruolo di finanziatore parziale, specificando il limite massimo ma non quello minimo del finanziamento, ciò che implica, di

---

<sup>20</sup> Ciò ha comportato una riduzione del numero delle persone accolte, da 2.148 nel 2001 a 934 nel 2002. Nel periodo gennaio-luglio 2003 risultavano essere state accolte 699 persone (Caritas 2003, 484).

conseguenza, l'impossibilità di determinare a priori l'effettiva entità dell'onere per i Comuni, che può mutare di anno in anno.

Un altro elemento di incertezza è rappresentato dal Regolamento di attuazione relativo alle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato, attualmente ancora in fase di discussione, ma che - come si è detto nel par. 2 - le Regioni hanno già bocciato, presentando una serie di emendamenti (non accolti dal Governo) che tengono conto della direttiva dell'Unione Europea 2003/9/CE sulle norme minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli stati membri, il cui recepimento è previsto entro il 2005. Si tratta di proposte che mirano a favorire la standardizzazione delle procedure per la presentazione e l'accoglimento delle domande di asilo, la tutela dei diritti fondamentali e il rispetto delle competenze delle Regioni e degli enti locali<sup>22</sup>. Un nodo particolarmente delicato è quello generato dall'art. 5 che disciplina l'istituzione dei centri di identificazione: la norma, infatti, prevede che le amministrazioni locali sul cui territorio saranno attivati i centri vengano consultate soltanto in sede di Conferenza Unificata, mentre le Regioni rivendicano per queste realtà un ruolo più attivo, con una consultazione preventiva da parte del Ministero dell'Interno.

Malgrado queste notevoli incertezze residue, il quadro complessivo appare definito nelle sue linee fondamentali dalle innovazioni normative introdotte dalla legge n. 189/2002 nelle procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato (con l'istituzione delle Commissioni territoriali, l'istituzione di una procedura semplificata e accelerata, nonché dei "centri di identificazione", etc.), le quali hanno modificato profondamente il contesto normativo in cui il PNA aveva visto la luce. In questo quadro rinnovato, il Sistema nazionale di protezione appare ormai destinato a operare nel settore della integrazione sociale di rifugiati e titolari di permesso per protezione umanitaria, assai più che in quello della prima accoglienza dei richiedenti asilo. In questa prospettiva, da tempo il PNA si adopera per rafforzare la rete di *governance* orizzontale - cioè tra uffici amministrativi, enti e associazioni del terzo settore attive per esempio nell'area della formazione professionale - allo scopo di sostenere l'inserimento lavorativo di agevolare la ricerca di soluzioni abitative autonome da parte dei beneficiari di protezione internazionale.

### **3.2. *Minori non accompagnati***

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, che si trovano cioè sul territorio italiano privi di assistenza e di rappresentanza da parte di genitori o di altri adulti legalmente responsabili<sup>23</sup>, è senza

---

<sup>21</sup> Ricordiamo che per il 2003 il Fondo ha una dotazione di 9 milioni di euro (Caritas 2003, 484).

<sup>22</sup> Vedi: [http://www.regioni.it/fascicoli\\_conferen/Presidenti/2003/novembre/26\\_11\\_2003/status\\_Rifugiato/htm](http://www.regioni.it/fascicoli_conferen/Presidenti/2003/novembre/26_11_2003/status_Rifugiato/htm).

<sup>23</sup> Una definizione è contenuta nell'art. 1 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 535/1999.

dubbio un problema estremamente complesso e difficile, per le sue implicazioni sia in termini di politiche sociali che di interventi di ordine pubblico. Il D. Lgs. n. 286/1998 (Testo unico sull'immigrazione), all'articolo 33, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Comitato per i Minori Stranieri, i cui compiti sono poi stati specificati dal D.P.C.M. n. 535/1999. Il Comitato dovrebbe occuparsi di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri ammessi sul territorio, nonché di coordinare le attività delle amministrazioni interessate; inoltre, spetta sempre al Comitato accertare l'identità del minore, dare impulso alla ricerca dei familiari anche all'estero ed eventualmente adottare, ai fini di protezione e garanzia del diritto all'unità familiare, provvedimenti di rimpatrio assistito. Infine, il Comitato ha compiti di monitoraggio del fenomeno, attraverso l'istituzione di una apposita banca-dati<sup>24</sup>.

Al suo arrivo in Italia, o comunque nel momento in cui viene "intercettato" dalle autorità, il minore viene ospitato in centri di accoglienza gestiti da associazioni del terzo settore ed enti locali, dove si dà avvio alle procedure di identificazione. Con il rilascio del permesso di soggiorno per minore età<sup>25</sup>, il soggetto può accedere ai servizi di assistenza in attesa che il Comitato si pronunci in merito al rimpatrio assistito, o, al contrario, al prolungamento dell'accoglienza in Italia. Dati i tempi lunghi della decisione, non è raro che il minore si renda irreperibile, con tassi di dispersione sul territorio che superano il 20% dei minori stranieri non accompagnati segnalati al Comitato. Di solito, le presenze clandestine tendono a concentrarsi nei grandi e medi centri urbani, con rischi elevati di devianza e marginalizzazione sociale: dal confronto tra i dati in possesso del Comitato e quelli diffusi dalle strutture per la giustizia minorile, la percentuale di minori stranieri non accompagnati coinvolti in attività devianti risultava essere, nel dicembre 2000, pari al 17,1%.

Questo stato di cose genera un forte onere finanziario per i Comuni, e in particolare per quelli di maggiori dimensioni, che l'ANCI ha stimato intorno ai 222 milioni € l'anno, pari a 430 miliardi di vecchie lire. Non a caso, il D.P.C.M. n. 535/1999 ha assegnato proprio all'ANCI la componente di rappresentanza più consistente all'interno del Comitato Minori Stranieri, riconoscendo lo sforzo delle amministrazioni locali nell'affrontare quotidianamente il fenomeno.

Le nuove norme introdotte dalla legge Bossi-Fini, che prevedono la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per il minore che al compimento della maggiore età si trovi sul territorio nazionale da non meno di tre anni e sia stato ammesso a un programma di integrazione sociale per un periodo non inferiore a due anni (art. 25), rischiano di aumentare ulteriormente la pressione sui

---

<sup>24</sup> Sulla base dei dati raccolti dal Comitato, negli ultimi tre anni sono stati segnalati 20.000 ingressi clandestini di minori stranieri, ma la presenza effettiva potrebbe superare le 50.000 unità, dato che nella maggior parte dei casi non vi è segnalazione alle autorità competenti. Al 31 gennaio 2002 le segnalazioni giunte al Comitato erano 7.921 riguardanti giovani albanesi (50,7% del totale), seguiti dai marocchini (17,4%), dai romeni (8,5%) e dai cittadini della ex-Jugoslavia (4,9%).

<sup>25</sup> Vedi le circolari del Ministero dell'Interno del 13 aprile 2000 e del 9 aprile 2001.

servizi di accoglienza predisposti dai Comuni. A preoccupare, è soprattutto la prospettiva di un raddoppiamento dei tempi di accoglienza, che attualmente si aggirano attorno ai 18 mesi, ma che potrebbero arrivare fino a 36, se si considera che per ottenere un permesso regolare dopo i 18 anni è necessario dimostrare almeno tre anni di presenza sul territorio italiano, con il conseguente rischio di un abbassamento dell'età dei minori presenti nel nostro paese.

Per fronteggiare questa situazione, con il probabile carico finanziario e operativo aggiuntivo a cui sarebbero soggetti i Comuni, appare quanto mai urgente un ripensamento del ruolo del Comitato Minori Stranieri, che di fatto ha finito per concentrare i propri sforzi sul trattamento dei casi singoli, perdendo così di vista quelle funzioni di monitoraggio del fenomeno e indirizzo degli interventi che pure erano originariamente previste, e che oggi appaiono quanto mai indispensabili ai fini di una gestione coerente e complessiva del problema. A tal fine, l'ANCI ha elaborato, insieme al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un "Progetto-pilota per la costituzione e la gestione di un sistema nazionale, integrato ed in rete, di accoglienza, assistenza, integrazione e rimpatrio assistito, in favore dei minori stranieri non accompagnati". Il modello di fondo è quello già sperimentato con il PNA, e prevede ancora una volta l'intersezione tra un sistema di *governance* multilivello e uno di *governance* orizzontale. A livello nazionale, infatti, un organismo formato dal governo centrale (Ministero del lavoro e delle politiche sociali) e dai governi locali (rappresentati dall'ANCI) dovrebbe occuparsi del coordinamento generale del programma-pilota, definendone le linee strategiche, promuovendo i progetti di carattere nazionale, rendendo compatibili le diverse iniziative poste in essere sul territorio e assicurando un raccordo costante con tutti gli enti locali e i soggetti interessati. L'attuazione delle iniziative, poi, verrebbe concretamente delegata a livello territoriale, e in particolare ad amministrazioni ed enti locali in collaborazione con le associazioni del terzo settore e, per quanto riguarda i progetti di rimpatrio assistito, con ONG e associazioni operanti nei paesi di origine.

Un primo passo nella direzione della concreta attuazione del progetto-pilota è rappresentato senza dubbio dal protocollo di intesa tra ANCI e OIM che, come si è accennato, si propone proprio di estendere la metodologia di intervento sperimentata con il PNA anche ai minori non accompagnati e ad altre categorie particolarmente vulnerabili (anziani, portatori di *handicap* e vittime di tratta). In altre parole, l'Unità "Sistema di interventi decentrati e in rete" (SID) dovrebbe costituire il nucleo centrale di un sistema di accoglienza coordinato e diffuso sull'intero territorio nazionale, e cioè basato, come nel caso del PNA, su una rete di città che mettono a disposizione del progetto le risorse di accoglienza presenti sul proprio territorio. Ciò dovrebbe consentire, innanzitutto, una migliore gestione del problema, che verrebbe a gravare non più solo sulle città grandi e medie, ma anche sui comuni minori, che si impegnano a contribuire nel cercare soluzioni di volta in volta più

adeguate ai casi, dalle sistemazioni in comunità ai progetti di seconda accoglienza. In secondo luogo, la creazione di una rete efficiente dovrebbe favorire anche la sottoscrizione di un protocollo comune di *standard* e procedure condivise, al fine di superare le attuali disomogeneità nelle prassi adottate a livello locale dai diversi uffici coinvolti nel trattamento dei minori stranieri non accompagnati (dalle questure, ai Tribunali per i minorenni, ai giudici tutelari) che - al di là di isolate “buone pratiche”, che pure si registrano - rischiano però di ledere i diritti dei soggetti interessati.

Un altro obiettivo programmatico dell’Unità SID è quello di dare impulso alle attività di cooperazione decentrata tra Comuni italiani e autorità locali e nazionali nei paesi d’origine, al fine di rendere il rimpatrio assistito una possibilità reale di reinserimento sociale, e non solo una misura volta a favorire il ritorno nelle aree di origine.

Sempre al fine di garantire il più possibile il rispetto dell’interesse del minore, è auspicabile che i servizi sociali del Comune assumano un ruolo di primo piano nelle decisioni di rimpatrio assistito. Sono questi ultimi, infatti, a seguire quotidianamente i singoli casi, e quindi a conoscere direttamente le situazioni e i problemi, ciò che rappresenta un’ulteriore garanzia contro decisioni involontariamente lesive dei diritti dell’interessato. La messa in rete e la definizione di *standard* omogenei da parte del SID dovrebbero incoraggiare i servizi sociali dei Comuni ad assumere più direttamente un ruolo attivo nelle procedure di rimpatrio assistito, contribuendo a fornire a tali servizi gli strumenti di conoscenza e operativi necessari.

### **3.3. Vittime della tratta**

Tra i flussi non programmati, quello delle donne vittima della tratta a fini di sfruttamento si caratterizza senza dubbio come problema particolarmente spinoso, non solo per le implicazioni di ordine sociale, ma anche per la estrema difficoltà di avere un quadro preciso del fenomeno. Secondo le stime più accurate, il numero di donne trafficate e ridotte in condizione di assoluta mancanza di libertà sarebbe compreso tra 1.800 e 3.000 (Carchedi 2001, 638), all’interno di una realtà di prostituzione immigrata che coinvolge all’incirca 25.000 persone. Vi è, poi, un altro segmento di donne immigrate sfruttate, anche se i confini tra condizioni di sfruttamento e riduzione in schiavitù non sono sempre facili da individuare. Per quanto riguarda le nazionalità, le più numerose sono le donne nigeriane, circa il 60%, seguite, nell’ordine, da quelle provenienti dall’Albania, dalle ex repubbliche sovietiche (Moldavia, Russia e Ucraina), dall’America latina, dalla ex-Iugoslavia e dalla Romania (Europap/Tampep 2001; Massari 2003, 303; Monzini 2002).

Come è noto, l’articolo 18 del D.Lgs. 286/1998, ponendosi all’avanguardia rispetto alle legislazioni vigenti in altri paesi europei e non (Tola 2001, 624), ha non solo distinto nettamente la

responsabilità dei trafficanti da quella delle vittime, ma si è anche prefisso l'obiettivo di proteggere queste ultime prevedendo il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale e l'avvio di percorsi di recupero e integrazione sociale. Questi programmi, che in base a quanto stabilito dal Regolamento di attuazione del T.U. sull'immigrazione (artt. 25, 26 e 27), possono essere realizzati dagli enti locali e da soggetti privati convenzionati, sono finanziati per il 70% dallo Stato e per il 30% dagli enti locali. La selezione ed approvazione dei progetti è compito di una apposita Commissione interministeriale, composta da rappresentanti dei Ministeri di Grazia e Giustizia, dell'Interno, del Lavoro e di Solidarietà Sociale, nonché del Dipartimento Pari Opportunità.

Nel 2000 i progetti co-finanziati sono stati 47, per lo più concentrati nel centro-nord, dove ne sono stati realizzati ben 36<sup>26</sup>. La tipologia di interventi è molto varia, e va dalle "unità di strada" al segretariato sociale, dall'inserimento in famiglia alle case protette e ai percorsi di formazione professionale. Complessivamente, queste attività hanno visto impegnate circa 200 organizzazioni, di cui circa un quarto pubbliche, nella maggior parte dei casi amministrazioni locali. I Comuni, quindi, hanno assunto un ruolo cruciale nell'implementazione delle politiche a favore delle vittime della tratta, caratterizzandosi in molti casi come vero e proprio asse portante della rete locale di risorse e servizi, come ad esempio nel caso di Modena (Prina 2002, 3). Altri casi, invece, come quello di Torino e di Milano, appaiono caratterizzati da una minore collaborazione tra pubblico e privato, se non addirittura da una certa concorrenza reciproca (Prina 2002, 3; Caponio 2002, 26).

Ne deriva, come è evidente, un quadro estremamente complesso di interventi e risorse, nel cui ambito l'ANCI, in quanto associazione nazionale dei principali attori coinvolti nella realizzazione dei progetti, e cioè i Comuni, potrebbe svolgere un ruolo di coordinamento e razionalizzazione tutt'altro che secondario. Il modello, ancora una volta, potrebbe essere rappresentato dal PNA, che prevede, innanzitutto, una partecipazione dei rappresentanti dei governi locali alle funzioni di indirizzo generale e definizione nazionale dei programmi, e, in secondo luogo, un decentramento coordinato, ovvero orientato a sostenere la creazione di una rete di servizi sul territorio basata su principi di *resource pooling* e *burden sharing*, e, quindi, volta ad evitare il rischio di parcellizzazione e duplicazione dei progetti. Una simile azione di coordinamento appare ancora più utile e appropriata a causa della natura stessa del problema, che riguarda soggetti che devono sfuggire a organizzazioni criminali, e nei cui confronti si pongono continuamente problemi di sicurezza e di protezione personale. Uno sforzo particolare, quindi, dovrebbe essere diretto a favorire la massima intesa e collaborazione tra le organizzazioni della società civile e le istituzioni

---

<sup>26</sup> Per questi dati, si veda il contributo di Carchedi (2001) al *Secondo Rapporto sull'Integrazione degli immigrati in Italia*.

interessate al problema, e specialmente quelle di polizia<sup>27</sup>, anche al fine di favorire il consolidamento di procedure *standard* e uniformi di accesso al titolo di soggiorno per protezione sociale e ai relativi servizi.

La costituzione dell'Unità SID, che in prospettiva dovrebbe occuparsi anche di vittime della tratta, rappresenta senza dubbio un primo passo concreto verso un modello innovativo di gestione coordinata degli interventi. Questo tipo di modello di intervento contempla, come si è visto, anche azioni di cooperazione decentrata con le comunità e le istituzioni locali nei paesi di origine, supporto indispensabile per il successo di percorsi di rimpatrio assistito di donne che hanno vissuto in Italia un'esperienza di immigrazione particolarmente difficile e traumatica<sup>28</sup>.

#### **4. Immigrati e lavoro: quale ruolo per i Comuni?**

Le migrazioni per lavoro o economiche, compiute da individui che lasciano il paese di origine per cercare condizioni di vita migliori, possono rappresentare un'importante opportunità di sviluppo per i sistemi produttivi locali, soprattutto in un contesto di "glocalizzazione", dove, come si è evidenziato nel par. 1, la domanda di lavoro si caratterizza come variabile nel tempo e nello spazio a seconda dalle esigenze contingenti di distretti industriali, "città globali" e aree metropolitane. Il governo locale da istituzione "di consumo", diretta essenzialmente alla produzione di servizi di *welfare*, si caratterizza sempre più come istituzione "di sviluppo", diretta a promuovere cioè lo sviluppo economico e sociale del territorio. In termini di politiche migratorie, ciò implica un ruolo

---

<sup>27</sup> È noto, infatti, come non sempre i responsabili locali dei progetti siano riusciti ad instaurare rapporti positivi con le questure, con inevitabili ripercussioni sull'*iter* di accesso al permesso di soggiorno per protezione sociale (Tola 2001, 623).

<sup>28</sup> Tra i pochi progetti-pilota avviati in Italia su questa problematica, vogliamo segnalare il progetto Al.Ni.Ma. (acronimo che indica i tre paesi *target* del progetto: Albania, Nigeria e Marocco). Si tratta di un progetto di sostegno al reinserimento nei paesi di origine di migranti espulsi dall'Italia e appartenenti a due specifiche categorie "deboli": a) ex-detenuiti (per quanto riguarda l'Albania e il Marocco) e b) donne che hanno esercitato la prostituzione in Italia, eventualmente anche vittime di tratta che in Italia non abbiano potuto accedere al permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, nel caso della Nigeria. Accanto a queste due categorie beneficiarie, il progetto Al.Ni.Ma. ne prevede, in tutti e tre i paesi *target*, una terza, rappresentata da giovani a rischio di emigrazione clandestina. Nei confronti di queste tre categorie di beneficiari il progetto interviene mediante attività di formazione professionale specificamente mirata al reinserimento (o al mantenimento, nel caso dei giovani a rischio di emigrazione clandestina) nei mercati del lavoro dei paesi di origine), seguita dalla erogazione di micro-crediti per l'avviamento di attività micro-imprenditoriali o dalla concessione di borse-lavoro per favorire l'assunzione da parte di soggetti imprenditoriali già attivi. Il progetto - di cui è capofila Tampep onlus (Torino) e i cui *partner* principali sono S.R.F. Società Ricerca e Formazione (Torino), COOPI Cooperazione Internazionale (Milano), CeSPI Centro Studi di Politica Internazionale (Roma), Città di Moncalieri Ufficio Pace, Moncalieri (Torino) - è finanziato dalla Commissione europea (linea di bilancio B7-667, Cooperazione con paesi terzi in materia di immigrazione e asilo, codice progetto 2002/HLWG/26) ed è co-finanziato da Regione Piemonte, UNICRI e altri soggetti.

non solo nella gestione delle emergenze, come nel caso appena esaminato dei flussi non programmati, ma anche in quella delle presenze per lavoro, in quanto risorsa cruciale per il tessuto produttivo locale.

Finora, la prassi delle regolarizzazioni periodiche ha reso estremamente difficile qualsiasi intervento strategico da parte del governo locale, che, di fatto, anche nel caso delle migrazioni da lavoro, si è trovato per lo più a gestire emergenze, quali soprattutto quelle relative all'accoglienza abitativa. Sebbene l'abbandono di tale logica emergenziale appaia sempre più urgente per lo sviluppo di un sistema di politiche orientate allo sviluppo del territorio, di fatto, come vedremo, lo schema di regolamento di attuazione della legge n. 189/2002 si pone in controtendenza, rimettendo in discussione il ruolo di governi locali e regioni nella gestione dei fenomeni migratori, come evidenziato dalle critiche mosse all'articolato dalla Regioni in sede di Conferenza Unificata.

#### **4.1. Inserimento socio-abitativo**

Quello dell'inserimento socio-abitativo degli immigrati è senza dubbio uno dei problemi più scottanti a livello locale, come evidenziato da proteste eclatanti quali le occupazioni di stabili abbandonati a Milano e in altre città, o addirittura di chiese, a Treviso e a Bologna. I protagonisti di questi episodi si sono spesso rivelati essere lavoratori in piena regola con i permessi di soggiorno, ma ciononostante impossibilitati a trovare una soluzione abitativa dignitosa per sé e per la propria famiglia, a causa dell'esosità dei canoni d'affitto e delle discriminazioni più o meno esplicite operate dagli affittuari nei confronti degli stranieri<sup>29</sup>.

Il decentramento di competenze in materia abitativa a Regioni ed enti locali sancito dal D.Lgs. n. 112/1998, è avvenuto in assenza di meccanismi di finanziamento adeguati<sup>30</sup>, ciò che ha determinato un generale e netto calo del livello di spesa pubblica in questo settore di *policy*. Ne è derivata la necessità di coinvolgere altri attori, anche non pubblici, nel reperimento di risorse da destinare alla casa. Nel caso degli immigrati, l'articolo 6 della legge n. 189/2002 ha puntato essenzialmente sul coinvolgimento dei datori di lavoro, ai quali viene affidata la responsabilità dell'alloggio per il lavoratore dipendente straniero. Si tratta di un onere non indifferente per gli imprenditori, che invece, secondo la Presidente dei giovani imprenditori, Anna Maria Artoni, "dovrebbe rientrare tra i

---

<sup>29</sup> In proposito, si veda la ricerca promossa dal Comitato "Oltre il razzismo" nel corso del 2000 a Torino (Comitato "Oltre il razzismo" 2000, 13-57).

<sup>30</sup> La tassa statale per finanziare l'edilizia sociale pubblica, la cosiddetta GESCAL (GESTione CAse Lavoratori), è rimasta in vigore fino al 1998. Al momento attuale, l'edilizia sociale grava totalmente sui bilanci regionali, dato che, in base al D.Lgvo. n. 112/1998, spettano alle regioni le competenze di programmazione e controllo delle risorse istituzionali relative alla casa e al territorio; i Comuni hanno invece la responsabilità della gestione delle politiche abitative locali.

compiti tipici degli enti locali. Riteniamo essenziale che questi ultimi diventino protagonisti dell'integrazione, magari prevedendo sistemi di incentivi fiscali a favore degli imprenditori che si facciano carico del problema alloggi a favore degli immigrati"<sup>31</sup>.

In realtà, recenti ricerche sulle politiche abitative per gli immigrati (Reggiani 2000, Tosi 2001 e 2002, Elabora 2003), hanno rivelato come il coinvolgimento degli enti locali costituisca ormai un dato di fatto in molte città italiane. Ad Arzignano, ad esempio, una località in provincia di Vicenza, il Comune, nel predisporre i piani urbanistici, ha messo a disposizione degli imprenditori un'area apposita per la costruzione di alloggi destinati a lavoratori stranieri, finanziandone in parte il progetto. In altri casi, gli enti locali hanno stipulato accordi con le Associazioni Industriali e le aziende regionali per l'edilizia, in base ai quali ognuno contribuisce alla costruzione di alloggi-pensionati (è il caso, ad esempio, di Brescia, con il coinvolgimento dell'ALER locale), oppure all'acquisizione di appartamenti da ristrutturare per i quali il datore di lavoro si accolla il pagamento di parte dell'affitto. In altri contesti, invece, soprattutto in Toscana ed Emilia Romagna, è lo stesso Comune ad assumersi in prima persona la responsabilità di rispondere alla domanda abitativa degli stranieri sul territorio comunale, facendo fronte con risorse proprie al risanamento di alloggi da destinare agli immigrati e alle necessarie garanzie per i proprietari; altrove, sono infine le associazioni del terzo settore a svolgere una tale funzione, con o senza la partecipazione delle amministrazioni locali<sup>32</sup>.

Come si può vedere da questa breve rassegna, il quadro degli interventi sul territorio è quanto mai complesso e variegato. Esperienze diverse di *governance* orizzontale, e cioè di coordinamento tra attori pubblici e privati, vedono spesso il Comune nel ruolo di promotore di iniziative diverse, dai fondi di garanzia, alla ristrutturazione di alloggi, al *project financing*, per citare solo le formule più diffuse. Insomma, appare più che mai indispensabile un'azione di monitoraggio, analisi e diffusione delle *best practices*, che potrebbe costituire per l'ANCI una prima piattaforma concreta per fare il punto sulle politiche avviate e su quelle possibili. Allo stesso tempo, potrebbe risultare quanto mai promettente un'estensione del modello integrato di rete a livello di città metropolitana, e cioè tra città capoluogo e comuni dell'*hinterland*. Soprattutto nelle grandi città del centro-nord (ma anche, per esempio, a Roma), infatti, si registra puntualmente uno scarto tra relativa facilità nell'accesso al lavoro ed estrema difficoltà nel reperire una sistemazione abitativa dignitosa. "Fare sistema" con i

---

<sup>31</sup> Relazione presentata al convegno annuale dell'Associazione Giovani Imprenditori, giugno 2002.

<sup>32</sup> Un'esperienza particolarmente interessante è quella avviata a Padova dalla cooperativa "Nuovo villaggio" che, in *partnership* con le ACLI, la Banca Popolare Etica, la Camera di Commercio di Padova, la Diocesi, la Provincia di Padova e quella di Rovigo, ha promosso la fondazione "La Casa" Onlus. Attraverso la sottoscrizione di specifici certificati di deposito emessi da Banca Etica, un imprenditore, ad esempio, può avere a disposizione alloggi e/o posti letto per i propri dipendenti immigrati o in mobilità in misura proporzionale all'entità dei depositi effettuati ed alla durata del loro vincolo temporale.

comuni limitrofi vuol dire innanzitutto guardare alla questione casa come ad un problema dell'intero territorio metropolitano, a cui occorre trovare soluzioni su di una scala territoriale più ampia di quella costituita dalla sola città.

In generale, comunque, considerata la responsabilità che la nuova legge assegna ai datori di lavoro, un'attenzione particolare dovrà essere riservata a quelle misure che possono favorire il coinvolgimento di questi ultimi, dai progetti di *project financing* alla concessione di benefici fiscali, quali ad esempio la riduzione dell'ICI, per opere di costruzione e risanamento edilizio<sup>33</sup>. In questo secondo caso, ad esempio, il datore di lavoro potrebbe anticipare la somma necessaria all'intervento, ottenendone successivamente la restituzione attraverso la riscossione parziale o totale del canone di affitto. In questo contesto, ruolo del Comune sarebbe non solo quello di individuare le possibili aree edificabili - o edifici di sua proprietà da ristrutturare - ma anche quello di agire da garante tra le parti, ovvero tra l'imprenditore da un lato e l'inquilino straniero dall'altra.

Una tale azione di disseminazione delle politiche potrebbe senz'altro risultare più incisiva se condotta anche in collaborazione con i livelli di governo regionale, cui, come abbiamo visto, spetta la competenza in materia di politiche abitative. L'obiettivo, ancora una volta, deve essere quello di garantire ovunque pari condizioni per l'accesso alla casa, favorendo in particolare la sperimentazione di azioni innovative nelle regioni e nelle città del sud, dove spesso i problemi degli immigrati vanno a sommarsi a quelli della popolazione italiana meno abbiente.

#### ***4.2. Formazione, selezione, reclutamento***

Nella prospettiva dell'ente locale come istituzione "di sviluppo", rilevanza centrale assumono le azioni dirette alla formazione, selezione e reclutamento dei lavoratori stranieri, che devono rispondere alle esigenze del sistema produttivo del territorio. Una simile rilevanza è riconosciuta dalla legge Bossi-Fini, che, all'art. 19 prevede che gli enti locali, così come le Regioni, le Province autonome, le organizzazioni degli imprenditori e dei lavoratori, gli organismi internazionali e le associazioni operanti nel campo dell'immigrazione da almeno tre anni, possano collaborare alla realizzazione delle attività di istruzione e formazione professionale nei paesi di origine, sulla base di programmi approvati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero dell'Istruzione, anche su proposta di Regioni e Province autonome. Tali attività dovrebbero avere tre obiettivi principali: l'inserimento lavorativo mirato in determinati settori produttivi in Italia;

---

<sup>33</sup> Per un approfondimento di problemi e percorsi possibili in primo luogo sul piano fiscale e un'analisi delle soluzioni ipotizzate e di una loro verifica sperimentale, si veda il rapporto di ricerca *Il ruolo della cooperazione per la soluzione*

l'inserimento lavorativo mirato nei settori produttivi italiani che operano nei paesi di origine; lo sviluppo di attività produttive e imprenditoriali autonome nei paesi di origine. Secondo il testo della legge, la partecipazione a queste iniziative di istruzione e formazione professionale dovrebbe costituire un titolo preferenziale per la chiamata al lavoro nei settori ai quali si riferiscono le attività stesse.

In base alla nuova legge, quindi, la selezione e la formazione dei lavoratori immigrati dovrebbero essere basate sullo sviluppo di una rete *governance* multilivello, che prevede, da un lato, la predisposizione da parte del governo centrale, anche su proposta di regioni e province autonome, di programmi di formazione nei paesi di origine, e, dall'altro, la collaborazione tra istituzioni pubbliche e private nella realizzazione dei programmi stessi. In questo contesto, poi, un ruolo non secondario andrebbe riconosciuto anche alle istituzioni e organizzazioni dei paesi di origine, che la legge non menziona, ma che pure rappresentano *partner* indispensabili e privilegiati per la concreta attuazione e realizzazione dei percorsi di formazione, soprattutto se orientati allo sviluppo di attività produttive e imprenditoriali *in loco*.

Di fatto, però, il Governo non ha accolto alcuni emendamenti al Regolamento di attuazione proposti dalle Regioni proprio al fine di valorizzarne il ruolo nella formazione e nell'inserimento lavorativo degli immigrati nel tessuto economico locale. È questo il caso dell'articolo 34 che elenca i titoli di prelazione, che danno cioè un diritto di priorità all'ingresso per lavoro nel nostro paese. È previsto che i programmi di formazione e istruzione nel paese di origine, che consentono l'inserimento nelle liste del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, siano concretamente predisposti con decreti emanati di concerto con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca sentito il parere del Ministero degli Esteri; non è però prevista alcuna intesa preventiva in sede di Conferenza Stato-Regioni, come invece chiedevano le Regioni stesse. Allo stesso modo, non sono state accolte le proposte volte a semplificare le procedure di organizzazione e valutazione dei programmi formativi, mediante, ad esempio, la possibilità per le Regioni di sottoscrivere convenzioni con il Ministero per la promozione di specifici corsi; allo stesso modo, è stata respinta la richiesta di accordare quote di ingressi *ad hoc* alle Regioni che presentino validi progetti per l'attivazione di corsi di formazione.

In altre parole, il Regolamento di attuazione tuttora in fase di approvazione non sembra riconoscere alcun ruolo specifico agli enti territoriali nel reclutamento della manodopera appositamente formata per rispondere alle esigenze di determinati settori produttivi. In questo, il regolamento non fa che confermare l'orientamento di fondo della legge 189/2002, la quale non aveva previsto alcuna novità rilevante in materia di meccanismi di ingresso e di soggiorno dei lavoratori extra-comunitari.

Al contrario, come è noto, le procedure risultano irrigidite, a causa dell'eliminazione di un canale possibile per favorire l'incontro *in loco* tra domanda e offerta di lavoro, quale era appunto l'istituto dello "sponsor". Di fatto, l'unico meccanismo residuo è quello della chiamata nominativa tramite gli appositi elenchi istituiti presso le sedi diplomatiche ed ambasciate italiane all'estero: un meccanismo che ha già dimostrato di non funzionare in passato, in quanto non ha incentivato gli ingressi regolari, e che rischia di risultare ancora più inadeguato oggi, a causa del carico di oneri a cui è soggetto il datore di lavoro (dall'impegno a fornire idonea sistemazione abitativa a quello di coprire le spese di un eventuale viaggio di ritorno).

Ma se l'obiettivo è quello di assecondare le richieste di forza lavoro immigrata provenienti dai sistemi produttivi locali e favorirne l'inserimento in un'ottica orientata allo sviluppo economico del territorio, la previsione di meccanismi che consentano l'incontro *in loco* tra domanda e offerta di lavoro risulta quanto mai urgente. Va in tal senso la proposta avanzata dall'ANCI di introdurre una procedura di "chiamata professionale", diretta a consentire, sempre nell'ambito delle quote nazionali stabilite dalla legge e attingendo agli appositi elenchi, l'ingresso regolare di lavoratori stranieri per il periodo strettamente necessario – non più di sei mesi – all'inserimento lavorativo *in loco*. In base a questo meccanismo, spetterebbe ai Comuni, sulla base di un processo di concertazione con gli attori pubblici e privati interessati, stabilire il numero di stranieri che è possibile accogliere sul territorio ai fini dell'inserimento nel mercato del lavoro locale. Una tale misura, dovrebbe essere sostenuta dall'istituzione di un fondo apposito al cui approvvigionamento sarebbero chiamati a contribuire anche i datori di lavoro interessati. In questo modo, si otterrebbe il doppio risultato di coinvolgere attivamente il territorio nelle politiche di reclutamento - rispondendo così alle continue e pressanti richieste di manodopera immigrata provenienti da molti settori del mondo imprenditoriale – e di garantire ai lavoratori stranieri condizioni di accoglienza dignitose e sicure.

Vale ancora la pena di notare come il meccanismo della "chiamata professionale" si differenzi sensibilmente dal precedente istituto dello "sponsor". Infatti, laddove in quest'ultimo caso la prestazione di garanzia era estesa a una pluralità di soggetti non solo istituzionali (dal cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante, alle associazioni professionali e ai sindacati, agli enti e alle associazioni di volontariato) la "chiamata professionale" si caratterizzerebbe come uno strumento a disposizione degli enti locali per garantire una risposta alle esigenze di sviluppo economico del territorio. Ciò avrebbe l'effetto di prevenire i rischi di un utilizzo improprio del meccanismo stesso da parte degli immigrati, magari per alimentare catene migratorie destinate a un

inserimento più o meno legale, ciò che - secondo alcuni critici - sarebbe avvenuto nel caso dello *sponsor*<sup>34</sup>.

## **5. La nuova regolarizzazione. Implicazioni per la capacità di governo dei Comuni italiani**

In base ai dati del Ministero degli Interni, l'ultima sanatoria ha consentito la regolarizzazione di ben 634.728 lavoratori stranieri, a fronte di 705.404 domande registrate alla scadenza dell'11 novembre 2002<sup>35</sup>. Come è evidente, il successo del provvedimento ha superato ogni previsione della vigilia. Non sembra esagerato parlare di un vero e proprio spartiacque nella storia migratoria italiana: in una sola volta, infatti, è stato raccolto un numero di domande equivalente a quello delle tre sanatorie precedenti (1990, 1995 e 1998) messe assieme; il numero di lavoratori regolarmente registrati provenienti da paesi a forte pressione migratoria<sup>36</sup>, che alla fine del 2001 era pari a 706.329, risulta quasi raddoppiato in poco più di un anno.

Un incremento tanto elevato in così poco tempo è destinato, ovviamente, ad avere ricadute pesanti sul sistema di *welfare* e, in particolare, sui servizi delle amministrazioni locali, che, come abbiamo visto, si sono già da tempo fatte carico di rispondere alle emergenze così come alle esigenze di integrazione degli immigrati. Ma andiamo a considerare più nello specifico quali sono le aree maggiormente interessate da quest'ultima regolarizzazione, per poi passare a evidenziare meglio il possibile impatto sulle politiche locali.

La distribuzione delle domande di regolarizzazione sul territorio sembra, almeno in prima battuta, sfatare il tradizionale primato del sud: il 33% delle domande, infatti, è stato presentato nel nord-ovest, il 19% nel nord-est, il 29% nelle regioni del centro, il 16% nel sud e solo il 3% nelle isole (Carfagna e Pittau 2003, 138). Tuttavia, se si prende in considerazione la *pressione migratoria*, che può essere valutata attraverso il rapporto tra numero di istanze di regolarizzazione e numero di lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti (Carfagna e Pittau 2003, 138), la situazione cambia sensibilmente. La pressione migratoria così definita risulta infatti più bassa nelle regioni del nord, per aumentare decisamente in quelle del centro e del sud: se nel nord-est essa è pari al 74,4, nel

---

<sup>34</sup> In realtà, una valutazione attendibile e approfondita del funzionamento di questo istituto non è mai stata effettuata. La Caritas (2002, 123), in base all'analisi dei dati raccolti presso 18 questure, ha evidenziato come il 39,6% delle domande sia stato presentato da Italiani e il 60,6% da stranieri. In ogni caso, le domande accolte sono state poco più di un quarto (il 27,3%) di quelle presentate.

<sup>35</sup> Per questi dati, ancora non definitivi, si veda la seguente pagina *web*: [www.mininterno.it/salastampa/comunicati/pages/2004/200401/c\\_000000465.htm](http://www.mininterno.it/salastampa/comunicati/pages/2004/200401/c_000000465.htm).

senso che sono state presentate 74 istanze di regolarizzazione ogni 100 lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti, nel nord-ovest il rapporto sale a 96,7, nel centro a 160,5 e nel sud addirittura a 173,2, il che vuol dire che nelle regioni del mezzogiorno, per ogni 100 lavoratori regolari sono state presentate ben 173 nuove domande di regolarizzazione<sup>37</sup>. Come è evidente, il dato sulla pressione migratoria evidenzia vecchi squilibri, soprattutto per quanto riguarda la diffusione del lavoro irregolare. Questo appare decisamente più diffuso al sud, eppure anche nel nord-est e nel nord-ovest, dove prevale l'inserimento nell'impresa, l'irregolarità è tutt'altro che secondaria. Il dato non può che far riflettere, soprattutto se si considera che è decorso un periodo di tempo relativamente breve dall'ultima regolarizzazione, avvenuta nel 1998.

I dati a livello provinciale (Carfagna e Pittau 2003, 137) evidenziano, poi, come i principali poli di attrazione siano rappresentati sempre dalle grandi città capoluogo di regione. La classifica del lavoro domestico<sup>38</sup>, infatti, vede al primo posto Roma con 67.000 domande, seguita da Milano con 40.000 istanze, Napoli con 37.000, Torino con 17.000 e Brescia con 7.500. Le stesse città compaiono sempre ai primi cinque posti anche nella classifica relativa alle assunzioni in azienda, seppure in ordine diverso: in cima troviamo infatti Milano, con 51.000 istanze di regolarizzazione, quindi Roma con 40.000, Torino con 19.000, Brescia con 17.000 e Napoli con 12.000. È evidente che il fenomeno dell'immigrazione, e in particolare di quella irregolare, tende a privilegiare i grandi centri dove si concentrano molte opportunità di lavoro nel settore domestico o aziendale, anche se il caso di Brescia evidenzia come nelle regioni del nord sia in corso un processo di redistribuzione verso i centri di medie dimensioni, soprattutto per effetto della presenza di distretti industriali in forte sviluppo.

Dall'analisi fin qui condotta, appare evidente come fino ad oggi la programmazione dei flussi per inserimento stabile non sia stata in grado di rispondere in modo efficiente alla domanda di lavoro immigrato che si manifesta a livello locale. Un sistema che, come profilato nel par. 4.2., tenga conto di queste esigenze appare quanto mai urgente. Solo in questo modo, infatti, le amministrazioni comunali potrebbero passare dalla gestione passiva dell'emergenza alla promozione attiva del territorio. Non vi è dubbio, infatti, che ogni regolarizzazione riversi sui Comuni un carico di spesa inaspettato e la cui entità è difficile da prevedere. Al contrario, un meccanismo di ingresso regolare calibrato sulle esigenze produttive del contesto locale potrebbe ridurre al massimo queste tensioni improvvise, favorendo invece un inserimento graduale e la predisposizione di servizi adeguati al numero di immigrati di volta in volta regolarmente "chiamati".

---

<sup>36</sup> Dal conteggio sono esclusi, quindi, i cittadini di paesi dell'UE, e quelli provenienti da paesi a sviluppo avanzato.

<sup>37</sup> Le isole restano sempre il fanalino di coda, con 67,8 domande ogni 100 lavoratori. A livello nazionale la pressione migratoria risulta pari al 99,4%.

Al momento attuale, invece, le amministrazioni locali si trovano a dover subire una regolarizzazione senza precedenti, il cui impatto sui servizi di *welfare* difficilmente potrà essere assorbito con i finanziamenti del Fondo per le Politiche Migratorie previsto dall'art. 45 del D.Lvo. 286/1998 (ora incorporato nel Fondo per le politiche sociali<sup>39</sup>), e diretti a favorire una gestione “normale” del fenomeno. Di fatto, a trent'anni circa dall'inizio dei primi flussi migratori verso l'Italia, ci si trova nuovamente a dover fronteggiare una situazione eccezionale, a cui gli strumenti ordinari non potranno fare fronte. Un ripensamento delle politiche di accoglienza e inserimento appare quanto mai urgente e necessario.

## Conclusioni

In questo *paper* si è cercato di disegnare sinteticamente un nuovo modello di *governance* dei flussi migratori, un modello che fa perno sul governo locale e sulla capacità di quest'ultimo di promuovere politiche di sviluppo del territorio. Finora, questo modello ha trovato applicazione concreta in Italia solo parzialmente, nell'ambito della gestione dell'immigrazione più problematica, come evidenziato soprattutto dall'esperienza del PNA e, con molti limiti, da quella del Comitato Minori Stranieri. In entrambi i casi, si riscontra un'intersezione tra due reti di *governance*: una rete verticale, in cui i governi locali, attraverso l'ANCI, partecipano, insieme ai livelli di governo sovraordinati, alla definizione dei programmi e al coordinamento generale delle politiche; e una rete orizzontale, dove invece i Comuni si rapportano direttamente agli attori pubblici e privati che, sul territorio, a vario titolo si interessano dei problemi. Un sistema di *governance* fortemente integrato e coordinato, come evidenziato dal modello della “rete di città” del PNA, in base alla quale le amministrazioni che hanno aderito al progetto mettono a disposizione le risorse di accoglienza presenti sul proprio territorio (*resource pooling*), in modo da realizzare una reale condivisione dei problemi (*burden sharing*).

Si tratta, come è evidente, di un modello estremamente flessibile, che può vedere di volta in volta dialogare tra loro attori diversi, a seconda delle questioni sul tappeto. La sfida attuale è proprio quella di estendere, in via sperimentale, un tale modello anche alla gestione dei flussi di immigrati da lavoro o economici. A questo fine, è necessario prevedere, a livello di coordinamento verticale,

---

<sup>38</sup> In totale, sono state presentate 341.121 domande per il lavoro domestico, e 361.035 per il lavoro in aziende (Caritas 2003, 4).

<sup>39</sup> La legge finanziaria 2003, inoltre, all'art. 28 comma 1, ha eliminato il vincolo di destinazione delle risorse che confluiscono nel Fondo per le politiche sociali (istituito dall'art. 59 della legge n.449/1997), Fondo per le politiche migratorie incluso. In altre parole, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali può ripartire queste risorse a sua discrezione, sulla base di priorità diverse rispetto a quelle previste originariamente. Per un approfondimento si rimanda a: Finocchi Ghersi 2003, 49-50.

l'interazione tra i diversi soggetti istituzionali competenti per specifici settori di *policy* (ad esempio le Regioni nel caso dell'accesso alla casa, e il governo centrale nel caso del reclutamento di manodopera straniera); a livello orizzontale, invece, occorre assicurare la partecipazione di tutti i possibili attori coinvolti nei processi di inserimento sul territorio, e cioè, in primo luogo, le altre istituzioni pubbliche (come ad esempio i comuni minori allorché si tratta della questione casa), le imprese e le famiglie, ma anche le comunità di origine degli immigrati stessi, come evidenziato trattando dei progetti di formazione e cooperazione decentrata.

Un tale processo di ridefinizione delle politiche migratorie in termini di *governance* multilivello sarebbe, tra l'altro, pienamente coerente con le riforme legislative che, nell'ultimo decennio, hanno riconosciuto al governo locale un ruolo cruciale nella gestione delle politiche orientate al territorio. Il principio di sussidiarietà, accolto dalle leggi di riforma degli artt. 117 e 118 della Costituzione, legittima pienamente sul piano normativo un tale rovesciamento del processo di *policy-making*, orientato sempre più dal basso verso l'alto e dalla società civile verso le istituzioni. Tuttavia, come si è visto sopra, la proposta di regolamento di attuazione della legge Bossi-Fini elaborata dal governo e ancora in fase di approvazione, si pone in aperta contraddizione con questo principio, ridimensionando il ruolo di Comuni e Regioni sia nelle politiche di asilo che in quelle di formazione e inserimento lavorativo degli immigrati.

Una tale tendenza al riaccentramento del processo di *policy-making* non sembra tenere conto di quei processi – analizzati sopra – di globalizzazione economica e sociale da un lato, e di costruzione di nuovi organismi sovranazionali come l'Unione Europea dall'altro, che hanno indebolito fortemente la capacità di intervento e di controllo dei singoli stati nazionali, soprattutto su fenomeni estremamente complessi e mutevoli nel tempo come sono quelli migratori. In questo contesto, il governo locale, in quanto più vicino ai cittadini, e quindi a più diretto contatto con i problemi e con gli attori che, pubblici o privati, si interessano a quei problemi, lungi dal rappresentare semplicemente il terminale di applicazione di decisioni prese dai governi nazionali, si caratterizza come centro di decisione di importanza decisiva per quanti vi vivono e vi lavorano. Una gestione efficiente dei flussi migratori non può, quindi, non passare di qui: pena l'inseguimento di un vago concetto di "interesse nazionale" che, di fronte a un fenomeno mutevole e diversificato come quello migratorio nel quadro italiano attuale, rischia di ridursi a una pura astrazione, pericolosamente esposta a strumentalizzazioni ideologiche.

## Riferimenti bibliografici

Albanese A. e Marzuoli C. (2003), a cura di, *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, Il Mulino.

Ambrosini M. (2001), *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Arango J. (2000), *Explaining migration: a critical view*, in “International Social Science Journal”, n. 165, pp. 283-295.

Baldi B. (2000), *La politica di riforma del centro-periferia*, in G. Di Palma, S. Fabbrini e G. Freddi (a cura di), *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, Bologna, Il Mulino, pp. 113-152.

Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.

Bogason P. (2000), *Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Societies*, Cheltenham, Edward Elgar.

Calvanese F. (1983), *Emigrazione e politica migratoria negli anni Settanta*, Salerno, Laviglia.

Calvanese F. e Pugliese E. (1988), *Immigrati e mercati del lavoro: note e riflessioni sulla pre-indagine in Campania*, in “Studi Emigrazione/Migration Studies”, vol. 23, n. 82-83, pp. 56-79.

Caponio T. (2002), *Policy networks e immigrazione. Il caso delle politiche sociali a Milano e Napoli*, in A. Colombo e G. Sciortino (a cura di), *Stranieri in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 253-282.

Caponio T. (2003), *Policy Networks and Immigrants associations' in Italy. The cases of Milan, Bologna and Naples*, in “Journal of Ethnic and Migration Studies”, in stampa.

Carchedi F. (2001), *La filosofia del programma di protezione sociale, la distribuzione territoriale e gli interventi previsti*, in G. Zincone (a cura di), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Carfagna M. e Pittau F. (2003), *Italia: 20 anni di regolarizzazioni*, in Caritas (a cura di), *Dossier statistico 2003*, Roma, Anterem.

Caritas (2002), a cura di, *Dossier statistico 2002*, Roma, Anterem.

Caritas (2003), a cura di, *Dossier statistico 2003*, Roma, Anterem.

Centro Studi di Politica Internazionale-CeSPI, (2000), *Migrazioni. Scenari per il XXI° secolo*, Roma, Agenzia Romana per la preparazione del Giubileo.

Centro Studi di Politica Internazionale-CeSPI (2003), *Valutazione del Programma Nazionale Asilo*, rapporto non pubblicato

Comitato “Oltre il razzismo” (2000), *Il problema della casa per i cittadini stranieri*, in *Rapporto finale – Casa, lavoro, istruzione: azioni per l’uguaglianza*, Torino, Comitato “Oltre il razzismo”.

Danese G. e Stocchiero A. (2000), *Una politica di integrazione circolare degli immigrati*, in Cespi (a cura di), *Immigrazione e processi di internazionalizzazione dei sistemi produttivi italiani*, Cespi working paper n. 9

Dota S. e Caponio T. (2001), *Partecipazione politica e rappresentanza*, in G. Zincone (a cura di), *Secondo rapporto sull’integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Elabora (2003), *Il ruolo della cooperazione per la soluzione del problema abitativo di lunga permanenza per gli immigrati*, pubblicato a cura di Federabitazione e Federsolidarietà e Coordinamento Veneto Accoglienza.

Europap/Tampep (2001), *2001 European Network for HIV/STD Prevention in Prostitution – Final Report and Summary*, <http://www.europap.net/final>.

Finocchi Ghersi R. (2003), *La legge-quadro sui servizi sociali e la riforma del titolo V*, in A. Albanese e C. Marzuoli (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, Il Mulino.

Frey L. (1999), *Il mercato internazionale del lavoro*, in “Economia e politica industriale”, n. 101-102.

Jordan G. e Schubert K. (1992), *A Preliminary Ordering of Policy Network Labels*, in “European Journal of Political Research”, vol. 10, n. 2, pp. 117-129.

Lefèvre C. (1998), *Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux*, in “Politique et management public”, vol. 16, pp. 35-59.

Le Galès P. (1993), *Politique urbaine et développement local. Une comparaison franco-britannique*, Paris, L’Harmattan.

Le Galès P. (1997), *Gouvernement et gouvernance des régions : faiblesses structurelles et nouvelles mobilisations*, in Le Galès P. e Lequesne C., a cura di, *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Decouverte.

Lostia A. e Tomaino G. (1994), *Diritti sociali e differenze territoriali*, in G. Zincone, *Uno schermo contro il razzismo*, Roma, Donzelli, pp. 97-112.

Massari M. (2003), *Il mercato della prostituzione straniera*, in M. Barbagli (a cura di), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 301-324.

Massey D. S. (2002), *La ricerca sulle migrazioni nel XXI secolo*, in A. Colombo e G. Sciortino (a cura di), *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Bologna, Il Mulino.

Massey D. S., Arango J., Koucouci A., Pellegrino A. e Taylor J. E. (1998), *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford, Oxford University Press.

Melotti U. (1993), *Migrazioni internazionali e integrazione sociale: il caso italiano e le esperienze europee*, in M. Delle Donne, U. Melotti e S. Petilli (a cura di), *Immigrazione in Europa: solidarietà e conflitto*, Cediss, Roma, pp. 29-66.

Metropolis Italian Team (1997), *Immigration and Foreign People in Italy: the Nineties in Six Metropolitan Areas*, Second International Conference An International Forum for Research and Policy on Migration and Cities, mimeo.

Millou-Delzol C. (1996), *L'Etat subsidiaire*, Paris, Puf.

Monzini P. (2002), *Il mercato delle donne. Prostituzione, tratta e sfruttamento*, Donzelli, Roma.

Page E. C. e Goldsmith M. J. (1987), *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of Western European Unitary States*, London, Sage.

Prina F. (2002), *I principali risultati della ricerca sui progetti: i modelli organizzativi, i sistemi di significato, l'articolazione delle prassi*, Osservatorio sull'applicazione dell'art. 18 del D. lgs. N. 286 nel contesto delle norme di contrasto alla criminalità contro gli immigrati, mimeo.

Putnam R. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.

Reggiani, W. (2000), *Politiche abitative sociali per immigrati – 2 – Casa: uno spazio privato per un progetto di vita*, comunicazione al gruppo di lavoro politiche per l'abitazione, Organismo nazionale di coordinamento per le politiche di integrazione Sociale degli stranieri, Cnel, Roma

Rhodes R. A. W. e Marsh D. (1992), *New Directions in the Study of Policy Networks*, in "European Journal of Political Research", vol. 21, n. 1, pp. 181-205.

Sassen S. (1997), *Le città nell'economia globale*, Bologna, il Mulino.

Saunders P. (1981), *Social Theory and the Urban Question*, Hutchinson, London.

Scharpf F. W. (1993), *Games in Hierarchies and Networks*, Boulder, Westview Press.

Sivini G. (2000), *Migrazioni. Processi di resistenza e innovazione sociale*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

Stoker G. (2000), a cura di, *The New Politics of British Local Governance*, London, Macmillan.

Swyngedouw E. (1992), *The Mammon Quest, Glocalisation, Interspatial Competition and the Monetary Order: The Construction of New Scales*, in Dunfor M. e G. Kafkalas (a cura di), *Cities and Regions in the New Europe, The Global-Local Interplay and Spatial development Strategies*, London, Belhaven Press.

Tola V. (2001), *La tratta di donne in Italia*, in G. Zincone (a cura di)

Tosi A (2001) *Inserimento ed esclusione: un anno dopo. L'abitazione*, in Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati. *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, a cura di Giovanna Zincone, Il Mulino, Bologna, 2002, pp 193-215.

Tosi, A. (2002), *Foreign immigrants in Italy: from reception centre to housing*, Report for the European Observatory on Homelessness, Feantsa, Bruxelles.

Vandelli L. (2000), *Il governo locale*, Bologna, Il Mulino.

Zincone, G (2001), a cura di, *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna.