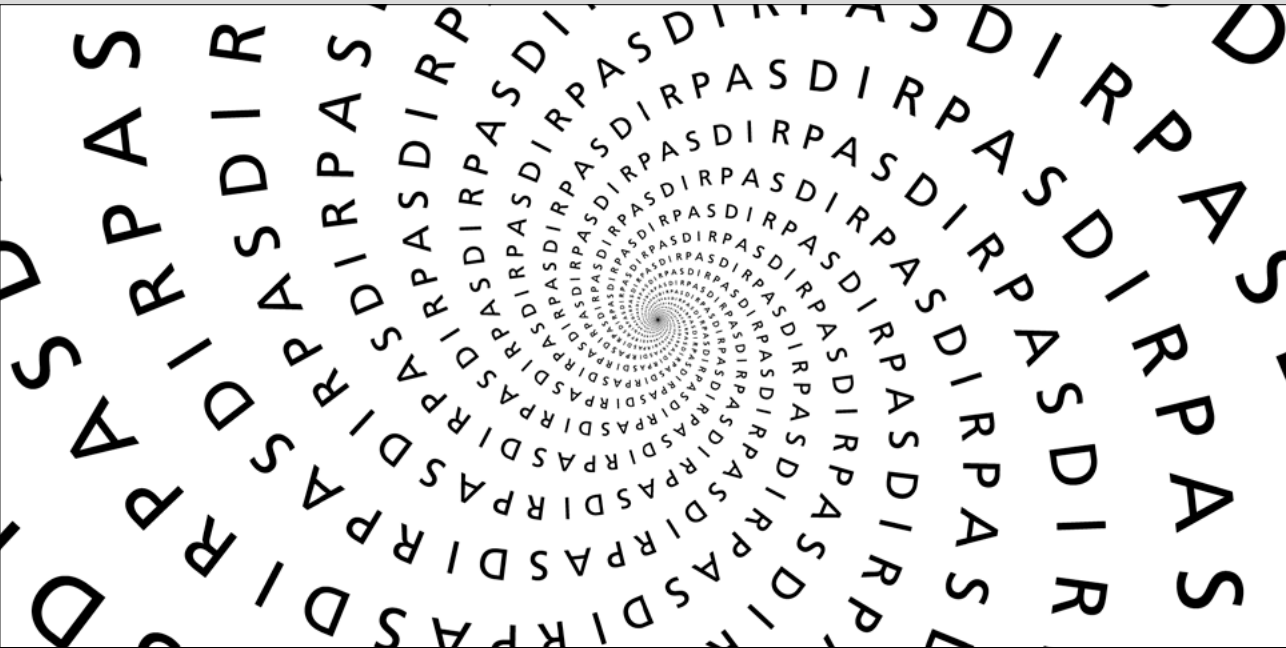


# Oltre il corto circuito della modernità

Migrazioni, welfare e politiche di sviluppo  
in Europa: nuove metriche per la misurazione





## **Studi & Ricerche per lo Sviluppo del Territorio**

**Direttore:** Gianni Riccamboni

### **Comitato Scientifico**

Filiberto Agostini  
Marco Almagisti  
Marina Bertoincin  
Giulio Cainelli  
Ilvo Diamanti  
Giovanni Luigi Fontana  
Paolo Graziano  
Francesco Jori  
Patrizia Messina  
Vincenzo Milanese  
Michelangelo Savino  
Antonio Scipioni

### **Comitato di Redazione**

Francesca Moro  
Enrico Scek Osman

### **Peer Review**

Nella Collana sono pubblicate opere sottoposte a revisione valutativa, nel rispetto dell'anonimato dell'autore e dei due revisori. I revisori sono docenti universitari di provata esperienza scientifica, italiani o stranieri. Il revisore che accetti l'incarico di valutazione, formula il suo giudizio tramite applicazione di punteggio da 1 a 10 (sufficienza: 6 punti) in relazione ad ognuno dei seguenti profili:

- originalità del testo
- metodologie di analisi e qualità della ricerca
- padronanza dell'argomento
- qualità redazionale del testo

Inoltre, il revisore precisa se l'opera sia pubblicabile senza modifiche o previo apporto di modifiche, o se sia da rivedere, oppure da rigettare, e comunque dà opportune indicazioni.

Nel caso di giudizio discordante fra i due revisori, la decisione finale sarà assunta dal direttore responsabile della Collana e dal comitato scientifico, salvo casi particolari in cui il direttore medesimo provvederà a nominare un terzo revisore cui rimettere la valutazione dell'elaborato. Le valutazioni sono trasmesse, rispettando l'anonimato del revisore, all'autore dell'opera. Le schede di valutazione sono conservate presso la sede della Collana, a cura del direttore.

### **Volumi pubblicati**

1. P. MESSINA, *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*, 2012, p. 379.
2. S. BOLGHERINI, P. MESSINA (a cura di), *Oltre le Province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, 2014, p. 231.
3. F. JORI, G. RICCAMBONI, "C'era una volta il Nordest". *Giorgio Lago, vent'anni di giornalismo "Razza Piave"*, 2015, p. 407.
4. P. MESSINA, *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, 2016, p. 290.
5. S. GRIMALDI, G. RICCAMBONI, *La classe politica regionale. Il Veneto*, 2018, p. 132.

Prima edizione 2021, Padova University Press

**Oltre il corto circuito della modernità.**

*Migrazioni, welfare e politiche di sviluppo in Europa:  
nuove metriche per la misurazione*

© 2021 Padova University Press  
Università degli Studi di Padova  
via 8 Febbraio 2, Padova  
www.padovauniversitypress.it

Progetto grafico e redazione: Padova University Press  
Immagine di copertina: Giacomo Silva  
Tabelle e figure: Giacomo Silva  
ISBN 978-88-6938-258-1



This work is licensed under a Creative Commons Attribution International License  
(CC BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/>)

**6.**

**OLTRE IL CORTO CIRCUITO DELLA MODERNITÀ**

**Migrazioni, welfare e  
politiche di sviluppo in Europa:  
nuove metriche per la misurazione**

di

Giulio Mattiazzi

**PADOVA**  
**UP**



# Indice

<b>Introduzione</b>	
<b>Migranti internazionali, welfare e sviluppo locale sostenibile in Europa</b> di Patrizia Messina	13
<b>PRIMA PARTE</b>	
<b>Crisi e transizione dei paradigmi dell'integrazione dei migranti e dello sviluppo nella modernità</b>	27
<b>Capitolo 1</b>	
<b>Lo scenario della ricerca: dalla crisi della modernità al corto circuito moderno</b>	29
1. La crisi della modernità come scenario della ricerca	29
2. La dimensione locale del corto circuito moderno	43
3. Crisi del welfare e della trasformazione sociale in Europa	48
4. La governance territoriale sostenibile: dalla piramide alla rete	56
<b>Capitolo 2</b>	
<b>Il corto circuito nelle politiche europee per l'integrazione dei migranti</b>	61
1. Il paradigma europeo dell'integrazione dei migranti	62
2. Ricodificazione, egemonia e crisi del paradigma di integrazione dei migranti	72
3. L'emergenza dell'Intercultura come pratica emancipatoria	75
4. Che relazione esiste tra integrazione e conflitto sociale?	79
<b>Capitolo 3</b>	
<b>Il corto circuito nelle politiche europee per lo sviluppo</b>	85
1. Il paradigma dominante: l'immigrato come risorsa esclusa dalla programmazione dello sviluppo locale	88
2. Ricodificazione, egemonia e crisi del paradigma dello sviluppo-senza-i-migranti	100



3. L'emergenza di proposte emancipatorie per le sperimentazioni sostenibili	103
4. Che relazione esiste tra sviluppo-senza-i-migranti e conflitto territoriale?	107
<b>Capitolo 4</b>	
<b>Metodologia della transizione</b>	111
1. Una prospettiva postcoloniale: la fine dell'equazione moderna tra radici e opzioni	111
2. Il Modello analitico	118
3. Le ipotesi della ricerca	122
4. Capisaldi teorici e opzioni metodologiche	128
<b>SECONDA PARTE</b>	137
<b>Dai contesti nazionali alla dimensione territoriale: pressioni migratorie sulle politiche locali di welfare e sviluppo</b>	
<b>Capitolo 5</b>	
<b>Due contesti migratori nazionali: i casi di Italia e Portogallo</b>	139
1. La transizione migratoria italiana	139
2. Le politiche per l'integrazione in Italia	145
3. La transizione migratoria portoghese	147
4. Gli approcci alle politiche di integrazione in Portogallo	152
<b>Capitolo 6</b>	
<b>Contesti locali e conflitti nei territori ad alta densità migratoria</b>	155
1. Il contesto migratorio veneto e padovano	155
2. Il contesto migratorio del Camposampierese	157
3. Conflitti territoriali nel Camposampierese	161
4. Il contesto migratorio dell'Area Metropolitana di Lisbona (AML)	164
5. Il contesto migratorio Amadorese	166
6. Conflitti territoriali nell'Amadorese	169
<b>Capitolo 7</b>	
<b>Immigrazione e trasformazioni delle forme di regolazione politica e del sistema di welfare</b>	171
1. Regolazione politica e migrazioni in Italia: la dimensione locale	172

2. Immigrazione, regolazione politica e welfare in Veneto e nel Camposampierese	176
3. Regolazione politica e migrazioni in Portogallo	182
4. Immigrazione, regolazione politica e welfare nell'AML e nell'Amadorese	187
<b>Capitolo 8</b>	
<b>Innovazioni istituzionali e assenza di politiche integrate per lo sviluppo locale</b>	193
1. Le politiche per lo sviluppo locale del Camposampierese	194
2. L'IPA vista dagli intervistati	197
3. Assenza di politiche per l'immigrazione e il welfare	201
4. Le politiche locali di welfare ad Amadora	206
5. La RSL vista dagli intervistati	209
6. Assenza di politiche per l'immigrazione e lo sviluppo locale	213
<b>Capitolo 9</b>	
<b>Comparazione per contesti</b>	219
1. La comparazione per contesti locali: definizione dei criteri adottati	219
2. Le politiche di sviluppo-senza-i-migranti nel contesto territoriale	221
3. Il funzionamento delle reti locali	226
4. La valutazione delle politiche locali	231
5. Evidenze empiriche	236
<b>TERZA PARTE</b>	
<b>Validazione del modello analitico e conseguenze sul piano delle proposte di politica pubblica per i casi di studio e per la produzione e l'uso di indicatori per migrazioni, welfare e sviluppo</b>	239
<b>Capitolo 10</b>	
<b>Pertinenza del modello analitico e delle ipotesi tra ricodificazione e riproduzione delle politiche</b>	241
1. Pertinenza del quadro teorico e del modello analitico	241
2. Pertinenza delle ipotesi di ricerca	242
3. Il circolo dinamico di riproduzione delle politiche nel corto circuito della modernità	246

<b>Capitolo 11</b>	
<b>Migrazioni, welfare e sviluppo locale nella transizione paradigmatica: proposte per nuovi orientamenti nelle politiche pubbliche in Europa</b>	253
1. Emergenze di principi alternativi alla luce dei fenomeni di ricodificazione	254
2. Proposte utili alla definizione di un Indice di diversità epistemica e sociale per la coesione (IDESC)	260
3. Consolidare e approfondire le pratiche coesive, emancipatorie e solidali nella dimensione locale	264
<b>QUARTA PARTE</b>	
<b>Nuove metriche per orientarsi nelle politiche pubbliche: una proposta</b>	269
<b>Capitolo 12</b>	
<b>Analisi critica sull'uso di indicatori per la valutazione delle politiche pubbliche che si occupano di migrazioni, welfare e sviluppo nella transizione paradigmatica</b>	275
1. Il corto circuito nell'uso degli indicatori	275
2. Oltre il PIL	276
3. Indicatori di sostenibilità dello sviluppo nella dimensione locale	278
4. La <i>sostenibilità istituzionale</i> : nuovo indicatore di sviluppo locale	281
5. Gli indicatori per la coesione sociale e il benessere	283
6. Gli indicatori di integrazione degli immigrati	290
7. Insostenibilità degli indicatori di integrazione degli immigrati	295
<b>Capitolo 13</b>	
<b>Riconoscere (R), Articolare (A), Decolonizzare (D): verso un Indice di diversità epistemica e sociale per la coesione (IDESC)</b>	301
1. Costruzione dell'indice	302
2. L'Indice di diversità epistemica e sociale per la coesione (IDESC)	311
3. Esiti	321
<b>Bibliografia</b>	329
<b>Indice delle tabelle e delle figure</b>	349
<b>Indice delle sigle</b>	351
<b>Appendice – Mappa delle interviste</b>	355

Alla memoria di  
GIULIO REGENI

ricercatore precario  
partigiano dell'emancipazione  
migrante della ricerca

morto come un egiziano  
per la Libertà.



# **Introduzione**

## **Migranti internazionali, welfare e sviluppo locale sostenibile in Europa**

*Patrizia Messina*

Un corto circuito s'aggira per l'Europa e riguarda le migrazioni internazionali e il loro impatto sul welfare e sulle politiche di sviluppo, ovvero, sull'idea stessa di democrazia occidentale, così come è vissuta e praticata in contesti sociali concreti.

Questo libro propone i risultati di una lunga ricerca, teorica ed empirica<sup>1</sup>, realizzata in Italia e in Portogallo per circa un decennio, tra il 2010-2020, sulle politiche e le pratiche europee in materia di migrazioni internazionali, sviluppo locale e welfare. Temi che portano implicitamente a discutere di democrazia e coesione sociale, in un periodo della storia europea, qual è quello del nostro tempo, segnato da due grandi fenomeni epocali: la crisi economica e le migrazioni internazionali.

L'originalità dell'approccio di ricerca proposto, che consente di analizzare congiuntamente le politiche pubbliche rivolte alle migrazioni, al welfare e allo sviluppo locale, consiste nell'aver coniugato la prospettiva analitica sulla «crisi della modernità occidentale», proposta dal sociologo del diritto portoghese Boaventura de Sousa Santos, del quale Giulio Mattiazzi utilizza la nota «teoria della transizione paradigmatica», con l'approccio dei «modi di regolazione dello sviluppo locale» proposto dagli studi politologici sulla governance dello sviluppo locale dell'Università di Padova<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> L'attività di ricerca si è svolta nel corso degli anni, a partire dal dottorato di ricerca presso l'Università di Coimbra e da un assegno di ricerca che ho avuto il piacere di coordinare presso l'Università di Padova, co-finanziato dall'Associazione M.A.S.Ter, sul progetto: «Le dimensioni della coesione sociale e dell'integrazione degli stranieri come indicatore di sviluppo sostenibile. Comparazione per contesti delle politiche di integrazione interculturale e qualità dello sviluppo in Italia e Portogallo».

<sup>2</sup> L'approccio del «modo di regolazione dello sviluppo» focalizza l'attenzione sulle peculiari di-

La ricerca comparata tra Italia e Portogallo<sup>3</sup> è stata, quindi, una importante occasione anche per conoscere più a fondo il contributo dato da Boaventura de Sousa Santos, ancora poco conosciuto in Italia, ma di particolare rilevanza per comprendere il «corto circuito» che attanaglia l'Europa del nostro tempo<sup>4</sup>.

De Sousa Santos considera la «trasformazione sociale» (il riformismo politico che ha prodotto il *welfare state*) come il risultato di un conflitto storico presente dai tempi della convergenza tra modernità e capitalismo, nata con il trionfo del liberalismo (1848). In quella fase, infatti, il nuovo Stato liberale assunse il monopolio della creazione del diritto e della giurisdizione passando a “normare” la tensione esistente tra forme di regolamentazione sociale<sup>5</sup> e lotte per l'emancipazione sociale (de Sousa Santos, 2006 26 e sgg.).

namiche di regolazione che caratterizzano un dato contesto territoriale e il modo di sviluppo ad esso correlato, analizzando l'interazione delle tre forme idealtipiche della regolazione: economica (Mercato), sociale (Comunità) e politica (Stato). Le caratteristiche di un modo di regolazione sono rilevabili attraverso l'analisi di stili di azione, prassi amministrative e sistema di valori consolidati nell'universo simbolico che accomuna i diversi attori dello sviluppo di un dato territorio. Sussiste quindi una relazione biunivoca tra un dato modo di regolazione e un dato modo di sviluppo. A questo riguardo mi permetto di rimandare a Messina (2001; 2012a) e Kantor (2012).

<sup>3</sup> Si ringrazia a questo riguardo, in particolare, Giovanni Allegretti che ha favorito la collaborazione tra l'Università di Coimbra e l'Università di Padova.

<sup>4</sup> De Sousa Santos non è conosciuto in Italia come meriterebbe. Le sue pubblicazioni sono state tradotte in piccolissima parte dalle Edizioni Città Aperta: *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa* (2002); *Il Forum Sociale Mondiale. Verso una globalizzazione anti-egemonica* (2003); *Produrre per vivere. Le vie della produzione non capitalista* (2005); *Diritto ed emancipazione sociale* (2008). L'editore Franco Angeli ha inoltre pubblicato alcuni importanti articoli: sulla rivista «Sociologia del Diritto» (3-1990), *Stato e diritto nella transizione postmoderna. Per un nuovo senso comune giuridico*; e *Toward a Multicultural Conception of Human Rights* (1-1997); sulla rivista «Democrazia e diritto»: *Può il diritto essere emancipatorio? Una riflessione teorica* (1-2004); *Casi di diritto emancipatorio* (2-2004); *La debolezza dei diritti umani tra globalizzazioni rivali e la turbolenza del rapporto sacro/profano* (2-2006). Anche la rivista «Filosofia e Questioni Pubbliche» ha pubblicato un saggio di de Sousa Santos intitolato *L'Fsm: politica e diritto subalterni* (3-2005). L'editore Diabasis (Reggio Emilia) ha invece pubblicato un capitolo di de Sousa Santos, dal titolo *Tra Prospero e Calibano: colonialismo, postcolonialismo e inter-identità*, nel volume da lui stesso curato insieme ad altri autori: *Atlantico Periferico. Il Postcolonialismo Portoghese* (2008). Su argomenti che riguardano l'Italia, de Sousa Santos ha pubblicato nel 2001 *Las lecciones de Génova*, in Montesinos, Miguel Riera (org.), *La batalla de Génova*. Madrid: El Viejo Topo.

<sup>5</sup> La traduzione dal portoghese dell'espressione *regulação social* è stata fatta da de Sousa Santos stesso in lingua inglese, come *social regulation* (de Sousa Santos, 1998), mentre in lingua italiana, l'autore ha utilizzato indistintamente «regolamentazione sociale» o «regolazione sociale» (de Sousa Santos, 2004). L'espressione mette a fuoco una concezione prescrittiva del sistema con cui opera il metodo della conoscenza elaborato nel contesto della modernità occidentale. Si tratta, secondo de Sousa Santos, di un sistema di sapere fondato su processi cognitivi che tendono a imporsi violentemente su forme alternative di conoscenza; la declinazione «sociale» di tale operato riguarda la vicenda dello sfruttamento coloniale e l'addomesticamento dei corpi subalterni. A questa tendenza oppressiva e dominatrice si sono opposte storicamente pratiche di *emancipazione sociale*, promosse da gruppi subalterni in nome della

In altre parole, le rivendicazioni e gli obiettivi di emancipazione sociale cominciarono ad essere tollerati solo quando ammessi dallo Stato, cioè nelle loro espressioni legali, non eversive, promosse da gruppi sociali operanti nella legalità. In questo modo, l'emancipazione sociale smise di essere un progetto radicalmente alternativo alla normazione sociale, per diventarne il suo omologo. Lo scenario in cui ha preso forma questo processo storico è quello in cui si sono costruite le moderne narrazioni politiche: da un lato, la tradizione liberista (e liberal-democratica), dall'altro quella sociale (divisa tra espressioni *legali* social-democratiche, e *illegali* anarchiche e comuniste). Da quel momento, la lotta per l'emancipazione sociale assunse le espressioni del contratto sociale e dell'inclusione in esso di quei settori, caratterizzando le diverse «sinistre» negli ultimi 150 anni: da un lato, la lotta parlamentare per l'emancipazione, condotta dal riformismo graduale, dall'altro i mezzi extra-parlamentari (illegali), per una politica di emancipazione rivoluzionaria (de Sousa Santos et alii, 2004: 26-27).

Lo scontro, come è noto, ha implicato la neutralizzazione delle classi sociali ritenute pericolose perché fonte di disordine e solidarietà – lavoratori, donne, minoranze etniche e razziali, giovani, anziani e tutti i gruppi sociali marginali presenti in Europa nell'Ottocento – contro le quali la *normazione sociale* ha lottato per imporre ordine e colonialismo (de Sousa Santos, 2006: 79). È in questa fase che l'esperienza coloniale europea e la produzione di conoscenza diventano la stessa cosa, fondendosi l'una nell'altra: colonialismo e pensiero moderno si legano intimamente in un processo di accorpamento che si riproduce come relazione sociale anche quando si conclude la relazione politica (de Sousa Santos, 2006: 29). Infatti, secondo de Sousa Santos, le eredità contemporanee del binomio colonialismo/capitalismo sono la società patriarcale, il consumo compulsivo, le identità-forzezza, la democrazia autoritaria, il capitalismo disuguale e escludente, il razzismo e la xenofobia: relazioni sociali, politiche e economiche che permangono come tratti costitutivi della relazione egemonica dell'io-metropoli sull'altro-colonia. L'imposizione dell'ordine coloniale trasformata in relazione politica non permette che si immagini una società svincolata dagli orizzonti capitalisti, a cominciare dall'esclusiva legittimità della scienza a essere l'unica risorsa possibile, credibile e compatibile con lo sviluppo del progetto moderno. Perciò, la scienza

democrazia e del contratto sociale. In questa prospettiva, l'uso del termine *regolamentazione sociale* può creare equivoci con l'espressione *regolazione dello sviluppo*, che in questo volume è utilizzata seguendo l'approccio dei modi di regolazione di scuola francese, ripresa in Italia dagli studi sullo sviluppo locale (Messina 2001, 2012). Per queste ragioni, l'espressione «regulação social» sarà tradotta in questo volume sia come «regolamentazione sociale», sia come «normazione sociale». Si ringrazia il prof. Umberto Allegretti per le preziose indicazioni in merito.



moderna esige l'inferiorizzazione dell'altro, la dequalificazione di tutto ciò che è visto come non occidentale, extra-moderno o semplicemente diverso e subalterno: il selvaggio, la donna, la natura, l'oriente, il tradizionale non possono fermare il progresso scientifico e tecnologico fino al raggiungimento di uno stadio superiore dello sviluppo, altrimenti conosciuto come *civiltà occidentale* o, più semplicemente *Occidente*. Così, l'Occidente trasforma tutto ciò che è altro (colonizzato, minoritario, subalterno) in semplice oggetto sociale, mentre in campo epistemologico crea dicotomie: natura/cultura, tradizionale/moderno, selvaggio/ civilizzato. Se, in campo sociale, quella che de Sousa Santos definisce la «violenza civilizzatrice» si esercita *legittimamente* a scapito dei cosiddetti *selvaggi*, sul piano epistemologico si distruggono le conoscenze native tradizionali. Si diffonde così l'immagine dello straniero come barbaro e si costruisce il benessere sociale grazie allo sfruttamento dissennato delle risorse naturali, considerate illimitatamente disponibili.

Siamo di fronte, secondo de Sousa Santos, a uno sviluppo eccessivo della normazione sociale che ha provocato dapprima la subalternità dell'emancipazione e, in seguito, lo strapotere del controllo sociale che porta alla sua ipertrofia e al conseguente collasso dell'intero sistema. L'eccesso di normazione, infatti, ha messo in crisi l'intero paradigma moderno, causando conseguenze sia epistemologiche, sia sociali. Nel primo caso, vi è stata l'affermazione di una concezione *prescrittiva* della produzione di conoscenza, per cui questa evolve da una condizione iniziale di disordine (ignoranza) e si stabilizza nell'ordine (sapere); una pratica attraverso la quale il processo cognitivo stabilisce un principio di ordine sulle cose e sugli altri e si impone violentemente sull'idea alternativa di conoscenza *emancipatoria*, centrata invece sulla decolonizzazione del sapere, che genera solidarietà. Tale dominazione si realizza attraverso un complesso processo che de Sousa Santos chiama «ricodificazione» dei principi costitutivi del progetto moderno. In questo modo, una società basata sull'ordine (coloniale) diventa l'obiettivo comune, mentre il disordine (solidale) si trasforma nella minaccia più temuta (de Sousa Santos, 2006: 79). In altre parole, i principi di emancipazione vengono capovolti: la solidarietà viene considerata una pericolosa forma di disordine, mentre il colonialismo appare come un modello sostenibile di ordine sociale. Da questo processo, la concezione dell'alterità passa dalla soggettivazione all'oggettivazione.

Alla luce di queste premesse, l'ipotesi di fondo da cui parte la ricerca di Mattiazzi è che le politiche di regolazione dei migranti, di welfare e di sviluppo, in quanto elementi sub-paradigmatici del fenomeno più complessivo della modernità occidentale, soffrano del suo stesso declino e, proprio in virtù di questo, risultino inefficaci e addirittura controproducenti. L'approfondito studio delle ragioni politiche e sociali dei conflitti individuati sui territori, ha

confermato la pertinenza di tale ipotesi. I riscontri empirici sono stati forniti, in primo luogo, dagli impatti provocati da politiche chiamate di “integrazione” degli immigrati che, in realtà, hanno finito per produrre per questi ultimi maggiore marginalità ed esclusione sociale. Un secondo riscontro empirico è stato fornito dalla conseguente «frammentazione sociale» dei territori ad alta intensità migratoria, dove l’esclusione dei cittadini, in particolare stranieri, dalle scelte di programmazione dello sviluppo del territorio è avvenuta mentre si faceva più pesante il declino del sistema di welfare state. Tutto ciò ha contribuito, al tempo stesso, a rallentare la capacità competitiva dei sistemi locali analizzati in Italia e in Portogallo, definita secondo gli indicatori di competitività regionale europei (Annoni, Dijkstra, & Gargano, 2016). A questa situazione ha fatto da sfondo l’assenza generalizzata di politiche strutturanti di partecipazione pubblica, non solo destinate agli immigrati, ma rivolte alla popolazione in generale.

Partendo da questi elementi, il volume mette in luce come sono stati rilevati i conflitti, analizzati gli impatti prodotti e i danni arrecati da quello che l’autore definisce «il corto circuito moderno». L’espressione elettrologica, originariamente, indica l’annullamento o la forte riduzione del passaggio di corrente che porta a un sovraccarico di tensione tale da provocare un surriscaldamento e addirittura l’esplosione di un circuito. L’uso metaforico che qui ne viene fatto, riflette i drammatici conflitti di cui è stato testimone diretto l’autore. Da tali conflitti Mattiazzi ha maturato l’idea che si trattasse senz’altro di esplosioni prodotte da un elevato accumulo di tensione, epistemologica e sociale, prodotta dallo scontro tra modelli di policy europea tra loro antagonisti. Il circuito in questione, infatti, collega in modo idealtipico la dimensione epistemica, da cui partono gli approcci alla politica europea, con il piano sociale, dove si producono i frutti amari della loro contraddittoria implementazione. Il carattere *moderno* del guasto (contrariamente a quanto suggerito dall’aggettivo) deriva dall’obsolescenza del circuito: un vecchio allacciamento ereditato dalla cultura politica europea e occidentale otto- novecentesca, consunto dalle eredità coloniali, non più in grado di trasmettere in modo stabile ai territori l’energia prodotta dai centri di decisione. Per compensare questa drammatica situazione di degrado dell’infrastruttura sociale europea – così come negli edifici ci si protegge da un corto circuito, installando fusibili o interruttori automatici, che entrano in azione quando la tensione oltrepassa i limiti – è stato introdotto il sistema di assistenza e protezione sociale (*welfare state*), utile rimedio ai danni provocati dalla convivenza tra modernità, capitalismo e colonialismo, motore *de facto* dei processi di trasformazione sociale. In questa prospettiva, il collasso della modernità del XX secolo corrisponde quindi alla crisi irreversibile del welfare state e del riformismo nel XXI.

Le conseguenze di questo tracollo non riguardano però soltanto gli immigrati, ma tutta la popolazione e, più in generale, l'intero modo di sviluppo capitalistico e il modo di regolazione fordista, messi in crisi da un lato dal processo di globalizzazione e, dall'altro, dalla crescente consapevolezza della insostenibilità di questo modo di sviluppo e di regolazione. Tuttavia, quando i sistemi di sicurezza vengono a mancare, nuovi sovraccarichi provocano tensioni sociali nelle estreme periferie della rete, dove i protagonisti sono proprio gli stranieri: dalle *banlieu* parigine (2006) ai *riots* di Londra (2011), dagli scontri di Stoccolma (2013) alle tensioni di Roma e Treviso (2015), fino agli attacchi terroristici commessi in Europa da giovani francesi di origine maghrebina – arruolati nelle fila del sedicente Stato Islamico dell'Iraq e del Levante (Daesh), nel corso del triennio 2015-2017<sup>6</sup>. In questi anni, abbiamo assistito pressoché impotenti ai drammatici eventi collegati alle primavere arabe e alla guerra di Siria (iniziata nel 2012) che hanno provocato nel periodo 2012-2017 un enorme flusso di rifugiati e richiedenti asilo, che si è inserito nell'altrettanto massiccio movimento migratorio a carattere prevalentemente economico proveniente dai paesi dell'Africa subsahariana verso l'Europa. Tra il 2013 e il 2019 tragedie umane di vaste proporzioni si sono verificate nel Mar Mediterraneo, divenuto scenario di una drammatica sequenza di morti provocati dal traffico di esseri umani stipati in centinaia, migliaia di imbarcazioni provenienti dalle coste tunisine, libiche e turche e dirette verso i confini meridionali dell'Europa, in particolare Grecia, Italia e Spagna. Si tratta di centinaia di migliaia di esseri umani, tra cui un elevatissimo numero di bambini, in fuga da dittature, guerre, persecuzioni, povertà e fame, spesso legati a disastri ambientali subiti in diversi paesi africani e mediorientali, molto spesso ex colonie europee. Queste tragedie, nonostante gli enormi sforzi dei soccorritori europei, e nonostante l'Europa conceda rifugio internazionale a centinaia di migliaia di richiedenti asilo<sup>7</sup>, hanno rivelato l'esistenza di uno squilibrio gigantesco tra esseri umani e, allo stesso tempo, del fastidio con cui una parte dell'opinione pubblica europea affronta l'argomento. Uno degli elementi che maggiormente viene collegato alla presenza di immigrati in un paese è la minaccia rappresentata da questi per il sistema di welfare naziona-

<sup>6</sup> Dalla strage di Charlie Hebdo (7 gennaio 2015) agli attentati di Parigi (13 novembre 2015) e Bruxelles (22 marzo 2016), dalla strage di Nizza (14 luglio 2016) all'attentato sulle *ramblas* di Barcellona (17 agosto 2017).

<sup>7</sup> Alla fine del 2018, secondo fonti dell'Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), erano presenti in Italia circa 296 mila persone in condizioni di rifugio (*persons of concern*, cioè rifugiati, richiedenti asilo, apolidi, internati, ecc.), 167 mila in Austria, un milione e 448 mila in Germania, 459 mila in Francia, 172 mila in Gran Bretagna e Irlanda del Nord, 116 mila in Olanda, 69 mila in Belgio, 318 mila in Svezia, 62 mila in Norvegia, 28 mila in Finlandia e quasi 102 mila in Spagna. Cfr. <<http://popstats.unhcr.org>> (Pagina visitata in data 28 aprile 2020).

le (non a caso una delle ragioni principali addotte dai sostenitori della *Brexit* – realizzata nel 2020 – è stata la difesa del welfare britannico). Allo stesso tempo, l'adozione di politiche pubbliche a livello comunitario ha permesso di affrontare le emergenze migratorie, ma non di risolvere le cause e le condizioni di violenza, sfruttamento e miseria in cui versano le zone del pianeta che producono il movimento dei rifugiati. Questi limiti sono provocati da diversi fattori: in primo luogo la difficoltà e/o l'impossibilità per l'Unione Europea di intervenire in conflitti interni di paesi sovrani, dove regimi quasi sempre dittatoriali affrontano instabilità politiche, minacce terroristiche e addirittura guerre civili, come nel caso di alcuni paesi africani (Eritrea, Somalia, Etiopia, Gibuti, Nigeria, Niger, Ciad, ecc.) o del Medio Oriente (Siria, Egitto, Palestina). In secondo luogo, la difficile congiuntura economica europea, in particolare dei paesi meridionali, ha creato avversione nell'opinione pubblica in relazione a qualsiasi tipo di spesa pubblica rivolta al sostegno dei rifugiati o di operazioni internazionali di *peacekeeping*. Vi è però un terzo aspetto da considerare, riconducibile al fatto che parte dell'opinione pubblica e della classe dirigente europee ignorano o, sarebbe meglio dire, hanno rimosso il passato coloniale e quindi le corresponsabilità storiche dell'Europa in alcuni di questi disastri umanitari. Di conseguenza, è raro trovare nei documenti europei riferimenti alla forte relazione causale tra il sottosviluppo africano e lo sviluppo europeo. A seguito della grande tragedia di Lampedusa nell'ottobre del 2013<sup>8</sup>, lo storico del colonialismo Giampaolo Calchi Novati<sup>9</sup>, nel corso di una trasmissione radiofonica italiana<sup>10</sup>, sottolineava come in grande parte dell'Africa ancora resistano modi di sviluppo di origine coloniale che i processi di internazionalizzazione di molti paesi africani cercano di superare. Tuttavia, secondo Calchi Novati, il controverso obiettivo di armonizzare società tradizionali con modelli industriali occidentali, sostenuto dall'attivismo europeo, non ha prodotto risultati benefici per quei territori, ma piuttosto per la stessa Europa. Un esempio lampante di questa tendenza, secondo Calchi Novati, è la priorità data agli obiettivi di sicurezza che contraddistinguono il discorso politico europeo in materia di migrazioni internazionali. Basti pensare, ad esempio, alla politica europea di vicinato (PEV), adottata in seguito alle primavere arabe: secondo il principio *more for more*,

<sup>8</sup> Il naufragio di un'imbarcazione ricolma di migranti, proveniente dalle coste libiche, avvenuto il 3 ottobre 2013 di fronte all'Isola dei Conigli. Si stima che il naufragio abbia causato oltre 360 morti.

<sup>9</sup> Autore di numerosi saggi sul passato coloniale italiano in Africa e sulle sue conseguenze contemporanee, tra i quali va ricordato: *L' Africa d'Italia. Una storia coloniale e postcoloniale* (Calchi Novati, 2011).

<sup>10</sup> Cfr. Rai-Radio 3, *Tutta la città ne parla*, 4 ottobre 2013. Disponibile su: <<http://www.radio3.rai.it/>> (Pagina visitata in data 24 gennaio 2014).

i paesi mediterranei «più impegnati nelle riforme potrebbero beneficiare di un sostegno più forte da parte dell'Unione Europea»<sup>11</sup>. Naturalmente, gli indicatori utilizzati per confermare tale impegno riformista comprendono la limitazione alle migrazioni non qualificate e la promozione delle migrazioni qualificate. In questo senso, è importante notare che i paesi che attualmente ospitano il maggior numero di rifugiati sono però i paesi che confinano con le zone di conflitto<sup>12</sup>.

Indipendentemente dalle correlazioni tra diverse concause, fino a quando le instabilità politiche, le violenze e la miseria perdureranno in quelle zone del mondo, nuove tragedie migratorie continueranno ad accadere. Frattanto, le migrazioni internazionali non possono essere ridotte ai drammatici movimenti di rifugiati. I casi sono distinti, o meglio, il problema dei rifugiati è solo uno degli aspetti, forse il più complesso e delicato, delle migrazioni internazionali e del welfare. Non è un mistero, d'altra parte, che i cosiddetti migranti economici, provengano da paesi che, ancorché pacifici sotto il punto di vista politico, presentano indici di sviluppo umano che denunciano condizioni di vita particolarmente difficili. Se pensiamo ai paesi di provenienza dei gruppi più numerosi di immigrati presenti in Italia e in Portogallo facilmente ci renderemo conto che, al posto di rifugiati politici, ci troviamo di fronte a veri e propri *rifugiati economici*. Si tratta infatti di persone alla ricerca di condizioni di sviluppo umano migliori rispetto a quelle dei propri paesi, caratterizzate da assenza di sicurezza fisica, alimentare ed educativa. Per questo, il loro arrivo in Europa provoca reazioni e conflitti tra i residenti (spesso anche immigrati giunti in precedenza) che contestano la loro presenza sostenendo che l'Europa non deve incaricarsi di risolvere i problemi del mondo e le povertà degli altri<sup>13</sup>.

D'altra parte, se dovessimo chiederci *quanti immigrati può accogliere l'Europa*, cioè quanti immigrati può effettivamente *contenere* il continente europeo<sup>14</sup>, considerando le centinaia di milioni di persone in difficoltà nel mondo, potremmo utilizzare la risposta fornita da Sandro Mezzadra, che ha realizzato, dall'inizio degli anni 2000, alcune ricerche in merito alla mobilità del lavoro nel corso della storia del capitalismo (Mezzadra, 2004: 7-19). Mez-

<sup>11</sup> Si veda <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_12\\_474](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_12_474)> (2 dicembre 2019).

<sup>12</sup> Sempre secondo le Nazioni Unite, nel 2017 la Turchia ospitava circa 2,8 milioni di rifugiati, il Libano 1,1 milioni, l'Iraq 4,8 milioni, l'Azerbaijan 623 mila, la Giordania 690 mila, il Sudan 3,8 milioni, il Sud Sudan più di 2 milioni, il Congo 2,7 milioni, la Nigeria 2,2 milioni. Fonte: <<http://popstats.unhcr.org>> (8 marzo 2017).

<sup>13</sup> Si pensi al caso del movimento politico britannico UKIP che ha raccolto le adesioni anche di molti immigrati.

<sup>14</sup> Come ha fatto l'autore in altre occasioni (Mattiuzzi, 2016).

zadra non ha risposto direttamente a questa domanda, ma ha affermato che «non c'è capitalismo senza migrazioni», basando la sua risposta sulla tesi che collega i movimenti migratori alle leggi dell'offerta e della domanda che governano la divisione internazionale del lavoro. In questo modo, il problema non è tanto quello di capire quanti immigrati possono rimanere nel territorio europeo, perché la loro presenza non dipende tanto dallo spazio fisico a disposizione, quanto piuttosto dagli spazi economici e sociali disponibili per la loro presenza. Il fatto che nell'Area metropolitana di Lisbona si concentri un terzo degli immigrati presenti in Portogallo è spiegato infatti dalla condizione economica dell'area metropolitana, che è la zona più ricca del Portogallo (infatti all'interno del paese la presenza di immigrati è minima o nulla). Allo stesso modo, la concentrazione di elettori di partiti apertamente anti-immigrati non impedisce al Nord Italia di essere la zona del paese con la più alta percentuale di immigrati sul totale della popolazione. Vi è infatti una correlazione evidente tra questi due fenomeni: la concentrazione di migranti è dovuta al fatto che il Nord Italia è la zona più industrializzata del paese (nel Sud Italia, infatti, gli immigrati sono in proporzione molto pochi). È quindi evidente che le migrazioni contemporanee in Europa sono fenomeni strutturali di tipo socio-economico che difficilmente possono essere influenzati direttamente dai governi: il loro aumento o diminuzione dipendono infatti, principalmente, dall'evoluzione dell'economia e del mercato del lavoro.

Nelle periferie, vittime del collasso della modernità e al contempo orfane della protezione riformatrice del welfare, rivivono le tensioni otto-novecentesche che sembravano superate per sempre: quelli che allora protestavano – proletari, operai e poi studenti (magari provenienti dalle campagne) – sono oggi lavoratori precari, disoccupati, immigrati e rifugiati (figli di identità transnazionali). Nei sobborghi d'Europa, insieme alle tradizionali marginalità, vive una nuova ed estesa generazione di altrettanto nuovi subalterni.

Si tratta di prendere atto, insomma, di un cambiamento paradigmatico: nell'Europa unita, autoctoni e stranieri condividono quelle «periferie dell'esistenza»<sup>15</sup> che segnano il passaggio a una società non più moderna, dove cioè i circuiti della modernità non sono più in grado di gestire i sovraccarichi di tensione che essi stessi hanno provocato.<sup>16</sup>

In questo drammatico scenario si è districata l'attività di ricerca empirica di Giulio Mattiazzi, condotta nelle periferie transnazionali di Padova e Lisbona. Non limitandosi alla dimensione analitica, passando cioè dallo studio alla pratica, il volume formula proposte che considerano la parteci-

<sup>15</sup> Concetto più volte espresso da padre Jorge Mario Bergoglio, Papa Francesco.

<sup>16</sup> Come se la modernità si sgretolasse proprio quando i suoi principi (*liberté, égalité, fraternité*) si estendono dalla dimensione occidentale a quella globale.

pazione pubblica degli immigrati (e, più in generale, quella dei gruppi più deboli della popolazione europea, ovvero giovani, donne, poveri, emarginati) come elemento qualificante le dinamiche di sviluppo locale, viste soprattutto dal punto di vista degli obiettivi di coesione sociale. Si tratta di un insieme di proposte ambiziose, ancorché essenziali.

L'indagine realizzata tra il 2010-2020 tra Italia e Portogallo, ha voluto cogliere la presenza di nuove narrazioni dello sviluppo locale, partendo dall'idea che le politiche per la coesione sociale vadano intese come incrocio tra le più tradizionali politiche economiche (per le *attività produttive*, come sono chiamate nelle narrazioni locali) e politiche sociali (*welfare state*).

In questa prospettiva, la scelta di realizzare una ricerca comparata tra Italia e Portogallo è stata motivata da un insieme di fattori comuni:

- la parabola storica del fenomeno migratorio (diversa per quantità e per paesi di origine dei migranti, ma simile per incidenza sulla popolazione residente, motivi della presenza, problematiche correlate e quadro legislativo nazionale), che configura fenomeni simili di *transizione migratoria*;
- una congiuntura economica comune, anche se con diverse proporzioni, nel contesto geo-politico dell'Europa meridionale;
- la presenza di un passato coloniale, ancorché molto diverso, parzialmente gestito da un regime fascista;
- l'esistenza di forti dinamismi nella propensione alla sperimentazione istituzionale locale, caratterizzati da grande attenzione per i temi della sostenibilità dello sviluppo;
- la facilità di accesso alle informazioni<sup>17</sup>.

Una volta considerati questi fattori, una preventiva revisione delle letterature ha messo in evidenza due elementi riguardanti il fenomeno migratorio: da un lato, l'impatto che l'immigrazione ha provocato sul sistema politico, economico e sociale di due Paesi; dall'altro, il fatto che, nell'ambito delle direttive di politica europea, gli sforzi italiani e portoghesi per promuovere l'integrazione degli stranieri avevano prodotto risultati diversi, come hanno evidenziato gli indicatori di politiche di integrazione adottati dalla UE e riuniti nel *Migrant Integration Policy Index III*, MIPEX III (Huddleston, 2011). Infatti, l'allineamento della legislazione nazionale alle direttive europee in materia di immigrazione non era risultata sufficiente a evitare una certa discrasia tra politiche nominali (*outputs*) ed effetti concreti (*outcomes*). Questa ulteriore similitudine, pur nella sua contraddittorietà, ha contribuito a confermare la scelta dei due Paesi per la realizzazione degli studi comparati.

<sup>17</sup> Favorito dalle reti collegate all'Università di Coimbra (Portogallo) e all'Università di Padova.

Una volta definiti i contesti nazionali, la scelta dei territori dove poter realizzare la ricerca è ricaduta sulla provincia di Padova, per l'Italia, e sull'Area metropolitana di Lisbona (AML), per il Portogallo. La scelta di queste due aree è dovuta, in prima istanza, alla prossimità che ha favorito l'accesso a reti di contatti che avrebbero facilitato la conoscenza dei processi<sup>18</sup>. I due territori sono molto diversi sotto molti aspetti, sia per il numero di residenti in generale sia per quello dei migranti presenti e dei loro paesi di origine. Ancor più diversa è la conformazione metropolitana e politico-amministrativa tra l'Area metropolitana di una capitale come Lisbona e la provincia di una città media come Padova. Dall'altro lato, dinamiche migratorie rassomiglianti producono un'incidenza dei migranti sul totale della popolazione che, nei territori, oscilla tra il 10 e il 15%, oltre a presentare storie comuni, progetti migratori accomunati da obiettivi simili e, aspetto ancor più rilevante, i medesimi impatti sulle relazioni economiche, sull'uso dei servizi pubblici, sul sistema di welfare locale.

Di conseguenza, considerando le omologhe condizioni sociali qualitative del livello locale, l'attenzione della ricerca non si è mai concentrata sulla realizzazione di studi quantitativi, ma è stata immediatamente attratta dalla ben più significativa presenza di forme di sperimentazione istituzionale per la governance del territorio, in particolare per le politiche sociali e di programmazione decentrata dello sviluppo locale. Infatti, nel corso delle attività di ricognizione del campo d'indagine, è emerso come alcuni comuni fossero fortemente attivi nell'adottare forme di ampliamento del sistema di governo locale, nella direzione di attrarre attori territoriali, tra questi i migranti. Si trattava di forme di governance territoriale partecipata che presentavano interessanti coincidenze tra loro, a cominciare dal tipo di risposte fornite dal modo di regolazione locale alle sfide poste dal dialogo interculturale. In particolare, ci si riferisce per la provincia di Padova all'Intesa Programmatica d'Area del Camposampierese (IPA), una forma innovativa di governance multiattore, introdotta nella legislazione regionale del Veneto nel 2001; per l'area di Lisbona, alla Rede Social Local (RSL), una misura di politica sociale nazionale alla quale il municipio di Amadora ha aderito nel 2003 e che ha come principale obiettivo contribuire, attraverso una programmazione sociale integrata, all'eliminazione, o quanto meno alla riduzione, delle situazioni di povertà/esclusione sociale.

<sup>18</sup> Nel caso dell'AML l'accesso è stato facilitato dai contatti ottenuti attraverso il Centro de Estudos Sociais di Coimbra, dove l'autore ha condotto il dottorato di ricerca; nel caso della provincia di Padova, l'accesso è stato reso disponibile dall'Università degli Studi di Padova, grazie al Master in Governance delle Reti di Sviluppo Locale, oggi Manager dello Sviluppo Locale Sostenibile.



La presenza di questi organismi nelle due zone considerate testimonia la sensibilità espressa da alcuni comuni nel realizzare politiche che non mettano a fuoco il rapporto tra migrazione e territorio solo come una questione socioeconomica, ma che estendano il piano della partecipazione democratica alla dimensione delle relazioni complesse tra migrazioni, cittadinanza e sostenibilità che coinvolgono i governi locali<sup>19</sup>.

La ricerca conclude infine il suo percorso offrendo la sistematizzazione di un «indice di orientamento e traduzione per lo sviluppo di indicatori di transitorietà paradigmatica nelle politiche migratorie, di welfare e sviluppo locale», con l'idea di fornire uno strumento metodologico utile agli operatori che intendono gestire in modo sostenibile i loro territori, nel mezzo dei diversi corto-circuiti che caratterizzano questa fase incerta. La proprietà più virtuosa di tale indice non è, dunque, quella di fornire 'fusibili' o altri palliativi, ma di segnalare che un nuovo circuito è possibile: alternativo, sostenibile e, perciò, non più 'moderno'. Esso indica un approccio *aperto*, perché interculturale, *ampio*, perché sperimentale e, aspetto ancor più qualificante, *cogenerativo* perché sostenuto dalla produzione di energie derivanti da fonti locali di coesione, intercettando così l'approccio della *responsabilità sociale di territorio*, maturato con le successive ricerche dell'Università di Padova<sup>20</sup>.

La novità forse più interessante proposta dal lavoro di ricerca di Giulio Mattiazzi è quindi di tipo metodologico. La ricerca propone infatti una metodologia della «transizione paradigmatica» necessaria per rendere possibili nuove narrazioni del fenomeno migratorio. Di fronte a problemi così complessi e drammatici, la ricerca si è posta l'obiettivo di definire un indice dinamico, in grado di misurare la sostenibilità dei sistemi locali nelle sue diverse componenti,<sup>21</sup> intrecciando l'analisi comportamentale di alcuni gruppi di immigrati con quella della gestione innovativa del territorio. Lo studio si è concentrato sulla presenza di politiche pubbliche in grado di coinvolgere le diversità interculturali presenti nelle comunità, verificandone gli esiti in termini di raggiungimento di una maggiore coesione sociale anche attraverso

<sup>19</sup> L'interesse per gli studi di caso, inoltre, si realizza in due territori considerati similmente periferici rispetto al comune-polo, Lisbona per Amadora e Padova per il Camposampierese, e ha per oggetto un comune sistema di governance partecipata (RSL/IPA), oltre a permettere di comparare i diversi sistemi di governance all'interno di un dato modo di regolazione, con particolare riguardo alle dimensioni politica e sociale.

<sup>20</sup> Si veda a questo riguardo la ricerca condotta nell'ambito della DGR 948/2016 «Responsabilmente – Promuovere l'innovazione sociale e trasmettere l'etica - Percorsi di RSI» che ho avuto il piacere di coordinare per l'Università di Padova – Centro di Studi Regionali «Giorgio Lago», confluita nel volume (Messina, 2019), a cui ha contribuito anche Giulio Mattiazzi (2019) focalizzando l'attenzione sul caso dell'Alto Vicentino.

<sup>21</sup> Le cinque dimensioni della sostenibilità dello sviluppo riguardano le componenti ambientale, economica, sociale, politica e istituzionale.

so forme peculiari d'innovazione sociale. Ciò è stato realizzato attraverso il confronto tra organizzazioni del tessuto associativo locale e imprenditoriale, ma anche tra cittadini, in quanto attori locali dello sviluppo del territorio. Per l'innovazione che gli indicatori di apertura/chiusura interculturale dei territori portano con sé, sarebbe di importanza cruciale includere tale dimensione tra gli indicatori di sviluppo sostenibile territoriale.



**PRIMA PARTE**

**Crisi e transizione dei paradigmi dell'integrazione dei  
migranti e dello sviluppo nella modernità**



## Capitolo 1

# Lo scenario della ricerca: dalla crisi della modernità al corto circuito moderno

### 1. La crisi della modernità come scenario della ricerca

Da dove deriva l'idea della fine della modernità o comunque di una sua crisi irreversibile? Dalla seconda metà del XX secolo, non solo in Europa, questo dibattito ha raccolto un ampissimo ventaglio di riflessioni. Naturalmente, ne ripercorreremo solo alcuni passaggi, quelli più pertinenti con gli interessi della ricerca.

Vi è una difficoltà intrinseca nel definire un'esatta periodizzazione storica dell'uso del concetto di modernità: infatti, si potrebbe pensare all'avvento della modernità dai tempi della caduta di Bisanzio o con la scoperta/conquista del continente americano, la Riforma protestante, la rivoluzione scientifica o con le rivoluzioni politiche del 1776, 1789 e perché no del 1917, come osserva provocatoriamente Kende (1964). Del resto, il senso comune occidentale è solito considerare *moderno* tutto ciò che è di moda, cosicché *moderno* non sarà mai qualcosa di vecchio, ma tutto ciò che appare nuovo, una tendenza attuale, una moda che esprime l'idea di cambiamento, una tecnologia d'avanguardia. Non molto diversamente, nelle scienze sociali, la modernità è sempre stata descritta come una rottura con il passato: Weber sollecitava «il rampollo della civiltà moderna» a trattare i problemi della storia universale riconoscendo alla scienza occidentale la *validità razionale* data dalla matematica greca o dal laboratorio moderno (Weber, 2003: 33-34). Marx ed Engels affidavano al *moderno proletariato* la capacità di rinnovamento complessivo della società (Marx, 1996); mentre lo stesso Engels accusava il *moderno Stato rappresentativo* di essere il nuovo strumento di cui si serviva il capitale per sfruttare i lavoratori (Kende, 1964). Nell'analisi politologica il concetto di «modernizzazione» (Bobbio, 1976: 582-589)

si concentra sui mutamenti occorsi tra Ottocento e Novecento, anche se la sua genesi viene fatta risalire agli eventi del 1789 francese, purtuttavia considerandoli come il risultato di trasformazioni profonde occorse in precedenza<sup>1</sup>. In ogni caso, ancora una volta, è proprio il *dinamismo*, l'*apertura*, l'*innovazione* la cifra politica più rilevante dei processi di modernizzazione, perché caratterizzati da elementi di eguaglianza (a livello di popolazione), capacità (a livello di sistema politico) e differenziazione (a livello di istituzioni governo) (*Ibid.*: 582).

I fattori che caratterizzano l'avvento della modernità possono comunque essere riassunti in cinque aspetti principali: l'accelerazione del flusso di informazioni, il connubio tra conoscenza tecnica e crescita economica, la relativizzazione dei valori, l'universalità delle teorie democratiche e l'esplosione demografica (Kende, 1964). Tutte trasformazioni, profonde e irreversibili, che si accumulano e stratificano grazie a improvvise accelerazioni, mentre quelle società incapaci di adattarsi a tali evoluzioni paiono rimanere escluse e isolate. D'altra parte, gli stili di vita, gli strumenti di lavoro, l'organizzazione sociale, l'organizzazione della produzione, l'architettura politica, la laicità dello Stato, il razionalismo critico e l'empirismo caratterizzano il processo di secolarizzazione che ha permesso l'affermazione del principio unificatore della scienza: l'azione razionale. Non a caso, la nascita del capitalismo coincide con l'affermazione della modernità occidentale. Per questo, come sappiamo, il capitalismo non è solo un fenomeno economico ma porta con sé valori condivisi con la modernità: l'efficienza razionale, la massimizzazione dell'utile, l'utilitarismo dell'azione individuale e collettiva, la velocità delle scelte e dei cambiamenti. Infatti, lo sviluppo dei mezzi di comunicazione di massa ha permesso il superamento di barriere sociali e culturali, generando un flusso di informazioni che porta a confrontare modelli culturali, sociali, politici e organizzativi. Una certa unidirezionalità, tuttavia, ha trasformato questo movimento in quello che Latouche ha definito «il trionfo di un modello universale» che porta con sé i valori del progresso: scienza, tecnica, economia e l'immaginario sul quale si basano (Latouche, 1992: 25). Insomma, si può dire che la secolarizzazione del potere politico e la distinzione tra Stato, Mercato e Comunità, aspetti caratteristici della modernità, portino a un nuovo tipo di sistema sociale, che si distingue da quello dell'età feudale e si diffonde nei regimi politici e nelle società occidentali, dove si va afferman-

<sup>1</sup> Per altri autori italiani, il termine *modernizzazione* diverge da *modernità* perché indica il processo di avvicinamento di una società alle caratteristiche proprie della modernità: lo sviluppo industriale, l'affermarsi del sistema democratico e la secolarizzazione (Triglia, 1982). Interessante notare come Pasquino considera il termine *modernizzazione* «meno etnocentrico» di precedenti vocaboli utilizzati per indicare lo stesso processo, quali *europizzazione* e *occidentalizzazione* (Bobbio, 1976: 582).

do un modello umano individualista, libertario, incline all'azione, razionale, egualitario, laico.

Nonostante tale modello (per certi versi imposto da fenomeni economici e dinamiche geo-politiche) sia man mano divenuto paradigmatico, diffondendosi sul piano globale, i segnali d'allerta circa la presenza di elementi di insostenibilità del paradigma moderno sono stati emessi da più parti: prima dagli esponenti della cosiddetta Teoria critica degli anni cinquanta del XX secolo<sup>2</sup>, poi dai postmodernisti e, infine, dai postcolonialisti degli anni ottanta e novanta.

Per la Teoria critica e la Dialettica negativa espressa da pensatori come Adorno e Horkheimer, ad esempio, la società moderna è caratterizzata da una crescente passività degli individui nei confronti dei meccanismi economici imposti dal capitalismo (Horkheimer, 1972). Adorno, nel quadro di una filosofia discorsiva della storia e del soggetto (1982), ha elaborato una vera e propria «Dialettica negativa», una critica antiutilitarista all'Illuminismo, visto come espressione teoretica che avrebbe portato alla reificazione dei rapporti umani: si trattava, come ebbe modo di sottolineare Frisby, di quell'intreccio tra Illuminismo e mitologia, dove la progressiva alienazione dell'uomo borghese traeva origine dalla natura assolutamente illusoria del progresso scientifico positivista (Frisby, 1986). Sartre (1963), in una prospettiva antidogmatica della prassi quotidiana, non scientifica o utopistico-teologica, si è scagliato contro Hegel, filosofo moderno, sostenendo che la Dialettica sia piuttosto una condizione *esistenziale* dell'Uomo – prima ancora che *intellettuale* – perché vissuta nel corso della sua storia e delle sue concrete situazioni sociali. Sartre ha duramente criticato anche Marx, al quale contestava ciò che considerava contraddittorio nelle sue tesi: identificare nella coscienza costitutiva del Proletariato una razionalità dell'ordine naturale (una sorta di *determinismo naturalistico*) e farne discendere una coscienza costituita, quale semplice riflesso di quello stesso ordine.

Più recentemente, Habermas ha identificato alcune sostanziali contraddizioni della modernità che nei fatti configurano, al di là del concetto di *crisi*, quello che possiamo definire un vero e proprio *corto circuito*<sup>3</sup>. Il filosofo te-

<sup>2</sup> Per la revisione dei contributi degli autori più vicini a una riflessione di carattere sociologico, è stata utilizzata la categorizzazione proposta da Crespi (1986).

<sup>3</sup> In elettrotecnica, il "corto circuito" è l'annullamento (o la riduzione) della cosiddetta impedenza di un circuito elettrico, che porta all'aumento dell'intensità della corrente. Un corto circuito è quindi provocato dall'aumento della corrente circolante in un circuito elettrico: tale situazione può verificarsi a causa dell'annullamento delle resistenze tra punti a potenziale diverso. Il calore sviluppato produce effetti deleteri sugli impianti e sulle apparecchiature elettriche ove non si adottino opportuni dispositivi protettivi quali limitatori di corrente oppure valvole fusibili. L'annullamento (o la forte riduzione) del passaggio di corrente che porta al sovraccarico di tensione può dunque provocare un surriscaldamento e addirittura l'esplosione



desco, infatti, ha identificato nella logica interna dei processi di accumulazione e valorizzazione del capitale la tendenza dei meccanismi sistemici ad introdursi nel mondo della vita e a sostituire la razionalità comunicativa con modelli propri del funzionamento del sistema economico-sociale (Habermas, 1980). Infatti, le trasformazioni sostanziali, qualitative, degli stili di vita imposte dal binomio modernità/capitalismo si possono considerare, dalla fine del XX secolo, come esperienze che interessano non più singole aree geopolitiche ma, complessivamente, una sorta di «sistema mondo». Si tratta di un fenomeno globale che si esprime sia sul piano politico-sociale (Frisby, 1986), sia su quello politico-economico (Wallerstein, 2010). Di conseguenza, la diffusione di un sistema sociale-globale ha reso ancora più connesso il rapporto tra capitalismo e modernità, portando molti osservatori ad accomunare gli sviluppi dei due movimenti storici, favorendo l'identificazione, al fianco di una nuova fase tardiva del capitalismo, di una nuova fase postmoderna della modernità. Lyotard (2002) è stato tra i primi a descrivere la condizione postmoderna come un'età «non più moderna», caratterizzata dalla fine dei «grandi racconti», cioè dell'Illuminismo, del Razionalismo, del Socialismo e del Liberismo. Il postmoderno è perciò estraneo al Progresso, alla Rivoluzione e alla Dialettica perché aderisce alla pluralità delle narrazioni e delle conoscenze. Tuttavia, pur formulando una critica alla pretesa universalista della modernità, che ha portato alla visione unilineare della storia, Lyotard e altri latori del «postmodernismo», come Baudrillard (1976) e Vattimo (1989), non si sono spinti a proporre progetti collettivi di trasformazione sociale. Anzi, considerando l'emancipazione sociale un mito senza sostanza, con la fine delle grandi narrazioni, hanno celebrato anche la fine dell'utopia. Altri, come Foucault, Derrida, Deleuze, al contrario, hanno radicalizzato la critica al potere moderno-capitalista proponendo forme di decostruzione ed emancipazione del sistema. Foucault (2005), rivelando l'essenza della razionalità politica della società capitalista moderna, ne ha messo in evidenza gli effetti sui processi di formazione della soggettività delle persone, come un primo passo verso la costruzione di un sapere strategico, e oppressore, volto all'«arte di governare» (secondo la verità, secondo la razionalità dello stato sovrano, degli agenti economici o degli stessi governati). L'emancipazione da questo sistema, secondo Foucault, servirebbe a umanizzare il funzionamento della società e sarebbe possibile grazie a un cambiamento radicale delle strutture del potere, una rivoluzione che implicasse un cambio radicale di logica. Sulla stessa linea di contestazione radicale Bauman (2005, 2006, 2007a, 2007b, 2011) si è spinto a definire «liquida» la modernità (e la vita stessa),

di un circuito. L'espressione viene qui utilizzata come una metafora delle tensioni e dei conflitti che attraversano le società europee.

poiché centrata sull'incertezza del consumo piuttosto che sulla solidità del lavoro. Infatti, l'*homo consumens* di Bauman è onnivoro e perciò si perde nella selva delle opportunità di acquisto; il disorientamento finisce per fargli perdere l'idea di bene comune. Ne deriva una nuova tipologia di povertà, che interessa individui instabili emozionalmente, precari professionalmente, sottoposti a un eccesso di stimoli che aggravano la perdita di coscienza.

La relazione tra moderno e postmoderno risulta contraddittoria, caratterizzata da rotture e continuità. Infatti, la postmodernità è stata declinata in vari modi: come tardo capitalismo (Jameson, 1984), accumulazione flessibile (Harvey, 1989), rinascita della Restaurazione, cioè, modernità incompiuta (Habermas, 1987). In questo dibattito articolato non manca chi affermi, come paradossalmente fa Latour, ad esempio (1994), che questa fase del capitalismo neghi l'esistenza stessa della modernità, a causa della mai avvenuta separazione tra natura e cultura (invocata, invece, dal razionalismo), come dimostra la presenza di ibridismi tra i due elementi, quali l'inquinamento, l'inseminazione *in vitro*, le tecnologie *Smart*.

Altri ancora, come Boaventura de Sousa Santos, hanno invece proposto il superamento delle stesse teorie postmoderne per operare una disgiunzione tra «la modernità dei problemi e la postmodernità delle soluzioni», come punto di partenza per un nuovo progetto di emancipazione (de Sousa Santos, 1994: 34–35, 2000: 28, 2006: 26).

Appropriamoci della riflessione sulla *transizione paradigmatica della modernità* proposta dal sociologo del Diritto portoghese<sup>4</sup>: per de Sousa Santos, la modernità occidentale è ormai al collasso, cioè vive una *crisi paradigmatica* irreversibile, generata dal progressivo allontanamento dal suo progetto socio-culturale originario. Alla base della crisi vi sarebbe un doppio conflitto emerso tra i principi costitutivi della modernità stessa, che avrebbe preso forma storicamente sia sul piano *epistemologico*, sia su quello *sociale*. Sul piano epistemologico, il conflitto riguarda i sistemi moderni di produzione del sapere, cioè le forme con cui la modernità ha costruito e sistematizzato la conoscenza, la concezione stessa della società: da un lato, lo Stato, il Mercato e la Comunità, che costituiscono i pilastri «normativi» – ovvero gli strumenti coercitivi e costrittivi attraverso i quali si sono regolamentate le forme di convivenza moderna; dall'altro, l'Arte, la Letteratura, l'Etica, il Diritto, la Scienza e la Tecnica considerate logiche «emancipatorie» – cioè processi

<sup>4</sup> La «teoria della transizione paradigmatica» di de Sousa Santos è stata già utilizzata per affrontare il tema delle migrazioni internazionali in Europa in un volume pubblicato in Portogallo (Mattiuzzi, 2016). Nel presente contributo, la teoria viene applicata, oltre che alle politiche migratorie, anche ai temi del Welfare e dello Sviluppo locale. Per approfondimenti, si rimanda alla vasta opera dell'autore portoghese riportata in bibliografia, alla quale si fanno precisi riferimenti nel testo.

storici di razionalizzazione dell'esistenza umana, delle istituzioni, della politica, della cultura e della conoscenza stessa, basati su principi "progressisti". Nel quadro europeo, si può ricondurre la tensione ideologica tra i pilastri normativi ed emancipatori moderni a due tradizioni teoriche: il liberalismo politico e il marxismo (de Sousa Santos, 2006: 29), che puntano alla realizzazione di due modelli di società molto diversi tra loro, il primo iscritto nell'orizzonte capitalista, il secondo in un orizzonte post-capitalista. Non a caso, sul piano sociale, il conflitto origina proprio dalla convergenza tra modernità e capitalismo, con il rafforzamento dello strumentalismo scientifico, del calcolo economico e del discorso giuridico, utilizzati per costruire e legittimare molti meccanismi di sfruttamento umano, primo fra tutti la terribile vicenda del colonialismo europeo (de Sousa Santos, 1994: 120-125).

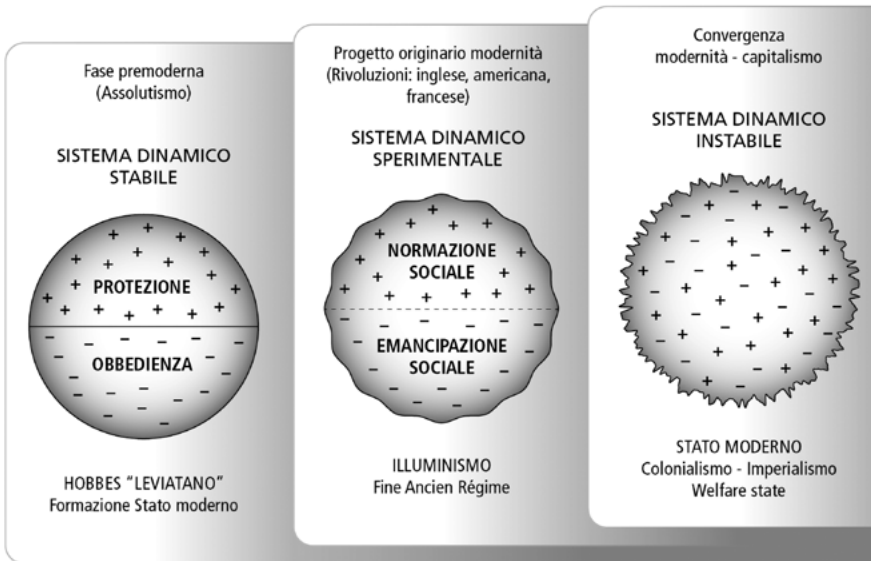
Utilizzando la metafora elettrologica<sup>5</sup>, la Figura 1 contestualizza la prospettiva storico-sociale della comparsa di questi conflitti: nel box a sinistra si illustra la fase premoderna, che coincide con il periodo dell'Assolutismo in Europa, nel quale il sistema politico-sociale si presenta con un dinamismo stabile, che nei fatti pone le condizioni per la formazione dello Stato moderno. In questo periodo, come ha osservato Thomas Hobbes nel *Leviatano* (1976: 102-153), grazie al patto sociale garantito dallo Stato, il suddito consegna la sua volontà al sovrano, che la esercita in difesa della vita e della pacifica convivenza tra gli uomini. Lo scambio tra protezione (polarità positiva) e obbedienza (polarità negativa) rende il sistema stabile (linea continua, campo lineare). Con la fine dell'Ancien Régime e l'avvento delle rivoluzioni inglese, americana e francese (box al centro), cioè con l'affermazione del progetto originario moderno e dell'Illuminismo, il sistema diventa sperimentale, ovvero presenta un equilibrio dinamico (linea tratteggiata, campo ondulato) tra principi di normazione sociale (polarità positiva)<sup>6</sup> e le logiche di emancipazione sociale (polarità negativa). Infine (box a destra), l'instabilità dinamica del sistema (assenza di linea, campo instabile) coincide con la convergenza tra modernità e capitalismo e l'affermazione defi-

<sup>5</sup> Come anticipato nell'introduzione, l'uso metaforico che viene fatto in questo volume viene riferito a un elevato accumulo di tensione, epistemologica e sociale, che si presuppone possa scaturire dall'ipertrofia di un modello normativo e repressivo di policy europea nei confronti di un modello emancipatorio e solidale, antagonista ma subalterno. I corto circuiti proliferano in Europa anche a causa dello smantellamento di quei sistemi di protezione previsti dal Welfare state, che avevano contenuto (e in parte ancora contengono) i danni provocati dall'accumulo di tensione e dai conflitti che ne sono seguiti.

<sup>6</sup> Si ricorda quanto detto nell'Introduzione in merito all'uso dell'espressione *normazione sociale* per mettere a fuoco una concezione prescrittiva del sistema con cui opera il metodo della conoscenza elaborato nel contesto della modernità occidentale. L'espressione è stata estrapolata dalle tesi di Boaventura de Sousa Santos (1994; 2000; 2006; 2009) e liberamente tradotta dall'autore.

nitiva dello Stato moderno, che vede l'avvento del colonialismo, dell'imperialismo e del Welfare state. In questa fase, si noti come pur in un contesto fortemente instabile le polarità positive e negative sono presenti in misura pressoché uguale.

Figura 1  
**Prospettiva storica del conflitto tra principi costitutivi della modernità occidentale**



Fonte: elaborazione dell'autore su tesi di Santos (2000: 29-43).

La realizzazione coeva nei paesi europei di prime esperienze di Welfare state (ma anche di iniziative sempre più articolate e pervasive di assistenza e organizzazione della socialità operaia, come ha osservato Fontana, 2004), proprio mentre le economie coloniali si rafforzavano nell'avanzata imperialista, non è una mera coincidenza. Anzi, come vedremo nel dettaglio tra poco, colonialismo e welfare assumono un ruolo centrale nella lettura di Santos perché costituiscono gli strumenti politici, economici e sociali grazie ai quale il sistema-mondo capitalista moderno conquista una posizione *egemonica*<sup>7</sup> nei confronti degli altri paradigmi socio-culturali, cioè, i sistemi

<sup>7</sup> Il concetto di *egemonia* utilizzato da de Sousa Santos è riconducibile all'accezione gramsciana, centrata sulle diverse forme in cui l'egemonia si presenta nel processo storico come forma di raggiungimento del consenso, attraverso un'azione strategica condotta a livello politico e culturale, da una formazione economica sociale, da una classe sociale e/o da una nazione (Gramsci, 1975a: 106, 199, 208). Non si pensi però all'egemonia come al semplice concetto di «dominio», ma all'affermazione di un blocco storico di forze sociali contraddittorie, tenute

di conoscenza non occidentali. Quest'ultimi, infatti, prima nella sola visione occidentale ma poi anche sul piano globale, divenuto nel frattempo «occidentalizzato» (Latouche, 1992), sarebbero passati definitivamente a occupare una posizione subalterna. Grazie a questo riposizionamento geopolitico strategico, il progetto moderno si è articolato, trasformando la modernità in una sorta di *mainstream* liberale, capitalista, patriarcale e colonialista, dove razionalizzazione, secolarizzazione, burocratizzazione e formalismo giuridico si sono affermati insieme ai processi di democratizzazione, urbanizzazione e globalizzazione<sup>8</sup>. In questo scenario, alcune promesse della modernità sono state mantenute, altre dimenticate: lo sviluppo instabile dello Stato, quello eccessivo del mercato (accelerato da processi di capitalizzazione e industrializzazione) e della scienza (come forza produttiva vincolata al mercato) si sono affermate al pari di un indebolimento complessivo dell'idea di *comunità*, ridotta alla sola dimensione di società civile, in quanto aggregato di interessi privati.

La Figura 2 riprende la metafora elettrologica generale adottata in questo volume per completare la riflessione su come il «sistema» epistemologico-sociale della modernità si sia trasformato nel tempo, diventando molto instabile, fino a entrare in una crisi paradigmatica<sup>9</sup>. Come abbiamo visto, no-

insieme dalla stessa ideologia, che diventa egemonica quando accettata da tutte le classi, dominanti e dominate. Il processo di trasformazione di una classe subalterna in una classe egemonica avviene attraverso la conquista dell'autonomia politica e culturale (nell'espressione di analisi critiche e diverse posizioni politiche) che fornisce le condizioni di unità (politica e culturale) tra intellettuali e masse: è in questo momento che si raggiunge anche l'unità tra teoria e pratica, in un processo guidato dal partito rivoluzionario. Per Gramsci, la storia è un insieme di processi di formazione di egemonie e di attuazione di blocchi storici egemoni sostituiti da altre egemonie e blocchi, come nel caso dei moderati nella Francia ottocentesca, assurti al potere grazie a un complesso di attività culturali e ideali (promosse da intellettuali), che organizzano il consenso e consentono la direzione moderata della nazione. Il contributo gramsciano alla revisione critica del marxismo, in sintonia con l'analisi leniniana e in polemica con quella crociana, sta proprio nella valorizzazione della lotta culturale e ideale come elemento di formazione del processo di egemonia politica, che mira al percorso rivoluzionario, con l'affermazione delle classi subalterne (Ricchini, Manca, & Melograni, 1997: 92-93, si veda anche la nota di Aldo Tortorella).

<sup>8</sup> Il termine *globalizzazione* è oramai divenuto una *buzzword*, una parola molto usata ma spesso incapace di spiegare il contesto in cui si inserisce (Cornwall & Eade, 2010): il sociologo accreditato ad averne fatto uso per primo è stato Roland Robertson (1992). Fu poi Zygmunt Bauman a renderlo molto noto in Occidente (Bauman, 1998). Gli autori che hanno prodotto riflessioni sullo sviluppo nel rapporto tra la dimensione globale e quella locale della modernità sono stati, tra gli altri, Arjun Appadurai (1996), Michael Hardt e Antonio Negri (2001), Laurent Carroué (2002) e, naturalmente, Manuel Castells (2004). Sul tema delle scale territoriali della globalizzazione si veda anche Angelo Turco (2003).

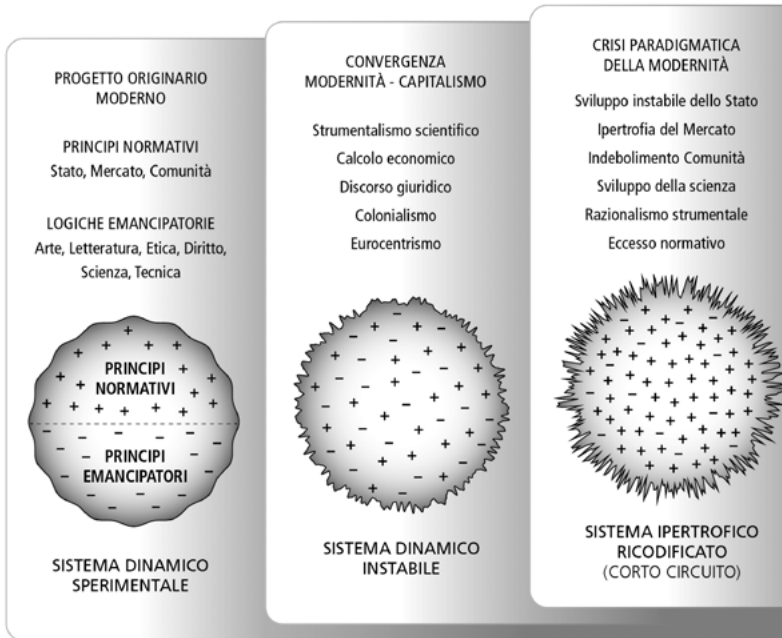
<sup>9</sup> La parola *sistema* è inserita tra virgolette perché utilizzata strumentalmente a questa metafora: in nessun momento, infatti, de Sousa Santos parla di un *sistema della modernità* ma di un *progetto moderno*. L'intenzione, nel nostro caso, non è di racchiudere la modernità occidentale

nostante il progetto originario moderno (primo box a sinistra) possa essere letto come un conflitto tra principi normativi e logiche emancipatorie, esso si presenta nella sua conformazione originaria come un sistema dinamico e sperimentale relativamente stabile. Ciò è dovuto al fatto che le costrizioni normative (indicate con la polarità positiva nella figura) e le dinamiche emancipatorie (polarità negativa), pur in contatto tra loro (come detto, la linea tratteggiata indica il contatto tra gli elementi) hanno convissuto sperimentalmente in una fase iniziale. Tale relativa stabilità tende a essere compromessa nel periodo storico in cui si realizza la convergenza tra modernità e capitalismo (box centrale), che attinge il suo apice con il dispiegarsi della fase acuta del colonialismo imperialista e la successiva affermazione del *mainstream* eurocentrico<sup>10</sup>. In questo modo, il sistema dinamico comincia a presentare elementi di instabilità causati dallo stravolgimento del progetto originario moderno e dalla rottura dell'equilibrio tra principi normativi e logiche emancipatorie, che tuttavia in questa fase rimangono ancora presenti in misura proporzionale (si veda nella fascia centrale l'assenza della linea tratteggiata e la proporzione tra le diverse polarità). In seguito (box a destra), a causa di un eccessivo sviluppo dei principi di normazione a scapito delle logiche emancipatorie, il sistema si destabilizza definitivamente: siamo nella fase in cui il campo non regge l'ipertrofia del polo positivo che accumula energia nella misura in cui si riduce quella espressa dalla polarità negativa. Si genera così un vero e proprio corto circuito, causato da un processo che de Sousa Santos chiama «ricodificazione» dei principi costitutivi del progetto moderno: prende forma cioè una società occidentale iper-regolamentata e iper-competitiva, ossessionata dalla preoccupazione di sopprimere tutto ciò che non si riconosce nell'*ordine moderno-capitalista-coloniale*, a cominciare da chi propone il superamento delle forme di sfruttamento, nella metropoli e nelle colonie, e la costruzione di una società più eguale e solidale (de Sousa Santos, 2006: 79).

in un *sistema politico-sociale chiuso e omogeneo* ma, più semplicemente, rendere più comprensibile la complessa dinamica della crisi paradigmatica; inoltre, l'uso della metafora elettrologica è propedeutica alla strutturazione di un quadro analitico in cui analisi storico-sociale e metodi quantitativi dialogheranno tra loro.

<sup>10</sup> Il concetto di «eurocentrismo» emerge negli anni ottanta del ventesimo secolo, a cominciare dalla riflessione sui paradigmi delle scienze umane, del loro vincolo con la strategia imperialista e il fenomeno del razzismo: in particolare, l'antropologia, l'epistemologia e la filosofia della storia della scienza hanno cercato di discutere il mito della modernità, della razionalità scientifica e della produzione dell'universalismo (Araújo & Maeso, 2010). In generale, le externalità alla modernità occidentale sono state discusse da correnti teoriche e analitiche che condividono la stessa preoccupazione per la disuguaglianza tra nord e sud nella spiegazione o nella comprensione del mondo contemporaneo. Da queste prospettive periferiche o marginali, le strutture di potere e di sapere sembrano più visibili.

Figura 2  
**Genesi della Crisi paradigmatica della modernità**



Fonte: elaborazione dell'autore su tesi di Santos (2000: 29-43).

La Figura 3, invece, approfondisce la genesi del Corto circuito moderno causata, sia sul piano epistemologico sia su quello sociale, dai processi di ricodificazione che avvengono nella modernità: nella parte alta del box, la schiacciante egemonia dei principi normativi sulle logiche emancipatorie riduce quest'ultime a una condizione di subalternità e permette non solo l'ipertrofia dei primi ma addirittura il capovolgimento delle seconde. Viene così fuorviato l'ideale di una conoscenza emancipante, che attraverso la *solidarietà* riconosce a tutti gli esseri umani lo status di persone (in quanto *soggetti* e non *oggetti*) e si traduce sul piano sociale nel superamento del *passato coloniale*, alla ricerca di forme *future* di convivenza *solidale* tra «classi sociali», tra culture e popoli, anche quando lontani e diversi tra loro. Nel corso della modernità, infatti, l'ideale dell'emancipazione sociale viene progressivamente considerato come una forma di *disordine* e *caos* sempre più pericolosa, che impedisce il raggiungimento degli obiettivi di *ordine* e di *controllo sociale* e

attiva azioni di *contrasto agli elementi anti-sistemici*.<sup>11</sup> La reiterazione costante di questa offensiva ideologica e sociale ricodifica le logiche emancipatorie in nuovi principi normativi: esposta a una folgorazione (nel box, si noti la scarica elettrica centrale), la solidarietà nei confronti del *diverso* (cioè il nero, il meticcio, il non-europeo, ma anche il bianco europeo non conforme – l'omosessuale, il pazzo, il disabile, il contestatore) viene ricodificata in caos e diventa elemento ostile. Chi non è conforme viene considerato una sorta di oggetto anti-sistemico da controllare e contrastare. Parallelamente, si approfondisce l'esperienza coloniale, che viene così sdoganata come un modello tracotante (*hybris*) ma accettabile di ordine sociale.

I processi di ricodificazione proliferano nella modernità, fino a vanificare il progetto moderno: in altre parole, la massimizzazione dell'utilitarismo sociale e la riduzione del potenziale politico delle comunità producono ciò che qui chiamiamo il «Corto circuito moderno», che Santos definisce la «crisi paradigmatica della modernità», cioè la trasformazione fuorviante del progetto moderno, che si alimenta e riproduce nella negazione di sé stesso (*Ibid.*: 91). In questo quadro desolante, alcuni principi fondamentali della modernità

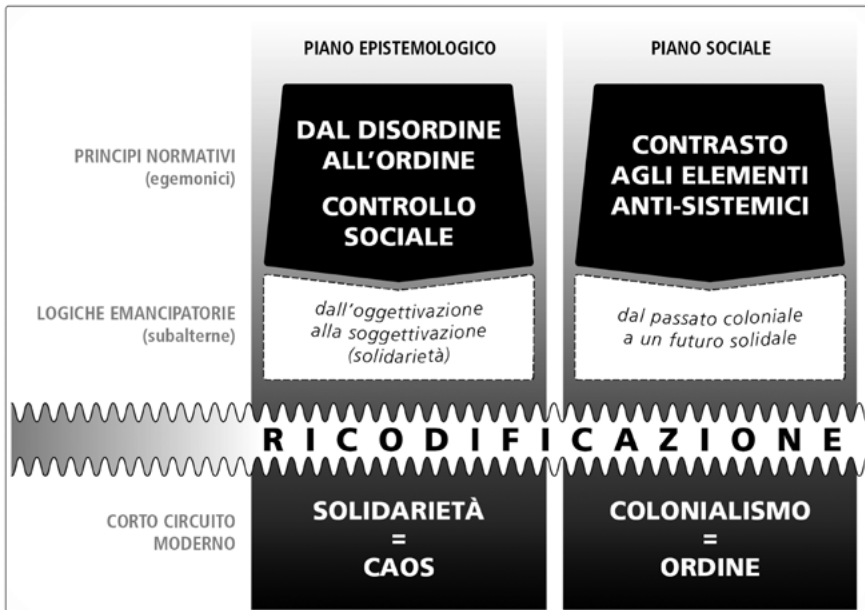
<sup>11</sup> L'uso della parola *caos* e il rapporto concettuale fra il termine e l'approccio sistemico necessiterebbero un rigoroso approfondimento teoretico, non praticabile in questo spazio. In questo senso, l'orientamento ricevuto in fase di ricerca dal prof. Vincenzo Pace dell'Università di Padova, ha permesso di realizzare una riflessione critica alla visione di de Sousa Santos, relativamente a possibili slittamenti fra il suo linguaggio e quello della teoria dei sistemi: dallo studio approfondito della teoria della transizione paradigmatica, infatti, si è consolidata l'impressione che il pensiero di Santos, almeno fino a quando è stato pubblicato il volume *Epistemologias do Sul* (de Sousa Santos & Meneses, 2009, che per certi versi ha rappresentato una svolta nel suo pensiero) sembrava a tratti dispiegarsi su procedimenti sostanzialmente binari e perciò apparentemente contraddittori rispetto alla sua condanna del cosiddetto pensiero abissale (dicotomico), di cui si parlerà più avanti. In altre parole, l'analisi di fondo della crisi moderna, vista come raggiungimento di un (auspicato) punto di rottura paradigmatico scaturito dalla violenta contrapposizione tra quelli che Santos chiama *principi normativi* versus *logiche emancipatorie*, sembra riprodurre una visione sistemica di matrice prevalentemente marxista e strutturalista. Tuttavia – e su questo versante è stata costruita la proposta contenuta in questo volume – esiste anche un suo tentativo di andare oltre la modernità, la post-modernità e anche i postcolonialismi, ma verso un altro paradigma sistemico ma verso quella che il sociologo portoghese definisce *ermeneutica diatopica*, cioè la prassi del dialogo tra *tòpoi* adottato grazie all'uso della *epistemologia della visione*, il procedimento ermeneutico che fa della traduzione lo strumento principe per valorizzare le diverse pratiche di interazione e trasformazione sociale presenti nel mondo. Le traduzioni, secondo de Sousa Santos, potrebbero sostenere la transizione dalla modernità verso un nuovo paradigma della diversità epistemica e quindi verso l'*emancipazione sociale* (l'unico concetto che Santos dichiaratamente eredita dalla tradizione della sociologia critica da cui, tuttavia, prende le distanze proprio perché accusata di non proporre soluzioni alternative alla modernità). Per un approfondimento degli aspetti metodologici, si rinvia al capitolo 4. Per un'analisi critica del pensiero di Santos, si veda la raccolta di saggi e recensioni disponibile online: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/pages/pt/comentario-a-bss--recensoes-criticas.php>.



rimangono fino ad oggi problemi non ancora risolti nelle società occidentali:

- l'egemonia della razionalità scientifica ha provocato la trasformazione dei problemi etici e politici in problemi tecnici (o burocratici);
- la legittimità della proprietà privata (indipendentemente dalla legittimità dell'uso della proprietà stessa) ha causato l'individualismo possessivo e l'ossessività consumistica (l'interazione con gli oggetti ha per finalità la loro appropriazione);
- la sovranità degli Stati e il vincolo politico di tipo verticale (*top-down*) tra i cittadini e lo Stato ha dato precedenza agli obiettivi di sicurezza nazionale e internazionale a scapito della democrazia (interna e tra Stati);

Figura 3  
**Ricodificazione: genesi del Corto circuito moderno**



Fonte: elaborazione dell'autore su tesi di Santos (2000: 29-43).

- la fede nel progresso ha generato l'idea dello sviluppo infinito: crescita economica e sviluppo tecnologico.

Di fronte a questo scenario, tuttavia, non mancano le contestazioni e la ricerca di alternative: infatti, si è venuta a creare una sorta di «esternalità» alla modernità occidentale di cui sono protagoniste diverse correnti teoriche e analitiche delle scienze sociali. Le accomuna una sorta di urgenza politica

ed epistemica nel riconoscere come diseguali i rapporti tra *Nord globale* (il Nord dominante: i paesi del G8, per intenderci) e *Sud globale* (quei luoghi, meno geografici e più politici, sociali ed epistemici, che hanno sofferto e cercano di riparare i danni causati dal capitalismo nel suo rapporto coloniale con il mondo)<sup>12</sup>. Tale movimento di pensiero è promosso dai cosiddetti *postcolonialisti*, una diversità plurale di pensatori e pensatrici che mettono al centro del dibattito la critica alla «colonialità del potere» (Quijano, 2009); un concetto che prova a integrare come parte di un processo strutturale eterogeneo le molteplici relazioni in cui cultura, politica ed economia si intrecciano storicamente con il capitalismo.

Gli albori del postcolonialismo appartengono all'analisi critica della letteratura e provengono dal filone antesignano dei *Subaltern studies*, tra i cui principali esponenti vi sono il palestinese Edward Said (2003), gli indiani Homi K. Bhabha, Gayatri Chakravorty Spivak e il bengalese Ranajit Guha (Guha et alii, 2002)<sup>13</sup>. Più recentemente, gli studi postcoloniali si sono sviluppati in America Latina, dove hanno prodotto analisi più critiche verso la filosofia della scienza, le scienze politiche, la sociologia e l'antropologia culturale. Aníbal Quijano, ad esempio (vicino alle tesi sull'eterarchia di Kostopoulos)<sup>14</sup>, vede i processi di colonizzazione delle Americhe e di creazione di un'economia-mondo capitalista come parte dello stesso intreccio, dove la divisione internazionale del lavoro e la costruzione della gerarchia etnica e razziale sono costitutive dei rapporti centro-periferia su scala globale. Per questi pensatori appare utile adottare un «pensiero critico di frontiera» (Mignolo, 2005), o realizzare un movimento «transmoderno» (Dussel, 2000), cioè fornire una risposta epistemica dei subalterni al progetto eurocentrico della modernità, cioè, le idee per le quali, dal XVII secolo, la storia dell'Europa è la storia del mondo, la rivoluzione è la rivoluzione europea, la lotta anti-coloniale è basata unicamente sulla prospettiva socialista. L'obiettivo comune è ridefinire la retorica dell'emancipazione nella modernità, partendo dalle cosmologie e

<sup>12</sup> Si veda in particolare la proposta di de Sousa Santos (2009: 12-13) per la quale il Sud è la «metafora della sofferenza umana causata dal capitalismo» (Id., 2006: 30) che diviene «Sud globale» perché di una sofferenza globalizzata si tratta, causata dalla *hybris* capitalista prodotta dal «Nord globale». Tuttavia, dal punto di vista periferico o emarginato le strutture del potere e della conoscenza sono più visibili; l'interesse di questo approccio risiede pertanto nella cosiddetta «geopolitica della conoscenza» (*Ibid.*: 26): mettere in discussione chi produce conoscenza, nel contesto in cui la produce e per chi la produce.

<sup>13</sup> Inoltre, uno dei testi considerato tra i primi esempi di critica postcoloniale è *The Empire Writes Back* (Ashcroft, Griffiths & Tiffin, 1989).

<sup>14</sup> Incline all'idea di trasporre verso un linguaggio di complessità un sistema aperto di molteplici ed eterogenee gerarchie, livelli strutturali e logiche di strutturazione, sia le gerarchie chiuse del paradigma liberale, sia quelle delle scienze sociali (la divisione in settori della conoscenza), come ci ricorda Grosfoguel (in de Sousa Santos & Meneses, 2009: 400-410).

epistemologie della subalternità situate nella parte oppressa e sfruttata della differenza coloniale, a favore di una lotta di liberazione decoloniale che porti oltre la modernità eurocentrica. In questo senso, anche la critica femminista, una delle componenti più importanti dei movimenti postcoloniali, ha contestato il pensiero moderno, in particolare per la separazione da questo attuata tra sfera pubblica e dimensione privata nell'esercizio dei diritti (politici, sociali, civili). Tale separazione, nei fatti, ha favorito la divisione tra una dimensione pubblica, riservata alle decisioni politiche e occupata esclusivamente da uomini, e una sfera privata, distinta, dominio delle donne e finalizzata alla sola riproduzione materiale della *polis* (Okin, 1992: 60).

Il postcoloniale, quindi, non è un settore limitato agli studi culturali, perché affronta questioni chiave del rapporto tra potere e sistema della conoscenza, in particolare, per ciò che riguarda la persistenza di relazioni politiche coloniali oltre i processi di indipendenza nazionale (James & Kelley, 2012; Memmi, 2013). Sul piano epistemico, perciò, i postcolonialisti chiedono che la produzione e la classificazione delle conoscenze passi a misurarsi con la demarcazione tra coloniale e postcoloniale (Quijano, 1997; Mignolo, 2004). Ne deriva un forte contrasto con la modernità coloniale, di cui il marxismo è considerato connivente. In particolare, la centralità analitica dell'elemento di *classe* è sostituita da nuovi criteri d'indagine quali l'etnia, la condizione sociale, il genere, capaci al contempo di espandere e precisare il campo di analisi. Questo nuovo approccio epistemico conferisce al postcoloniale la responsabilità di promuovere una vera e propria «epistemologia del Sud» (de Sousa Santos & Meneses, 2009).

Venendo al piano più strettamente politico, si constata come la fine del colonialismo non abbia coinciso con l'avvento di una fase postcoloniale, vista la persistenza di una lettura lineare del processo storico e la «pre-occupazione» del campo analitico promossa da un *mainstream* intriso di concetti coloniali e patriarcali (Afzal-Khan & Sheshadri-Crooks, 2000). I postcolonialisti, quindi, contestano l'eurocentrismo: alcuni pensatori, come ad esempio Chakrabarty, suggeriscono il superamento della colonialità attraverso la «provincializzazione» della figura immaginaria e stereotipata dell'Europa, proprio per decentrare, e così globalizzare, il pensiero moderno, rinnovandolo *per* e *dai* suoi margini (Chakrabarty, 2004). Ne risulta un'interessante e approfondita riflessione sulla pluralità delle forme della democrazia attuata negli stati-nazione moderni nei contesti geopolitici non europei<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Altri stati non europei, come ad esempio l'Indonesia e l'India si sono dotati di istituzioni democratiche coeve all'affermazione della democrazia in Europa. Si pensi, inoltre, ai processi di decentramento politico del Mozambico (che non corrispondono al decentramento

Queste critiche confermano l'esistenza di un *corto circuito nella stessa condizione moderna* che, considerando le eredità delle derive coloniali e razziste, mette in discussione le radici profonde del pensiero occidentale. Infatti, la persistenza di atteggiamenti coloniali nel mondo contemporaneo risulta ancora particolarmente visibile: da un punto di vista epistemico, nella continua affermazione di una gerarchia della conoscenza e delle rappresentazioni, che produce società più sviluppate rispetto ad altre e giustifica questa superiorità nella produzione del sapere scientifico (Meneses, 2007); sul piano sociale, nel sempre più profondo solco esistente tra paesi ricchi e paesi poveri, o più direttamente, tra ricchi e poveri. La perpetuazione di un sistema che possiamo oggi definire *neo-coloniale*, infatti, trova riscontro nella drammaticità della distanza tra Sud e Nord globali, che si riproduce dall'Africa all'Europa, dalle periferie delle grandi città alle aree interne spopolate, tra chi genera e chi subisce drammatiche disuguaglianze. L'immagine dei migranti, naufraghi del Mar Mediterraneo, in fuga dalla morte alla ricerca di emancipazione (o, almeno, dignità), è tragicamente evocativa degli effetti perversi provocati dal corto circuito della modernità.

## 2. La dimensione locale del corto circuito moderno

Il corto circuito della modernità non produce soltanto effetti macro, legati cioè alle dinamiche globali, al rapporto tra Stati e alla condizione stessa dello Stato-Nazione, ma interessa anche dinamiche micro, strettamente legate al sistema locale e alla dimensione territoriale, in un rapporto incrociato tra flussi e luoghi tipico della globalizzazione (Castells, 2004). Come è noto, l'affermazione su scala planetaria del modello politico ed economico capitalista ha inciso sul sistema statale-nazionale: se i confini territoriali continuano a delimitare la base su cui gli individui sono interessati dalle scelte politiche, molte decisioni sono diventate sovranazionali (ONU, NATO, UE, FMI, G8, G20, ecc.). Le implicazioni sono notevoli per il consenso, la legittimità, la natura del collegio elettorale (*constituency*), il significato della rappresentazione, le forme e gli ambiti della partecipazione politica (Held, 1995). Le conseguenze si riflettono sui processi con cui un sistema politico incide sull'ambiente sociale (Easton, 1963), i quali mettono in discussione la funzione stessa dello Stato-Nazione (Haas, 2008) e tendono a favorire lo sviluppo di relazioni politiche transnazionali (Keohane & Nye, 1973).

politico attuato dallo Stato portoghese). Si veda su quest'ultimo caso il contributo di Meneses (2009).

La necessità di adattare i regimi politici a questa nuova condizione ha rafforzato l'interesse per la *cultura politica*, ritenuta un elemento euristico capace di spiegare il comportamento politico, gli ideali, le prassi, le norme presenti in certi contesti. Come hanno ricordato Almond e Verba (Almond, 2005), l'attenzione per la cultura politica è presente nel mondo occidentale sin dai tempi della filosofia greca (Platone, Aristotele), nel periodo rinascimentale e illuminista (Machiavelli, Montesquieu, Rousseau), per arrivare alle moderne scienze sociali (Weber, Durkheim, Marx). Dagli anni cinquanta del XX secolo, la cultura politica è entrata nel lessico concettuale della scienza politica nordamericana (con autori come Ronald Inglehart, Seymour Martin Lipset, Carole Pateman, Robert Putnam), come teoria in grado di spiegare la politica e le politiche pubbliche. Come noto, per Almond e Verba, la cultura politica consiste nel «complesso degli orientamenti soggettivi nei confronti della politica, in una popolazione nazionale o in un sottoinsieme, che riescono a condizionare (non determinare) le strutture politiche di governo e le loro prestazioni» (*Ibid.*: 249-256). L'interesse maturato per il carattere culturale della politica deriva dalla necessità di comprendere le trasformazioni delle società, collegando le dinamiche complessive alle ricadute contestuali: i mutamenti nelle democrazie industriali di Europa e Stati Uniti osservati da Inglehart (1983), ad esempio, sono stati ricondotti ai mutamenti generazionali della popolazione, ai bisogni, all'istruzione, all'esposizione ai mezzi di comunicazione. Prendendo spunto da questi studi, Barnes e Kaase (1970), hanno osservato i mutamenti nelle forme di partecipazione politica nelle società industriali degli anni sessanta. In questo modo, identità e cultura politica possono essere lette in relazione alle esperienze di partecipazione pubblica locale che hanno contribuito a formare un preciso sistema concreto di azione (Crozier & Friedberg, 1978). Si arriva a parlare, in questo senso, di *subcultura politica territoriale* (Triglia, 1986), intesa come sottosistema culturale riferito alla politica, un orientamento politico locale e dominante, caratterizzato dalla presenza di una rete associativa a esso collegata: partiti, chiesa, gruppi di interesse, strutture assistenziali, culturali, ricreative (*Ibid.*: 48).

La rilevanza data in Occidente dalle scienze sociali allo studio della dimensione territoriale dei processi di trasformazione della cultura politica, dei mutamenti dei regimi, delle politiche pubbliche e delle istituzioni, si è innestata nel contemporaneo dibattito critico sul concetto dominante di «sviluppo», a cominciare dalla sua accezione vincolata alla «crescita» economica (Rostow, 1960). È proprio il carattere politico-egemonico assunto dal termine, il suo collegamento con l'idea di progresso, gli effetti controversi dell'industrializzazione e la contrapposizione tra sviluppo e *sotto-sviluppo* che hanno dato origine a forti contestazioni (Peyrefitte, 1996; de Sousa Santos, 2001b). Ne sono scaturite proposte di rinnovamento, basate su sensibilità

ambientali (sviluppo sostenibile), sulla dimensione locale (sviluppo locale e partecipativo) e umana (sviluppo umano, sociale, integrato), come ricorda Amaro (2003: 55–60). In particolare, l'ascesa in Europa di un'accezione *locale* dell'idea di sviluppo è dovuta ai contributi scientifici di autori come John Friedmann e Clyde Weaver (1979), Walter Stöhr e David Taylor (1981), Giacomo Becattini (1987), José Arocena (1995) e Bernard Pecqueur (1996). Il concetto di sviluppo locale che emerge da questi contributi si concentra sul «processo endogeno» di soddisfazione dei bisogni e di miglioramento delle condizioni di vita generato da una comunità locale, in una prospettiva politica che integra il *problem setting* al *problem solving*. Secondo questo approccio, lo sviluppo dei sistemi territoriali verte su tre presupposti: a) realizzare la diagnosi dei bisogni delle comunità locali con la partecipazione di queste; b) basare la risposta a queste esigenze sull'uso delle risorse e delle capacità proprie della comunità; c) affrontare i problemi e fornire le soluzioni in modo integrato, combinando le varie componenti con le diverse aree di intervento (Hespanha, 2008: 108–113).

Contrapposta alle politiche imposte dal centro alla periferia (*top-down*), emerge successivamente l'idea di uno sviluppo a base territoriale (Barca, 2009), per la quale le proposte che giungono «dal basso» (*bottom-up*) sono in realtà il frutto di una giunzione tra impulsi esogeni e capacità endogene, volontà di cambiamento e tipicità locale delle iniziative. L'attenzione inedita alla dimensione locale dello sviluppo ha dato rilevanza alla progettazione condivisa (partecipata), alla presenza di capitale sociale, (fiducia, reciprocità e forti legami sociali) e, naturalmente, ha imposto la riflessione sulla sostenibilità degli stessi modelli di sviluppo. Tali approcci, da un lato, hanno avviato di fatto un percorso di emancipazione dal potere centrale, dall'altro, hanno fatto emergere una maturata coscienza della complessità della fase storica (Prigogine, 1997), un rinnovato interesse per il pensiero ecologico (Bateson, 1988), per i concetti di co-evoluzione dei sistemi complessi (autopoiesi) e auto-organizzazione (*learning by doing*) (Maturana & Varela, 2009). Come ha osservato Messina (2012a: 33–34), l'applicazione di queste logiche alle politiche pubbliche per lo sviluppo di un territorio si traduce nell'affermazione di un *modo di regolazione complessivo* promosso dalle istituzioni, dall'economia, dalle pratiche di governance e dalla comunità (intesa anche come terzo settore), ovvero dal contesto sociale, nel senso profondamente storico delle relazioni che sul territorio si sono andate costruendo nel tempo. Essere coerenti (e adeguati) rispetto al contesto è la nuova dimensione analitica (di matrice weberiana) capace di distinguere tra diversi «modi di regolazione» (comunitaria, economica e politica), tra diverse modalità di relazione tra sistema politico e sistema concreto di azione (*Ibid.*: 220).

Naturalmente, questo approccio ha avuto un grande riscontro in Europa anche a causa della diffusione di sistemi produttivi locali di piccole e medie imprese (Pmi), che si sono affermati come modello alternativo alla grande industria fordista, come nel caso italiano (Carboni, 2009) e altrove in Europa (Crouch, Galès, Trigilia, & Voelzkow, 2004). In Italia, ad esempio, è nota la rilevanza del radicamento socio-territoriale delle imprese nella creazione di valore economico (Antonelli, Cappellin, Garofoli, & Pazzi, 1988). Per queste ragioni, anche nell'approccio politologico allo studio dello sviluppo locale è divenuto rilevante il concetto di 'capitale sociale', la cui introduzione nelle scienze sociali occidentali è comunemente attribuita ai sociologi James Coleman (1994) e Pierre Bourdieu (2010) negli anni ottanta<sup>16</sup>. Il concetto è semplice perché si riferisce ai legami sociali che rendono possibili vantaggi e opportunità per individui e comunità; in sostanza, si tratta del riconoscimento euristico dei benefici che derivano dalla partecipazione degli individui ai gruppi, la rete permanente di collegamenti istituzionali, o le reti locali basate sulla fiducia reciproca, che tendono a ottimizzare le opportunità sociali ed economiche. Parzialmente diversa è la prospettiva di Putnam, che ha descritto l'importanza che il capitale sociale può avere per il sistema democratico (Putnam, 2000). Tuttavia, come ha notato Orazi (2009), nel suo studio comparativo sullo sviluppo politico delle regioni d'Italia, Putnam ha stabilito una connessione tra la qualità della governance e il grado di *civismo* di una comunità, non tanto con il reticolo di relazioni. In questo caso, infatti, si collegano la tradizione cooperativa e i legami orizzontali di solidarietà e di fiducia, che avrebbero portato a una migliore prestazione istituzionale delle regioni del Nord Italia. Nel Sud dell'Italia, dove secondo il politologo statunitense predominano relazioni verticali caratterizzate da alta concentrazione di potere e bassa partecipazione sociale, la maggiore difficoltà degli individui ad agire collettivamente ridurrebbe le opportunità collettive, causando il ritardo e le maggiori disuguaglianze sociali rispetto al Nord. Tali argomenti, sono però stati criticati da Portes e Landolt (1996) perché ritenuti insufficienti a spiegare il successo o il fallimento di una comunità: per questi autori, la povertà di alcuni gruppi urbani non è il risultato della mancanza di capitale sociale, o la mancanza di cultura civica, ma deriva dall'assenza di risorse economiche concrete. Infatti, come ha notato Abu-El-Haj (1999), la visione di Putnam esprime un profondo scetticismo circa la possibilità per le società prive di tradizione civica di ottenere buoni livelli di rendimento istituzionale. Dall'altro lato, l'approccio neo-istituzionalista (Tarrow, 1996; Almagisti & Poggi, 2006) ha messo in risalto il ruolo decisivo del settore pubblico nella forma-

<sup>16</sup> Si ringrazia Maria Alice Nunes Costa, Universidade Federal Fluminense, per le indicazioni ricevute sull'argomento.

zione di capitale sociale, poiché le istituzioni possono passare da un'azione meramente normativa dell'interazione sociale alla creazione e mobilitazione di capitale sociale attraverso il collegamento tra cittadini e agenzie pubbliche. Il miglioramento del disimpegno istituzionale, quindi, risulterebbe da una sinergia tra lo Stato riformista e la società civile, che produrrebbe un insieme di relazioni che vanno oltre la classica separazione tra pubblico e privato. In effetti, gli studi di Evans (1993) su Zaire, Giappone, Taiwan, Corea, India e Brasile, hanno messo in luce come l'iniziativa pubblica sia stata in grado di realizzare politiche innovative collaborando con settori privati, anche quando questi non presentassero doti sostanziali di «civismo», come nel caso delle oligarchie latifondiarie del nordest brasiliano.

In questa discussione, risulta significativo l'approccio dei *modi di regolazione* dello sviluppo locale messo in luce da alcune ricerche condotte sulla cosiddetta Terza Italia, grazie alla comparazione dei contesti (Gangemi, 1990), operata per somiglianza in alcuni casi (Bagnasco, 1977; Trigilia, 1986) e per differenza in altri (Burrone, 2001; Baccetti & Messina, 2009; Messina, 2012a; Messina & Bolgherini, 2014). Dall'analisi delle performance e della cultura di governo locale, emerge che i diversi modi di regolazione presenti contribuiscono sostanzialmente a orientare il comportamento degli attori e le prassi amministrative, plasmando comunità locali differenti. Ciò rivela, allo stesso tempo, le difficoltà del modo di regolazione centralizzato dello Stato-nazione: sottodimensionato per gestire dinamiche globali e sovradimensionato per intervenire sul piano locale. Da questo ulteriore difetto di collegamento, nascono esperienze di regolazione politica «a rete», alle quali si sono dovuti adattare gli attori e gli assetti istituzionali, in un difficile processo di trasformazione della cultura politica. Ne risultano, in ogni contesto regionale, diversi modi di affrontare le sfide del cambiamento, a partire dalle risorse che si hanno a disposizione localmente (*path dependency*).

È evidente che questa condizione di crisi è accentuata dal rilevante impatto esercitato sul modo di regolazione dai processi di «europeizzazione» che interessano le regioni europee. Ciò significa, in misura differenziata, che le regioni europee hanno dovuto adeguare diversi modelli istituzionali, stili amministrativi e modelli cognitivi alle direttive europee. Infatti, l'adozione della strategia di Lisbona (economia della conoscenza) e di quella di Göteborg (sviluppo sostenibile), ha posizionato i sistemi locali in una nuova arena competitiva dove ricerca, conoscenza, sviluppo, sostenibilità sono dimensioni strategiche per la competitività dei territori (Rullani, 2008). Solo a queste condizioni, secondo Rullani (2010), si può parlare di una *modernità sostenibile*; tuttavia, dobbiamo riconoscere che, se le trasformazioni sociali concrete dipendono dai modi di regolazione, grazie a una continua attività di mediazione perseguita dall'azione politica a tutti i livelli (locale, nazionale,



europeo, internazionale), siamo allora di fronte a una rivalutazione dell'idea stessa di politica. In altre parole, la vecchia contrapposizione tra interessi corporativi o di classe è stata sostituita da uno scontro tra politiche pubbliche diversamente appropriate rispetto al contesto (Messina, 2012a: 217). Il conflitto generato dalle diverse scelte di politica pubblica, dunque, non rimane limitato al confronto tra istituzioni e società ma si scatena all'interno della dimensione istituzionale, causando il corto circuito delle politiche stesse, risolubile solo nella misura in cui viene ristabilito il collegamento tra istituzioni e individui o gruppi. In altre parole, la frattura tra istituzioni e società tende a ricomporsi quando le politiche di sviluppo passano ad avere un forte legame con il territorio, sono cioè *place based policies*, nell'accezione di Barca (2009), e quindi sviluppano un approccio integrato e multisettoriale.

Di conseguenza, resta aperto l'interrogativo in merito alle condizioni con cui questi nuovi circuiti mettono in rete gli orientamenti nazionali o comunitari di politica pubblica con la diversa vocazione territoriale allo sviluppo, in una sintesi che interpreti il globale nella dimensione locale.

### 3. Crisi del welfare e della trasformazione sociale in Europa

Ciò che emerge con evidenza da queste riflessioni è, come ha notato de Sousa Santos (2006: 317-349), che la crisi della modernità interessa a pieno titolo il suo modello di trasformazione sociale: il riformismo<sup>17</sup>. Secondo de Sousa Santos, la più elevata forma politica raggiunta dal riformismo è stata il *welfare state* in Europa e lo *svilupppismo*<sup>18</sup> nelle economie capitaliste periferiche. Nel moderno processo di democratizzazione, infatti, dalla tutela dei diritti civili si è passati alla protezione dei diritti sociali (Marshall, 1950); per questa ragione, lo Stato-sociale può essere considerato un completamento della democrazia, come ha osservato Graziano (Lahusen, Schulz, & Graziano,

<sup>17</sup> Il riformismo è stato quel processo politico che ha permesso al movimento operaio di resistere «alla riduzione della vita sociale alle regole del mercato attraverso l'incorporazione di istituzioni che hanno garantito la sostenibilità delle interdipendenze non mercantili, cooperative, solidali e volontarie tra cittadini e tra gruppi e classi sociali» (de Sousa Santos, 2006: 317-349, traduzione dell'autore).

<sup>18</sup> Il termine può essere considerato come una traduzione del termine ispano-americano «desarrollismo» o del termine luso-brasiliano «desenvolvimentismo», che indicano la presenza di una politica industriale a forte regia statale (nota anche come *import substitution*), adottata da molti paesi latinoamericani dagli anni cinquanta. Tra i più noti teorici dello «svilupppismo» latinoamericano troviamo Raúl Prebisch, Anibal Pinto Santa Cruz, Víctor Urquidi e Fernando Henrique Cardoso. Il termine è usato in Italia anche per indicare politiche di sviluppo inconsistenti, effimere: De Rubertis e Pandarese, ad esempio, definiscono *svilupppismo* «la tendenza a generalizzare interpretazioni solo parzialmente/localmente condivise, attribuendo una forte connotazione ideologica ai contenuti dello sviluppo» (De Rubertis & Pandarese, 2010).

2013)<sup>19</sup>. Nell'Europa riformista moderna<sup>20</sup>, il cambiamento sociale è diventato una pratica standardizzata, dove l'attuazione di riforme organiche avviene in modo programmato e controllato dal diritto e dal sistema educativo. Un miglioramento costante della qualità della vita (il cosiddetto 'progresso') che diventa un processo consolidato e standardizzato (a garanzia della manutenzione dell'ordine sociale, economico, politico). In questo modo, il simultaneo susseguirsi di miglioramenti assurti a pratiche standard ha costituito l'essenza della trasformazione sociale nel riformismo (de Sousa Santos, 2006, pp. 320–321). Tutto ha funzionato fino agli anni settanta del XX secolo, quando sono stati raggiunti in Europa i massimi livelli di qualità e universalità nei servizi di welfare. Da quel momento però, variabili come la globalizzazione, il processo di integrazione europea, la transizione demografica<sup>21</sup> e i cambiamenti del mercato del lavoro hanno invertito la traiettoria, portando a una condizione di austerità permanente (Ferrera, 2007). La transnazionalizzazione della produzione e del consumo, la denazionalizzazione<sup>22</sup>, la destitizzazione<sup>23</sup>, e il rafforzamento delle filiere produttive posizionate in sistemi economici locali (Corò & Micelli, 2007) hanno portato gli Stati europei ad intervenire sul sistema previdenziale, sui servizi socio-sanitari e sul mercato del lavoro, introducendo maggiore flessibilità e precarietà, selettività nell'erogazione delle prestazioni, capitalizzando la protezione sociale e passando a un approccio attivo delle politiche per il lavoro (*flexicurity*) (*Ibid.*: 357-359).

Se, da un lato, lo Stato-Nazione ha ridotto il suo impegno nell'erogazione dei servizi di welfare, dall'altro, la domanda per tali servizi è aumentata, anche di fronte alle crisi economiche e umanitarie che provocano nuove povertà, fuori e dentro l'Europa. In questo ulteriore corto circuito, chi dovrà farsi carico di sostenere i costi?

La spesa per la protezione sociale in Europa (previdenza, lavoro, sanità, assistenza sociale, educazione, abitazione) è diminuita sensibilmente dagli anni ottanta, anche se nei paesi scandinavi è ancora pari a più del 50% della spesa pubblica. In Europa esistono diversi modelli di welfare che si differen-

<sup>19</sup> Anche se presente in paesi non democratici, come la Cina (Selden & You, 1997; Dong & Ye, 2003).

<sup>20</sup> Non soltanto socialdemocratica ma espressione anche del riformismo liberale del *Great Reform Bill*, l'allargamento del suffragio elettorale inglese del 1832.

<sup>21</sup> Negli Studi demografici, la «transizione demografica», la cui prima formulazione è comunemente attribuita al demografo americano Warren Thompson (Kirk, 1996), è una teoria che riguarda il passaggio da alti a bassi tassi di fertilità e mortalità, che interessa quei paesi che si sono trasformati economicamente, passando da una struttura produttiva pre-industriale a industriale.

<sup>22</sup> Perdita della capacità di regolazione statale dell'economia da parte della politica nazionale.

<sup>23</sup> Modifica dell'articolazione tra regolazione pubblica e privata, dove lo Stato perde progressivamente la forte influenza esercitata storicamente sulle dinamiche di sviluppo del mercato e della comunità.

ziano in funzione dei livelli di protezione e, quindi, di incidenza sulla spesa pubblica; quindi, l'Europa sociale non è univoca, anche se sono stati molti i tentativi di concertazione nel corso del processo di integrazione (Lahusen et al., 2013). Jaques Delors, ad esempio, viene ricordato come uno dei maggiori protagonisti della costruzione di un'Europa sociale, avendo puntato a una politica di coesione europea che affiancasse alla dimensione economica quella politica e sociale, con un forte approccio territoriale. Nel XXI secolo, tuttavia, fatta eccezione per le politiche per il lavoro, la costruzione di un'Europa sociale è ancora un processo *in fieri* (*Ibid.*). Così, i diversi paesi hanno reagito in modo autonomo agli effetti introdotti dai fenomeni descritti poco fa; in Italia, Belgio o Spagna, ad esempio, il processo di integrazione europea e il decentramento delle politiche assistenziali ha trasferito lo status di cittadinanza sociale dal piano nazionale a quello locale. Non solo: attraverso direttive, regolamenti e sentenze della Corte di Giustizia europea, i diritti sociali sono stati svincolati dal possesso di una delle nazionalità degli stati membri e collegati al solo possesso dello status di lavoratore o residente (Stasi, 2008). In questo senso, la presenza di un crescente numero di immigrati nel territorio europeo rappresenta, insieme alle dinamiche della transizione demografica e alle trasformazioni del mondo del lavoro, una tra le più rilevanti sfide per i sistemi locali di welfare: non è un caso se politiche migratorie e politiche di welfare siano le meno condivise tra le dimensioni di policy europea, spettando ai singoli stati membri la definizione delle normative nazionali. Ne derivano almeno tre forme di «sbarramento territoriale» dei diritti sociali (Ferrera, 2003): quella che separa i territori di due paesi membri dell'UE, la divisione stessa tra lo spazio UE (Schengen) dal territorio extra-comunitario e una terza forma di sbarramento sub-nazionale, tipicamente regionale, dov'è crescente la diversa qualità delle prestazioni erogate nei servizi socio-sanitari (*Ibid.*: 642).

Come risulta evidente, se quello democratico appare come un sistema politico più che consolidato in Europa, il welfare ancora non si presenta come un sistema sociale strutturato a livello comunitario. Per raggiungere questo obiettivo, è particolarmente vivace la spinta verso il superamento dello stato assistenziale moderno cioè, verso l'apertura di una nuova dimensione del welfare che trasformi la protezione sociale da costo a investimento (Esping-Andersen, 2010). Secondo Esping-Andersen (2005: 182-183), in questo senso la sfida è duplice e parte, innanzitutto, da come si misura il grado di benessere sociale di una popolazione. Infatti, non basta affidarsi a misurazioni *cross-sectional* (statistiche) per costruire e implementare buone politiche sociali, perché da queste informazioni non emergono i mutevoli profili socio-demografici dei beneficiari; al contrario, indicatori *dinamici* possono identificare meglio le condizioni di disagio, le ragioni della povertà e/o della

disoccupazione, le dinamiche dell'esclusione e i meccanismi sociali che le riproducono. Infatti, per il *policy making* è cruciale disporre di dati longitudinali, che evidenzino persistenze e transizioni nei processi di trasformazione sociale, cioè nel passaggio da uno stato di benessere a uno di disagio. In questo senso, Esping-Andersen suggerisce l'uso di «dati individuali longitudinali, preferibilmente di tipo panel, il più possibile ricchi di informazioni relative alle origini sociali e alle condizioni di vita nell'infanzia», identificando cioè i «meccanismi micro che stanno all'origine dei problemi sociali» (Esping-Andersen, 2005: 188). In secondo luogo, il passaggio dall'approccio convenzionale (sostegno passivo al reddito) all'offerta di servizi e costruzione di processi di «attivazione» può trasformare una quota crescente di *spesa* sociale in *investimento* sociale; naturalmente, la condizione necessaria è che gli investimenti portino, nel lungo periodo, alla produzione di «dividendi» individuali e sociali.

Ma quali sono le caratteristiche di un investimento di questo tipo? Come distinguerlo dalle spese sociali orientate ai consumi? Ciò si ricollega al problema della contabilità sociale, che considera quasi tutta la spesa pubblica e la spesa sociale come consumi improduttivi, anche se è comune considerare l'istruzione e la formazione «investimenti in capitale umano», ancorché non se ne misuri il ritorno (*Ibid.*). Visto da quest'ottica, il passaggio a un nuovo sistema di welfare implica un cospicuo investimento che porti all'uso di indicatori dinamici in grado di realizzare una buona diagnosi dei rischi e permettano di ripensare la contabilità sociale. In altre parole, gli indicatori dovrebbero identificare le esternalità positive che contribuiscono alla produzione di beni collettivi per la coesione sociale: meno disuguaglianze, più benessere e meno rischi sociali per gruppi specifici della popolazione. La produzione di beni collettivi locali, per questo considerati veri e propri fattori invisibili dello sviluppo (Crouch et al., 2004: 22–41), può rendere un territorio attrattivo in termini di qualità di vita, opportunità di crescita individuale e, in ultima analisi, di attrattività del sistema locale nel suo complesso. Anche la produzione di beni relazionali è rilevante per il raggiungimento di buoni livelli di benessere, a causa della loro crescente «utilità marginale», cioè della tendenza ad aumentare il loro valore con l'uso (Bruni & Zamagni, 2004). Il valore delle interazioni sociali, infatti, pur essendo una variabile solo recentemente introdotta nello studio dell'economia, riveste un ruolo molto rilevante perché collegato al comportamento dei consumatori, alla loro fiducia, reciprocità, cooperazione e all'ottenimento stesso della felicità (Zamagni & Sacco, 2002). In questa dimensione, cresce il ruolo di imprenditori sociali e, più in generale, di soggetti della società civile portatori di cultura, per trovare soluzioni a problemi come l'aumento della forbice tra ricchi e poveri, tra ricchezza e felicità, tra

mercato e democrazia e creare non solo una nuova economia civile ma anche un nuovo welfare.

Quale sarà, dunque, il welfare del futuro? Al di là delle declinazioni (civile, comunitario, generativo, mix, secondo), sarà quello in grado di stimolare la produzione, la circolazione, la riproduzione e la misurazione dei beni collettivi e relazionali, collegandoli al principio di reciprocità, passando dal binomio «pubblico e privato» al trinomio «pubblico, privato e civile», come sostiene Zamagni (2011). La dicotomia pubblico-privato, infatti, non è in grado di rappresentare la dimensione del «civile», cioè del terzo settore, capace di un «potere istituyente» (Magatti, 2005). Infatti, se il sistema di rappresentanza politica delle democrazie liberali vive difficoltà non marginali nell'assolvimento del compito di rappresentare l'intera società – dagli immigrati senza diritto di voto a coloro che non trovano riscontri nel «mercato politico» (sia di partito, sia di sindacato) – le *identità multi-stratificate* (come le ha definite Young, 1989) – rendono ancora più complessa la visibilità politica dell'esistenza delle persone.

Come ha ricordato Irene Ponzo (2014), nella letteratura occidentale si possono incontrare numerose proposte di riforma del sistema di welfare, tutte basate sull'idea di *Community welfare organization* (Dunham, 1958), cioè di diversificazione degli attori (pubblici e privati), delle regole e delle logiche di azione. In altre parole, modelli misti di welfare prevedono che gli attori operino in dimensioni regolative diversificate, che modificano la forma stessa del policy making. Il Community welfare coinvolge a diverso titolo Stato, Mercato, Famiglia e Comunità: al suo interno possono convivere la ricerca del profitto tramite la competizione (Mercato), le garanzie dei diritti sociali attraverso la burocrazia (Stato), il perseguimento di valori e norme etiche attraverso organizzazioni formali non pubbliche (Terzo settore), le obbligazioni morali, le relazioni sociali ed emozionali che si traducono in pratiche informali (Famiglia).

Parzialmente diverso, il concetto di *generatività* nel welfare (Giaccardi & Magatti, 2014; Vecchiato, 2014) propone un cambio paradigmatico: fare in modo che chi vive i problemi possa essere parte della loro soluzione<sup>24</sup>. In altre parole, si propone di rendere produttivi i costi delle risposte, aggiungere

<sup>24</sup> L'Enciclica di Papa Benedetto XVI *Deus Caritas Est*, riportata nel testo di Vecchiato, parla delle «molteplici strutture di servizio caritativo nell'odierno contesto sociale», per ricordare come i servizi alle persone siano fatti, in realtà, da altre persone. Nell'erogare questo servizio, prosegue il documento papale, è necessario essere dotati di «competenza professionale», una fondamentale necessità che, tuttavia «da sola non basta»: i beneficiari dei servizi, infatti, sono esseri umani, «e gli esseri umani necessitano sempre di qualcosa in più di una cura solo tecnicamente corretta. Hanno bisogno di umanità. Hanno bisogno dell'attenzione del cuore.» (Benedetto XVI, 2006: 22).

un'abilità professionale che renda le persone autonome ma anche responsabili di ciò che sono in grado di fare insieme alle comunità, affinché l'individuo si senta valorizzato se ritenuto capace di prendersi delle responsabilità. Anche questo è trasformare la spesa sociale da costo a investimento. Le 5 R del welfare generativo prescrivono il passaggio dal welfare attuale che Raccolge e Redistribuisce a un welfare che Rigenera le risorse, facendole Rendere, grazie alla Responsabilizzazione legata a un nuovo modo di intendere i diritti e doveri sociali (Vecchiato, 2014).

Naturalmente, tutto ciò richiede la riattivazione del processo di trasformazione sociale bloccato dalla crisi del riformismo. In fondo, il vecchio welfare aveva legittimato la separazione (e non la semplice distinzione) tra sfera economica e sfera sociale, per cui la prima aveva il compito di produrre ricchezza e la seconda di ridistribuirla (Zamagni, 2011). Il corto circuito che interessa la modernità ha separato il codice dell'efficienza da quello della solidarietà: in questo modo, si è creato il paradosso per cui *nominalmente* ("a parole") si vuole proteggere chi ha più difficoltà (donne, anziani, disabili, poveri, giovani disoccupati, immigrati) mentre *effettivamente* ("nei fatti") i criteri di valutazione dell'agire individuale, gli stili di vita, i valori, sono centrati più che altro sull'efficienza, cioè sulla capacità di generare valore economico aggiunto (*Ibid.*). A questo paradosso corrisponde la crisi del riformismo: la fine della corsa al miglioramento della qualità della vita, iniziata con l'avvento della società industriale, che ha trasformato la politica riformista nel suo contrario, cioè nella conservazione delle conquiste realizzate (de Sousa Santos, 2006: 318). Per sbloccare i processi di trasformazione sociale in Europa, quindi, appare necessario, o quantomeno auspicabile, liberarsi dai paradigmi moderni per mettere criticamente a fuoco il nodo della gestione dell'uguaglianza e dell'alterità all'interno dei meccanismi dello Stato sociale.

Per affrontare questo nodo, soprattutto se si vuole ragionare sul rapporto tra migrazione, sviluppo e welfare in Europa, è stata fatta una scelta netta: si utilizzeranno gli strumenti dell'esteriorità postcoloniale richiamati poco fa, soprattutto a causa della persistente diffusione nel continente di un approccio neo-coloniale, tipico della convergenza ottocentesca tra modernità e capitalismo. Una persistenza provata dalla mancata inclusione dell'eredità coloniale nell'auto-rappresentazione della modernità occidentale europea, dal momento che il colonialismo è ancora troppo spesso concepito come una sorta di missione civilizzatrice (de Sousa Santos, 2006: 25). Perciò, i parametri che sottendono all'identificazione di uno straniero-altro (elemento esogeno), il suo sfruttamento coloniale e il suo addomesticamento sociale, alimentano ancora oggi una doppia contraddizione: sul piano generale, tra principi che sono considerati universali (*liberté, égalité, fraternité*) ma che vigono più che altro nelle società metropolitane (in Europa e nel mondo occidentale); su un

piano più specifico, tra *principi di emancipazione*, che continuano a indicare l'uguaglianza e l'inclusione sociale e *principi di normazione*, che passano a gestire i processi di disuguaglianza e di esclusione prodotti dallo sviluppo capitalista. Secondo de Sousa Santos (2006: 260, nota 2), il concetto di esclusione sociale si è inserito in Occidente in un «sistema delle disuguaglianze» che ha cercato di sviare il dibattito sulla povertà verso i concetti di capitale sociale, di comunità attive, di politiche attive. In questo modo, le società europee hanno in buona misura accettato la presenza di condizioni strutturali di esclusione sociale, limitandosi a preparare gli individui alle richieste del sistema produttivo: flessibilità, mobilità, formazione continua, ecc. Infatti, nella modernità capitalista, la *normazione sociale* si è costituita, da un lato, su processi che hanno generato disuguaglianze ed esclusioni e, dall'altro, su meccanismi che hanno permesso di ridurre gli effetti più drammatici di questi processi. La gestione moderna e capitalista della disuguaglianza e dell'esclusione è stata, pertanto, un processo politico che ha avuto quel carattere multidimensionale che chiamiamo «universalismo»<sup>25</sup>. Nella teoria politica liberale, si è privilegiato un universalismo *anti-differenziale* (azionato dalle idee di cittadinanza e diritti umani), che ha promosso nei paesi centrali politiche di welfare e nei paesi periferici e semi-periferici politiche sviluppite. In altri casi, si sono realizzate politiche assimilazioniste (utilizzate particolarmente nel caso dell'assimilazione coloniale degli indigeni), grazie alle quali la disuguaglianza è stata gestita nell'alveo di politiche di inclusione e assistenza sociale (come nel caso del Mozambico)<sup>26</sup>. L'esclusione, invece, si è presentata sotto diverse forme: dall'assimilazione degli immigrati (integrazione che genera marginalità), alla loro segregazione ed espulsione. In questo modo, lo Stato è chiamato a decidere chi è accettato e chi non lo è (il pazzo, il criminale, il disadattato, buoni e cattivi immigrati, la sovversiva, la clandestina): questi criteri tendono a integrare o escludere chi sia considerato «civilizzabile o incivilizzabile» (*Ibid.*: 264)<sup>27</sup>.

Secondo de Sousa Santos, tale modello normativo-coercitivo, che da un lato esclude e dall'altro integra (per mantenere gli integrati ai margini della

<sup>25</sup> Questo può assumere due forme distinte: «l'universalismo anti-differenziale, che nega le differenze e l'universalismo differenziale che opera per l'assolutizzazione delle differenze» (de Sousa Santos 2006: 263). Il primo rende omogenee le differenze e realizza soltanto comparazioni semplici (tra capacità di reddito, ad esempio) impedendo comparazioni dense e contestuali (come quelle espresse dalle differenze culturali), negando in concreto l'esistenza di criteri distintivi. Il secondo, al contrario, riconosce le differenze ma le rende incomparabili, perché non adotta criteri transculturali. Entrambi gli approcci generano disuguaglianza ed esclusione sociale: il primo tende a trasformare tutto ciò che è diverso in uguale, il secondo eccede nell'assolutizzazione delle diversità.

<sup>26</sup> Sul caso del Mozambico si è fatto riferimento allo studio di Maria Paula Meneses (2009).

<sup>27</sup> Sulla questione dell'Anormalità, si veda il contributo classico di Michel Foucault (1999).

società), ha promosso «politiche sociali ed economiche [...] basate sulla disuguaglianza e politiche culturali educative basate sull'esclusione e sulla segregazione» (de Sousa Santos, 2006: 270). Sul piano interculturale, l'universalismo anti-differenziale ha promosso una gestione controllata dell'esclusione, orientata all'omogeneizzazione che comincia con l'assimilazione linguistica, la perdita della memoria linguistica e la perdita della memoria culturale delle minoranze, dei gruppi più direttamente interessati dalla omogeneizzazione culturale che rende indifferenti le loro differenze (*Ibid.*: 271). La gestione controllata dell'esclusione ha anche sostituito la segregazione con il reintegro o reinserimento sociale grazie ai programmi di rieducazione o di estensione della cittadinanza. È stato il caso delle donne, «con il loro accesso al mercato del lavoro oppure, nel caso degli immigrati nell'attribuzione di cittadinanza attraverso politiche assimilazioniste: in nessuno di questi casi si è trattato di eliminare l'esclusione, ma solo di farne una gestione controllata» (*Ibid.*: 271). Tutto ciò è stato realizzato dallo Stato assimilazionista attraverso tre meccanismi: il trasferimento del sistema di esclusione verso il sistema delle disuguaglianze; la divisione del lavoro sociale di esclusione tra lo spazio pubblico e lo spazio privato; la differenziazione tra forme di esclusione secondo la pericolosità e la conseguente stigmatizzazione e demonizzazione. È stato in questo modo che lo Stato moderno capitalista, lontano dal cercare l'eliminazione dell'esclusione, visto che si basa su questa, ha proposto soltanto di gestirla in modo da mantenerla all'interno di livelli di tensione socialmente accettata (*Ibid.*: 272).

Come superare questa insostenibile condizione di disequilibrio? Come attivare nuovi e alternativi processi di trasformazione sociale in Europa? A quali condizioni potrà realizzarsi un nuovo paradigma nell'organizzazione del welfare? Come potranno affermarsi i valori di reciprocità, sussidiarietà, responsabilità e solidarietà in una società europea orfana della modernità, attraversata da devastanti crisi economiche e da non meno dirompenti crisi politiche e umanitarie (come quelle dei rifugiati provenienti dai quadranti di guerra mediorientali e africani), che mettono a repentaglio la coesione sociale e la stessa democrazia? In altre parole, come si chiede Bovero (2010), di fronte al problema degli immigrati, che continuano a crescere di numero ma sono totalmente emarginati dal gioco politico (oltre che confinati in condizioni di sudditanza sociale e morale), che ne è della condizione di *inclusività* del gioco democratico<sup>28</sup>? (*Ibid.*: 11). In conclusione, se il binomio moderni-

<sup>28</sup> Il riferimento è alla «concezione procedurale» della democrazia, espressa da Norberto Bobbio in più occasioni, che Bovero riassume in una sorta di tavola delle sei regole democratiche, riprodotte nel volume *Teoria generale della politica* (Bobbio & Bovero, 1999: 370–383), di cui l'*inclusività* (l'effettivo godimento dei diritti politici) è la regola numero uno.



tà-capitalismo minaccia le risorse coesive delle nostre comunità (mettendo a rischio gli stessi principi etici della democrazia moderna), allora come possiamo *rigenerare comunità* e promuovere le interazioni sociali<sup>29</sup>?

#### 4. La governance territoriale sostenibile: dalla piramide alla rete

Preservare il bene prezioso della democrazia mantenendo buoni livelli di coesione sociale, a cominciare dalle comunità locali, è una sfida cui sono chiamati i territori per valorizzare le proprie capacità e risorse, anche attraverso forme creative di *demodiversità*<sup>30</sup>. Sempre più, a livello locale, si coniugano forme di democrazia partecipativa con canoni tradizionali di rappresentanza politica: si pensi, all'adozione di regolamenti comunali per la gestione condivisa dei beni comuni, al Dibattito pubblico adottato in Francia e in alcune regioni italiane, al Bilancio partecipativo nato in Brasile negli anni ottanta e diffuso oramai in tutto il mondo, senza contare la crescente importanza dei movimenti di opinione per l'istituzionalizzazione della diversità culturale (movimenti per i diritti delle donne e degli omosessuali, azioni in difesa dell'ambiente) o l'esperienza storica dei Panchayats nel Kerala indiano (de Sousa Santos, 2002). Queste dinamiche dimostrano una certa vitalità democratica, con l'affermarsi di nuovi attori politici e l'introduzione di forme di sperimentalismo nella sfera dello Stato.

L'ampliamento delle forme della democrazia può contrastare la presenza di retaggi coloniali che riaffiorano con minacciosa virulenza nell'allargamento della forbice di disuguaglianze tra Nord e Sud globali. Tuttavia, fino a quando resterà diffuso il cosiddetto *pensiero abissale*<sup>31</sup> – la separazione tra noi e loro, tra io e l'altro – non potranno realizzarsi trasformazioni paradigmatiche che superino la modernità. *Emanciparsi* è dunque un'espressione che torna in primo piano come metodo di liberazione dal pensiero abissale: rein-

<sup>29</sup> Altrove, ci si è soffermati sullo studio delle forme di rappresentanza politica degli immigrati, analizzando con maggiore attenzione il rapporto tra democrazia e immigrazione, nella prospettiva di ottenere comunità coese e cittadini europei – immigrati e non – concretamente emancipati (Mattiuzzi, 2016).

<sup>30</sup> Per de Sousa Santos e Avritzer, la *demodiversidade* è la varietà di procedure democratiche adottate a livello locale come forme di sperimentazione istituzionale (de Sousa Santos, 2002).

<sup>31</sup> L'idea di *pensiero abissale* è elaborata da de Sousa Santos per identificare il sistema di distinzioni visibili e invisibili che divide la realtà sociale in due universi distinti: l'universo «da questa parte della linea» e quello «dall'altra parte della linea». Tale abisso fa in modo che «l'altra parte della linea» svanisca dalla realtà diventando inesistente, perciò, tutto ciò che è prodotto come inesistente resta escluso, esterno, altro. La caratteristica fondamentale del «pensiero abissale» è l'impossibilità di una convivenza pacifica tra i due lati della linea (de Sousa Santos, 2007).

ventare l'emancipazione sociale significa promuovere azioni trasformatrici delle culture politiche, posizionare la lotta per il principio dell'uguaglianza a fianco di quella per il principio del riconoscimento della differenza. La sperimentazione di nuove soluzioni istituzionali con obiettivi emancipatori e di coesione sociale può realizzarsi sul piano della governance multilivello e multiattore, a cominciare dalla dimensione locale.

In questa direzione, il termine «governance», con riferimento alla letteratura politologica (si pensi in particolare a Mayntz, 1999), ci indica il passaggio dalle «forme gerarchiche e dirigistiche di programmazione e di direzione del *policy making*, a forme alternative di programmazione in cui prevalgono relazioni orizzontali e cooperative tra Stato e società civile, tra organizzazioni politiche e organizzazioni private» (Messina, 2012b: 232). In altre parole, l'uso del termine indica una dinamica di «messa in rete» degli attori (Stato, Mercato e Società) dove la modalità di regolazione 'orizzontale' vede l'attore politico partecipare al processo decisionale «con un ruolo di coordinamento, piuttosto che di mero decisore» (*Ibid.*). Quando si parla di *governance multilivello* si indicano solitamente le interdipendenze e le articolazioni di queste reti e si enfatizza che la governance si realizza sempre più attraverso reti intermunicipali nazionali e internazionali associate a una prospettiva di sviluppo economico e in un'ottica di competizione tra territori, così come descritta da Porter (1990). In tal senso, il concetto è facilmente applicabile alla dimensione europea, dove sono presenti simultaneamente più livelli di regolazione politica: locale, regionale, nazionale e, appunto, comunitaria. Va tuttavia ricordato che spesso i rapporti in essere «tra i diversi livelli di governo del sistema di governance europea hanno [...] un carattere competitivo, piuttosto che cooperativo, che tende a rafforzare le fratture preesistenti sul territorio europeo, a vantaggio dei più forti, piuttosto che garantirne la coesione» (Messina, 2012b: 237). Perciò, anche se l'approccio *multi-level governance* sta diventando sempre più rilevante, è preferibile «parlare piuttosto di *network governance*, focalizzando l'attenzione sull'aspetto processuale del *policy making* europeo, visto come un sistema di negoziazione a geometria variabile» dove sono diversi gli attori che risultano essere coinvolti, a seconda delle tematiche affrontate (*Ibid.*). Un ulteriore collegamento tra i concetti di *governance* e di *rete* nella nozione di *network governance* «fa riferimento all'analisi del sistema di relazioni, o rete, che si stabilisce in seguito all'interazione tra più attori, pubblici e privati, con particolare riferimento alle fasi decisionali e di implementazione di una politica pubblica» (*Ibid.*: 238). A sua volta, la governance delle reti, deve essere garantita da una leadership che sia in grado di coinvolgere gli attori, realizzare forme di collaborazione e scambio, condividere informazioni e conoscenze, recuperare risorse, ripartire equamente costi e benefici, definire regole, ruoli

e responsabilità dei partner e valorizzare le loro competenze, che sappia svilupparsi e auto-valutarsi.

Un campo particolarmente proficuo dove il concetto di rete inter-organizzativa è applicato, è quello delle reti di *policy*, inteso come processo cui partecipano diversi attori e organizzazioni pubbliche e private, ognuna mosso da interessi diversi. Secondo Hjern e Porter (*apud* Messina, 2012b: 244), le reti di *policy* sono caratterizzate dalla presenza di:

- un «imperativo amministrativo» (stabilito da una politica pubblica);
- un'organizzazione di secondo livello (che collabora nell'implementazione della politica, attraverso una rete inter-organizzativa);
- un gruppo di attori consenzienti (che partecipano anch'essi attraverso un processo di autoselezione);
- una logica di programma (per perseguire il risultato atteso);
- una struttura flessibile (poiché la rete non è solo burocratica);
- un'integrazione variabile (data dalla diversa coesione interna delle strutture che vi partecipano);
- una discrezionalità locale (che riduce la complessità delle interdipendenze e affronta con efficacia la situazione specifica);
- funzioni specializzate (garantite dai vari sottogruppi di attori) che portano a un risultato atteso (l'attuazione del programma).

In questa dimensione, fatta di sistemi sociali complessi e da reti ad alta densità di informazione, il territorio è il luogo in cui si confrontano attori sociali, politici ed economici, spesso in conflitto tra loro. Ne risultano condizioni di instabilità, ovvero crisi di governabilità del sistema politico, che portano a desiderare scenari evolutivi sostenibili, cioè a ridefinire quel rapporto tra ecosistema sociale ed ecosistema territoriale che chiamiamo *sostenibilità* (*Ibid.*: 247). Il concetto di *sostenibilità*, tuttavia, anche nelle politiche europee appare spesso limitato al tema ambientale; secondo Messina, diversamente, la *sostenibilità* attiene più che altro all'idea di un nuovo «modo di sviluppo» e alla crescente consapevolezza dei necessari cambiamenti nei comportamenti e stili di vita individuali e collettivi che richiedono l'adozione di un approccio integrato alle problematiche eco-sistemiche dello sviluppo (*Ibid.*). Ciò significa, ad esempio, che una cultura della *sostenibilità* deve pensare al futuro pianificando azioni che considerino non solo gli aspetti ambientali, economici e sociali della declinazione, ma anche quelli politico-istituzionali. In questo senso, innovare il «modo di regolazione» significa in primo luogo ripensare anche al «modo di sviluppo», cioè, riscoprire «l'idea stessa di politica come progetto, attraverso la definizione di un nuovo progetto politico di sviluppo, e dei suoi indicatori [...]» (*Ibid.*). Questo processo, per Messina, si configura come un passaggio «dalla piramide alla rete», cioè il passaggio da una società fordista a una post-fordista. Tale passaggio può essere riassunto,

da un lato, con l'affermazione di diversi «modelli di sviluppo», alternativi alla «grande fabbrica», capaci di incrociare attori locali e globali, flussi e luoghi, dall'altro, da nuovi modi di regolazione, come ad esempio il *place based approach* (Barca, 2009). In questo caso, si propone il passaggio a forme di governance *bottom-up*, maggiormente aderenti a una dimensione territoriale basata non più solo sui confini amministrativi, ma centrata sulla gestione di *aree vaste* intercomunali, definite come «ambiti ottimali», dove si sviluppano reti di servizi alle persone e alle imprese.

Insomma, si tratta di passare da una visione localistica dello sviluppo a una politica come perseguimento dell'interesse generale che sostenga economie della varietà e della conoscenza (Rullani, 2008). In questo senso, la trasformazione del modo di sviluppo e di regolazione fordista in uno sviluppo e regolazione a rete implica il superamento del modello endogeno del *regional development*, per stimolare la partecipazione non solo dell'attore regionale ma anche degli attori locali (imprese, terzo settore, pubbliche amministrazioni) nei percorsi di ideazione e implementazione delle politiche pubbliche e dei connessi progetti di sviluppo locale (Rizzo, 2013). Ne consegue, come ricorda infine Messina, che anche i conflitti prevalenti non sono più solo quelli tradizionali tra capitale/lavoro, nord/sud e città/campagna, ma si allargano e diventano più complessi, coinvolgendo i rapporti locale/globale, flussi/luoghi, multiculturalismo/intercultura. Di conseguenza, anche le modalità di gestione dei conflitti devono obbligatoriamente assumere non più i caratteri neocorporativi e negoziali assunti in precedenza, ma adottare atteggiamenti maggiormente concertativi, partecipativi e puntare a forme di governance multiattore. Ci troviamo così di fronte a una nuova comunità politica: non solo lo Stato Nazione in cui essere integrati e beneficiare così di un preciso modello di Welfare State, ma una dimensione variabile di *multilevel governance*, applicata a un sistema che possiamo definire di «federalismo funzionale» in cui si interagisce prendendo parte alla realizzazione locale di forme di Welfare Community (Messina, 2012a: 233).

Fornire indicazioni utili alla ricerca e all'intervento emancipatorio nei processi di trasformazione sociale, portandoci oltre la crisi della modernità in Europa, superando quindi il corto circuito moderno, è uno degli obiettivi di questo libro. Per farlo, si procederà nei capitoli 2 e 3 all'analisi critica della gestione dell'uguaglianza e dell'alterità nelle politiche europee in materia di immigrazione e sviluppo locale. Una volta definito il quadro analitico e le ipotesi di ricerca nel capitolo 4, che chiude la prima parte del volume, si darà spazio all'illustrazione dell'indagine empirica condotta e dei risultati prodotti.



## Capitolo 2

### Il corto circuito nelle politiche europee per l'integrazione dei migranti

Nati in Europa dal connubio modernità-capitalismo, alcuni paradigmi orientano gli indirizzi di politica pubblica dell'attuale Unione Europea. In questo e nel prossimo capitolo, ci interessiamo delle politiche comunitarie che riguardano l'«*integrazione*»<sup>1</sup> dei migranti e lo *sviluppo del territorio*, quest'ultima intesa come politica di coesione regionale e locale. Cercheremo, dunque, di comprendere in che modo si manifesti il generale *corto circuito moderno* negli specifici approcci europei al fenomeno della migrazione internazionale e alle politiche per lo sviluppo dei territori. In altre parole, vedremo come e perché le politiche europee che se ne occupano riflettano il collasso del paradigma moderno e quali ripercussioni si abbiano, in particolare, sui sistemi di welfare.

Per farlo, partiremo dal presupposto che le politiche dell'UE per l'integrazione degli immigrati e per lo sviluppo locale siano espressione di paradigmi egemonici moderni, che si sono affermati grazie al connubio modernità-capitalismo. Infatti, tornando a utilizzare le espressioni dell'elettrologia, si difenderà l'idea che i paradigmi *integrazione* e *sviluppo* – ispirati da *principi di normazione sociale* (de Sousa Santos, 2000: 55) – siano diventati talmente egemonici nel *mainstream* europeo, da annullare le resistenze opposte dai paradigmi subalterni delle *interculture* e delle *sperimentazioni sostenibili* – ispirati invece da *principi di emancipazione sociale*<sup>2</sup>. In mancanza di resistenze, sul tema dell'immigrazione si è prodotto (in Europa e nel mondo) un enorme sovracca-

<sup>1</sup> La parola “integrazione” andrebbe riportata sempre tra virgolette, per metterne in evidenza le contraddizioni intrinseche, legate agli effetti di esclusione che producono le politiche pubbliche a essa collegate. Infatti, considerandole misure integrative solo sul piano nominale e non in quello reale, ne consegue che esse non portano in realtà effetti inclusivi ma, al contrario, esclusivi.

<sup>2</sup> Si adottano, in questo modo, le tesi sulla *transizione paradigmatica della modernità* formulate da de Sousa Santos (si veda in particolare de Sousa Santos, 2006: 29–43).

rico di tensione, non solo metaforico, alimentato da diversi conflitti presenti nei territori europei, così come osservato nel corso delle ricerche e come è possibile evincere dalle cronache dei primi decenni del XXI secolo<sup>3</sup>. L'analisi e l'interpretazione di queste tensioni iniziano da questo capitolo e proseguono nel prossimo, con lo studio epistemologico dei principi ispiratori e delle conseguenze che il corto circuito produce nelle politiche comunitarie<sup>4</sup>.

## 1. Il paradigma europeo dell'integrazione dei migranti

Consideriamo *integrazione* e *interculture* due concetti poliedrici e polisemici che promuovono paradigmi tra loro alternativi e antagonisti, che ispirano le politiche comunitarie europee<sup>5</sup>: il paradigma dell'integrazione degli immigrati, che risponde alla domanda egemonica moderna di normazione sociale, e quello delle interculture, che corrisponde all'espressione subalterna (ma attivamente contro-egemonica)<sup>6</sup> dell'emancipazione sociale<sup>7</sup>.

Esiste quindi una tensione, una contrapposizione epistemica e sociale, tra il paradigma dominante *integrazione dei migranti*, di seguito *integrazione*, e quello subalterno *interculture migranti*, di seguito *interculture*. Tale conflitto prende forma nella modernità occidentale e contribuisce a provocarne la crisi transizionale: sul piano empirico, lo scontro avviene tra politiche comunitarie concepite, pianificate, realizzate e valutate all'interno di un dato sistema sociale e territoriale. Per tale ragione, definiamo la loro tensione reale come *differenza di potenziale tra politiche pubbliche*, in un caso normative (integrative) e nell'altro emancipatorie (interculturali). La Figura 4 riassume questo convincimento: nella parte alta del box, la schiacciante egemonia dei principi normativi su quelli subalterni emancipatori viene illustrata sia per ciò che riguarda la tensione generale esperita nella modernità (colonna a si-

<sup>3</sup> Dalle banlieu parigine (2006) ai riots di Londra (2011) e agli scontri di Stoccolma (2013); dalle tensioni di Roma e Treviso (2015) a quelle che hanno interessato i «centri per l'immigrazione», meglio conosciuti come *hotspot*, di Lampedusa e Pozzallo (2017-2020); dalla presenza di veri e propri *lager* dove i migranti vengono imprigionati e torturati in Libia, fino alla distruzione del campo profughi di Moria, nell'isola di Lesbo in Grecia, causata da un incendio doloso nel settembre del 2020.

<sup>4</sup> Lo studio empirico dei conflitti presenti nel Camposampierese e nell'Amadorese, invece, è realizzato nel capitolo 6.

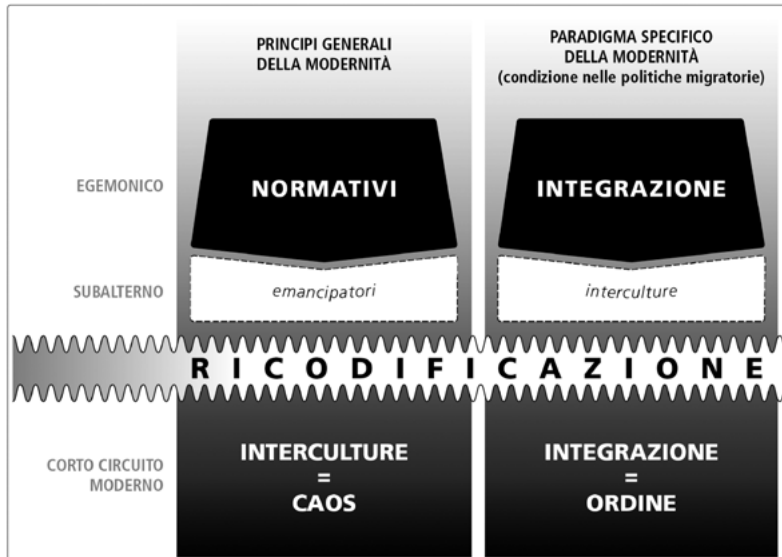
<sup>5</sup> La parola «integrazione» è mantenuta al singolare perché, pur essendo polisemica, esprime un approccio normativo univoco, mentre la parola «interculture» è al plurale per indicare la diversità delle sue componenti costitutive.

<sup>6</sup> Ovvero, opposta, alternativa e antagonista rispetto al concetto egemonico e dominante.

<sup>7</sup> Tale considerazione è qui presentata in chiave ipotetica ma sarà verificata empiricamente nei capitoli successivi, in particolare nella terza parte del volume.

nistra)<sup>8</sup>, sia nel paradigma specifico *integrazione-interculture*, come condizione manifestata nelle politiche migratorie (colonna a destra). Tale soverchian- te egemonia ha ridotto i principi interculturali in una condizione di subalter- nità, provocando la loro ricodificazione (nel box, si noti la scarica elettrica centrale)<sup>9</sup>. L'ideale di una conoscenza interculturale viene così fuorviato, mentre la reiterazione costante di questa offensiva ideologica e sociale rico- dica nel tempo le logiche interculturali. Queste, tradotte in politiche pubbli- che, spesso rimangono tali solo «nominalmente», nascondendo «obiettivi reali» di tipo integrativo<sup>10</sup>. Quasi del tutto sottomesse, ancorché resistenti, le interculture migranti sono ricodificate come fonti di caos e diventano ele- menti ostili; parallelamente, l'integrazione dei migranti viene sdoganata come l'unico strumento utile al raggiungimento dell'ordine sociale nella di- mensione migratoria. La proliferazione dei processi di ricodificazione nella specifica dimensione migratoria contribuisce a vanificare il generale proget- to moderno, uniformando le *logiche* in nuovi *principi*, allargando l'estensione e approfondendo la gravità del Corto circuito in atto.

Figura 4  
Tensioni tra principi della modernità: integrazione e interculture



Fonte: elaborazione dell'autore su tesi di Santos (2000: 29-43).

<sup>8</sup> Come in precedenza illustrato nella Figura 3.

<sup>9</sup> Definiamo *ricodificazione* l'ampio processo socio-storico che ha operato nella modernità occidentale (de Sousa Santos, 1994: 25-27; 2000:74-77; 2006: 78-85), di cui si è parlato nel capitolo precedente.

<sup>10</sup> Il rapporto tra obiettivi nominali e reali delle politiche sarà affrontato nel capitolo 10.



Le tensioni tra principi ispiratori delle politiche pubbliche hanno prodotto un paradigma gestionale ibrido, quasi totalmente *normativo*, con alcuni elementi *interculturali*.

La verifica della pertinenza teorica di tale affermazione sarà realizzata in questo capitolo attraverso la domanda: *che relazione esiste tra integrazione e conflitto sociale?* Apparentemente, la domanda non ha senso, o ne indica solamente uno, ovvero che i termini sono opposti e si contrappongono: dove c'è integrazione non ci sarà conflitto sociale, e viceversa. Tuttavia, queste due dinamiche sono solo apparentemente contrarie: come detto, infatti, ipotizziamo che siano state interessate da processi di ricodificazione, con la conseguente ipertrofia delle politiche di integrazione rispetto a quelle interculturali. Tale dinamica ha prodotto un *sovraccarico integrativo (mainstream)* che a sua volta avrebbe provocato un generale corto circuito, con il conseguente annullamento dei risultati desiderati: più che l'integrazione sistemica dei migranti, le politiche integrative avrebbero generato l'effetto contrario, cioè, l'esclusione dei migranti dal sistema sociale, l'esplosione di conflitti a sfondo razziale, forme di sfruttamento lavorativo e situazioni di deprivazione economica. Per sostenere questa ipotesi sarà necessario riportare informazioni relative alla politica europea per l'integrazione dei migranti, considerandone uno dei suoi pilastri, il documento conosciuto come *Agenda europea per l'integrazione*<sup>11</sup>, riportando alla luce le fondamenta teoriche su cui poggia.

Il paradigma che domina le politiche migratorie europee riconduce alla necessità dei migranti e delle migranti internazionali di essere integrati (o *integrarsi*) nelle società di accoglienza; per questa ragione, tutte le azioni che si sviluppano in Europa, dalle ricerche scientifiche agli interventi concreti, sono centrate sul concetto di integrazione, sia a livello comunitario, sia a livello nazionale e, naturalmente, locale. Il concetto di integrazione è diventato così *mainstream* che addirittura Papa Francesco ne ha fatto abbondantemente uso<sup>12</sup>. La Commissione Europea si è così dotata di un orientamento di

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Un'Agenda comune per l'integrazione – Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea (COM/2005/0389). (Disponibile sul Portale EUR-Lex: <<http://eur-lex.europa.eu>> (23 maggio 2013). Il documento considera *cittadini di paesi terzi* i migranti provenienti da paesi che non appartengono a un paese membro UE; si noti come l'espressione, decisamente più neutra, superi la parola *extra-comunitario*, che fino ad allora era stata utilizzata diffusamente con gli stessi propositi.

<sup>12</sup> Si veda, ad esempio, il Messaggio per la Giornata Mondiale della Pace del 1° gennaio 2018, nel quale il Papa ha suggerito quattro «pietre miliari» dell'azione per assicurare ad ogni uomo e ogni donna che vive sulla Terra condizioni di vita degne della persona umana: accogliere, promuovere, proteggere e *integrare*. Il tema è stato ripreso anche nel Discorso ai

politica comunitaria per l'integrazione dei migranti internazionali descritto dall'Agenda europea per l'immigrazione, la cui prima adozione risale al 2005. Nel 2011 la commissione ha recepito alcuni dei suggerimenti giunti anche dal Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE)<sup>13</sup>, aggiornando e modificandone in parte i contenuti. In seguito, sulla scorta della grave crisi dei rifugiati del 2014-2015, una nuova Agenda è stata adottata nel 2015<sup>14</sup>, mentre nel 2016 è stato adottato un nuovo *Action Plan on the integration of third country nationals*. Tutti questi documenti, tuttavia, sono impostati sull'adozione dei cosiddetti Principi Fondamentali Comuni (PFC)<sup>15</sup> della politica di integrazione dei migranti dell'Unione Europea, definiti nel 2004 dalla Direzione Generale Giustizia e Affari Interni, e mai più modificati<sup>16</sup>.

Se andiamo ad approfondire l'analisi del paradigma, percepiamo come questo esprima un modello ibrido, composto cioè non solo da principi che qui definiamo «normativi», ma anche «emancipatori»; infatti, il documento stabilisce 11 PFC per le politiche di integrazione dell'Unione Europea (UE), che riassumono efficacemente l'assiologia dell'Agenda del 2005. Si tratta di nove *principi* e due «elementi di applicazione dei principi» che raccomandano la trasversalità delle politiche di integrazione e la necessità della loro costante valutazione. È importante sottolineare che quest'ultima

membri del Corpo Diplomatico accreditato presso la Santa Sede per la presentazione degli auguri per il nuovo anno, tenuto dal Pontefice subito dopo, l'8 gennaio 2018. Anche in questa occasione, Bergoglio ha ricordato queste parole come misure pratiche che i governanti possono attuare per la gestione delle migrazioni (nei limiti del bene comune, definiti a suo tempo da Giovanni XXIII nell'Enciclica *Pacem in terris*, del 1963). In qualche occasione, Francesco si è concentrato sul significato della parola *integrazione*: «l'integrazione è 'un processo bidirezionale', con diritti e doveri reciproci. [...] a chi è accolto si chiede l'indispensabile conformazione alle norme del paese che lo ospita, nonché il rispetto dei principi identitari dello stesso». Papa Francesco, infine, ricorda ai diplomatici che «chi accoglie è [...] chiamato a promuovere lo sviluppo umano integrale. [...] Ogni processo di integrazione deve mantenere sempre la tutela e la promozione delle persone, specialmente di coloro che si trovano in situazioni di vulnerabilità, al centro delle norme che riguardano i vari aspetti della vita politica e sociale». Disponibile su: <<http://w2.vatican.va>> (1 maggio 2020).

<sup>13</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi – SEC(2011) 957 definitivo. Disponibile sul Portale EUR-Lex: <<http://eur-lex.europa.eu>> (4 maggio 2019).

<sup>14</sup> COM(2015) 240.

<sup>15</sup> COM(2016) 377. Pur mantenendo i riferimenti quadro dei PFC, il nuovo Piano introduce importanti novità rispetto alle politiche per l'integrazione, suscitate anche dalla posizione italiana. Si veda [https://ec.europa.eu/home-affairs/index\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/index_en)

<sup>16</sup> Infatti, anche l'Agenda del 2011 ricordava che: «Esiste già un quadro in cui iscrivere la cooperazione dell'Unione in materia di integrazione: i principi fondamentali comuni per la politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea, concordati dal Consiglio nel 2004 (...). I principi inquadrano l'integrazione come un processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco degli immigrati e delle società ospiti» (p. 2).

si realizza attraverso l'uso di indicatori di integrazione, rilevati in tutti gli Stati membri dell'UE: nel 2011, Eurobarometro ha realizzato la prima rilevazione<sup>17</sup>.

Proponiamo di riunire gli 11 punti in tre concetti-chiave e tre condizioni essenziali: i primi si riferiscono a quella che è considerata l'essenza dell'integrazione: (a) un processo dinamico e bidirezionale, (b) un processo di adeguamento reciproco e (c) il rispetto dei valori fondamentali dell'UE. Le condizioni essenziali alla loro realizzazione sono invece: (a) l'occupazione lavorativa, come «componente fondamentale del processo di integrazione» (come riportato a p. 6), (b) la «conoscenza di base della lingua, della storia e delle istituzioni della società ospite», considerate «indispensabili all'integrazione» (p. 7)<sup>18</sup>, e (c) «l'interazione frequente di immigrati e cittadini degli Stati membri [e] il dialogo interculturale, l'educazione sugli immigrati e la loro cultura» (p. 10). In merito al tema della partecipazione degli immigrati al processo democratico e all'elaborazione di politiche e misure per l'integrazione, l'Agenda si limita a informare che tali dinamiche *favoriscono* la loro integrazione (come stabilito nel PFC 9); dalla lettura del documento, quindi, si deduce che la partecipazione non è considerata una condizione indispensabile all'integrazione. La lacunosa assenza di una centralità delle politiche di partecipazione sarà recuperata nella discussione che porterà all'adozione dell'Agenda del 2011, che la considera invece rilevante.

**Tabella 1**  
**Paradigma europeo per l'integrazione dei migranti internazionali**

CONCETTI-CHIAVE DELL'INTEGRAZIONE	CONDIZIONI ESSENZIALI PER L'INTEGRAZIONE
Processo dinamico e bidirezionale	Occupazione lavorativa
Adeguamento reciproco	Conoscenza della lingua
Rispetto per i valori fondamentali dell'UE	Dialogo interculturale

Fonte: elaborazione dell'autore dal documento *Un'agenda comune per l'integrazione - Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione Europea* (COM/2005/0389).

I concetti-chiave e le condizioni essenziali dell'Agenda per l'integrazione

<sup>17</sup> Disponibile sul Portale Europa.eu: [https://data.europa.eu/data/datasets/s2169\\_88\\_2\\_469\\_eng?locale=en](https://data.europa.eu/data/datasets/s2169_88_2_469_eng?locale=en).

<sup>18</sup> È significativo che l'agenda non preveda che tali conoscenze debbano essere *assicurate*; ci si limita ad affermare genericamente che «mettere gli immigrati in condizione di acquisirle è essenziale per un'effettiva integrazione» (pag. 7).

sono riassunti nella Tabella 1, che passa a designarli come *Paradigma europeo per l'integrazione dei migranti internazionali*.

Per inquadrare teoricamente il modello paradigmatico, si identificano i riferimenti concettuali sui quali si ipotizza potrebbe essere stato costruito (visto che nel documento originale non esistono riferimenti bibliografici). In questo primo tentativo di ricostruzione teorica a posteriori, facciamo liberamente riferimento ad alcuni contributi che possono essere posti nell'alveo del pensiero sociologico e politologico occidentale moderno. Alla fine di ogni ricostruzione, sarà identificata una parola-chiave, o un concetto-chiave, che saranno messi in correlazione epistemica con una teoria generale e un autore di riferimento; una tabella alla fine del paragrafo riassumerà l'operazione di ricostruzione teorica.

Partiamo, dunque, dal concetto di integrazione, come processo dinamico e bidirezionale, per ricostruire il primo riferimento del sostrato teorico del modello stesso, che vogliamo ricondurre in prima battuta alla Teoria del sistema sociale proposta all'interno dei principi dello struttural-funzionalismo, soprattutto da Talcott Parsons (1902-1972). Ispirato dalla riflessione hobbesiana sull'ordine, infatti, l'autore nordamericano ha cercato di comprendere la relazione individuo-società attraverso una teoria generale dell'evoluzione dell'azione umana (Quintaneiro & Oliveira, 2002). L'interesse individuale, secondo Parsons, è razionalmente orientato e spiega l'azione sociale; per tale ragione, egli realizza una lettura delle teorie di Weber, Durkheim e Pareto in merito al rapporto tra l'azione e la struttura sociale. Il suo obiettivo è definire il quadro delle regole che mobilitano l'individuo e il suo comportamento, che definisce come sistema di azione: un sistema generale composto di elementi costitutivi dell'azione (l'io, il mezzo, i fini, ecc.), suddiviso in sottosistemi (dell'azione, dell'orientamento, dei significati, ecc.), dove l'azione di un individuo si realizza all'interno di una struttura sociale retta da regole e valori che stabiliscono i limiti che ne impongono le condotte specifiche. In Parsons, la manutenzione del sistema sociale richiede il coordinamento delle azioni degli individui al fine di garantire la soddisfazione degli obiettivi collettivi, evitare i conflitti e rendere possibile la collaborazione finalizzata al raggiungimento delle mete. L'iniziativa dell'individuo, la sua relazione con l'altro, la sua libertà di muoversi e la condivisione dei valori normativi permettono la soluzione dei conflitti sociali ma annullano l'interesse per la sua emancipazione. In Parsons, la priorità è l'integrazione dell'individuo nell'ordine sociale in modo che non possa creare turbolenze che disturbino gli equilibri del sistema.

Identifichiamo quindi il primo riferimento teorico del modello paradigmatico europeo per l'integrazione dei migranti internazionali nella *Teoria dei sistemi parsoniana* perché formula una *concezione sistemica dell'integrazione*,

che si lega al concetto-chiave di politica europea espressa dall'idea di *processo dinamico e bidirezionale*.

Il secondo concetto-chiave del paradigma presuppone un atteggiamento di «adeguamento reciproco» tra «cittadini dei paesi membri» e «cittadini di paesi terzi» che, paradossalmente, esige soltanto da quest'ultimi il rispetto dei valori fondamentali dell'UE (mentre ai cittadini e alle cittadine europee non si chiede il riconoscimento dei valori fondamentali degli immigrati). Per ricostruire questi riferimenti teorici, risaliamo all'immagine sociale dello straniero discussa dalla Sociologia interpretativa all'interno dei principi dell'anti-positivismo. In questo quadro teorico, il sociologo neokantiano Georg Simmel (1858-1918), considerato uno dei fondatori della corrente antipositivista nelle scienze sociali (Tabboni, 1990, pp. 147-154), mette a fuoco la natura contraddittoria della relazione tra stranieri e società di arrivo per spiegare la comprensione della diversità. Nella società europea osservata da Simmel, l'arrivo degli stranieri produce comunemente una reazione ostile alla loro presenza; pertanto, gli stranieri di allora vivono nella condizione paradossale di essere allo stesso tempo vicini e lontani, inclusi e esclusi. Infatti, possono non essere notati se circolano in alcune parti della città, in determinate ore del giorno, ma lo sono certamente in altri luoghi e in altri orari; tuttavia, sono inclusi nella società perché promuovono cambiamenti sociali e funzioni economiche, anche se mantengono posizioni marginali, in quanto minoranza etnica. Lo straniero di Simmel, allo stesso tempo integrato ed escluso, entra ed esce liberamente dal sistema sociale, senza provocare grandi turbolenze. Questa condizione ambivalente tra immigrato e società di arrivo ricorre frequentemente nella sociologia occidentale, non solo per illustrare la condizione migratoria<sup>19</sup>. Per queste ragioni, nella costruzione paradigmatica del pensiero moderno, l'estraneo rappresenta la trasformazione sociale, impersona il cambiamento che la sua presenza produce nel territorio ed è perciò visto con fascino e paura; in un sistema sociale, infatti, può prevalere il fascino sulla paura dello straniero, o viceversa<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Autori come Elias, Merton, Park, Schutz e Sombart la utilizzano per comprendere i fenomeni di marginalizzazione ed esclusione che si verificano contro quelli che Simmel chiamava «nemici interni»: i poveri, i delinquenti, le persone affette da patologie psichiche sono appena una delle condizioni dove i sentimenti di vicinanza e lontananza sono polarizzati nelle relazioni tra persone di diversa cultura, tra maggioranza e minoranza, conformisti e anticonformisti. Alle due estremità si possono sempre incontrare due tipologie di persona: una che appartiene alla società, perché socialmente «integrata», e l'altra aliena in tutte le sue forme, indipendentemente dalla sua origine etnica.

<sup>20</sup> Secondo la psicanalista ungherese Margareth Schöenberger Mahler, nella sua *Separation-Individuation theory of child development* (1975), può esistere una relazione tra un decorso più o meno soddisfacente della fase simbiotica del rapporto tra bambino e mamma e il dominio della paura, piuttosto che del fascino, in relazione allo sconosciuto. Secondo Mahler, nel processo di individuazione-separazione che avviene nel primo anno di vita tra il bambino e la madre,

In effetti, è notevole il cambiamento sociale portato dalla presenza dello straniero, spesso concepito fisicamente (troppo) vicino e culturalmente (troppo) lontano; di conseguenza, laddove si verificano forme di integrazione, si affermano al contempo casi di emarginazione<sup>21</sup>. Nessuno, nella società contemporanea è mai totalmente straniero, come nessuno è mai totalmente integrato; l'esperienza dell'estraneità non solo non ha mai fine, ma non è mai completa, riguarda sempre e soltanto una parte dell'individuo<sup>22</sup>. Insomma, lo sconosciuto, il diverso, lo straniero, l'immigrato o l'immigrata, possono generare sentimenti contrastanti nella società che li accoglie: innovazione e continuità, conflitto e armonia, vicinanza e distanza, polarità opposte entro le quali oscillano i processi interculturali. Di conseguenza, è plausibile pensare che l'atteggiamento sociale verso gli stranieri sia molto simile a quello mantenuto nei confronti del cambiamento umano e sociale in generale: la paura è, quindi, paura della novità ma è anche fascino e attrazione nei suoi confronti. Nell'analisi di Simmel, quindi, la presenza di estranei al nostro fianco provoca reazioni che possono variare a seconda della nostra posizione nella società, poiché ci obbligano a confrontarci con reminiscenze infantili, con la negazione dell'incognito, con la tendenza alla chiusura e a rappresentare noi stessi come modello obbligatorio di civilizzazione universale al quale tutti devono adattarsi o che tutti devono semplicemente realizzare. Oppure, al contrario, l'incognito ci sfida e ci suggestiona con i vantaggi della scoperta, la voglia di conoscere, conquistare e scorgere qualcosa oltre l'orizzonte<sup>23</sup>.

È stato così identificato il secondo riferimento teorico del paradigma europeo per l'integrazione nella *sociologia interpretativa* perché descrive l'*immagine sociale dello straniero*, che ispira i concetti di politica comunitaria

la relazione con l'estraneo può essere legata all'ottenimento di un rapporto di fiducia: quando prevale un atteggiamento di fiducia, gli elementi dominanti dell'esplorazione sono la curiosità e la sorpresa. Al contrario quando la fiducia non è sufficientemente presente nel bambino, potrebbero presentarsi sentimenti di angoscia in relazione allo sconosciuto. Quest'angoscia può eventualmente interferire transitoriamente nel comportamento esplorativo gratificante (Mahler, Pine & Bergman, 2008).

<sup>21</sup> Infatti, come ha osservato Luciano Gallino, ci sono in realtà due dimensioni dell'integrazione: quella sociale e quella culturale. La prima, quella sociale, si riferisce a una condizione necessaria per l'esistenza durevole di qualsiasi tipo di società; la seconda, quella culturale, rimanda al grado di coerenza logico-funzionale esistente tra gli elementi di cui è costituito un sistema culturale (Gallino, 2006, pp. 694-700). L'integrazione sociale e culturale è quindi uno «stato variabile di una società», caratterizzata da tendenze e disponibilità degli individui a «coordinare regolarmente ed efficacemente le proprie azioni con quelle degli altri individui a diversi livelli della struttura della società stessa» (*Ibid.*: 694).

<sup>22</sup> Come sostiene Tabboni (1990: 123-124, nota 96)

<sup>23</sup> Seguendo il consiglio di Tabboni, sono stati consultati alcuni contributi relativi al carattere storicamente variabile dell'azione, in Weber (2003), Ware (1932, pp. 408-492) e sul ruolo dello straniero nei processi di sviluppo dei paesi emergenti in Eisermann (1975).

espressi negli obiettivi e condizioni di *adeguamento reciproco e rispetto dei valori fondamentali della UE*.

Il terzo elemento che compone il modello è, in realtà, una condizione, quella dell'occupazione lavorativa: avere un lavoro e, grazie a questo, *integrarsi*. Per ricostruire il sostrato teorico di questa condizione, si fa riferimento alla concezione vocazionale del lavoro, discussa dalla sociologia della religione nel quadro del razionalismo occidentale moderno. Nell'opera di Max Weber, (1864-1920), *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo* (Weber, 2003), il comportamento economico capitalista moderno è forgiato – molto prima che da Benjamin Franklin e dal suo famoso motto «*Time is money*»<sup>24</sup> – dal superamento dell'ambiente ostile della tradizione medievale europea: l'avidità dell'utile, l'impulso al guadagno senza scrupoli, l'assenza di una condotta morale. Secondo Weber, quando questa tradizione crolla di fronte alla nuova educazione religiosa promossa dalla dottrina ascetica calvinista, il lavoro, l'occupazione, la professione (*Beruf*) diventano una vocazione etica. Con il protestantesimo, infatti, è la *professione* la più importante risorsa etica del cristiano, occupazione obbligatoria dell'individuo ed elemento costitutivo della società. Tale concezione è ereditata nella modernità occidentale, al punto che il lavoro, prima di essere una forma di sostentamento economico, rappresenta il valore etico-religioso distintivo che qualsiasi straniero è obbligatoriamente chiamato a interiorizzare, pena la sua espulsione, in primo luogo etica, dalla società di arrivo. L'essenza etica del *Beruf* viene prima di quella economica: lo dice Weber stesso quando ricorda che, per Lutero, la differenziazione degli uomini in categorie, in virtù della diversità delle loro professioni, era da considerarsi come risultato diretto della volontà divina e che il mantenimento di questa posizione era un dovere religioso. Grazie a questa convinzione, il sociologo austriaco concludeva che l'ascetismo secolare del protestantesimo (la restrizione del consumo, l'uso del denaro soltanto per l'acquisto di beni indispensabili, la libertà di procurarsi la ricchezza attraverso il lavoro) è stata la principale fonte d'ispirazione del primordiale spirito capitalista (*Ibid.*: 235-236).

Il terzo riferimento teorico del modello paradigmatico può quindi essere ricondotto alla *Sociologia della religione*, poiché evidenzia il concetto-chiave del *lavoro come vocazione (Beruf)*; questo, in termini di approccio di *policy*, indica nell'occupazione la *conditio sine qua non* per gli stranieri affinché possano risiedere in Europa.

Il quarto riferimento teorico esprime anch'esso due condizioni: l'apprendimento della lingua della società di arrivo e il dialogo interculturale. Per ricostruirne i riferimenti teorici, ci riferiamo alla Teoria dei gruppi etnici, o Teoria dell'etnicità, proposta sia dalla sociologia weberiana, sia dall'Antropologia so-

<sup>24</sup> Come ricorda Weber (2002: 72-73).

ziale e culturale.

La prima riflessione teorica moderna che, nel pensiero occidentale, ha definito le comunità umane come gruppi etnici è stata realizzata ancora da Max Weber (1991). Il contributo dato dal sociologo austriaco ha permesso che si possano definire gruppi etnici «quei gruppi umani che, in virtù della somiglianza delle abitudini e dei costumi, o in entrambi, o grazie ai ricordi di colonizzazione e migrazione, nutrono un credo soggettivo verso un'origine comune, al punto che questo diventa rilevante per la propagazione delle relazioni comunitarie, essendo indifferente l'esistenza o meno di legami di sangue effettivi all'interno della comunità» (*Ibid.*: 270). Questa definizione rende evidente l'interazione esistente tra la dimensione etnica e quella politica di una comunità, l'una modulare all'altra. In questo modo, con l'avvento dello Stato-nazione, relazioni etniche e politiche sono state utilizzate per generare azioni comunitarie e sentimenti politici.

A questo riguardo, l'antropologo Fredrik Barth (1928-2016) ha messo a fuoco i «problemi presentati dai gruppi etnici e dalla loro persistenza» (Barth, 1995)<sup>25</sup>. Barth ha evidenziato come, da un lato, le frontiere culturali che distinguono i gruppi etnici (lingue, tradizioni, abitudini, religioni) possono resistere ai flussi di persone che le attraversano; dall'altro lato, che le relazioni sociali all'interno dei gruppi trapassano costantemente queste frontiere, pur essendo mantenute come «statuti etnici». Queste conclusioni hanno portato lo studioso norvegese a credere che i gruppi etnici siano in realtà categorie di attribuzione e identificazione, organizzate dagli stessi soggetti che ne fanno parte grazie a processi sociali e politici, come la costruzione e la manutenzione delle frontiere, anche quando queste non coincidono con quelle amministrative. Barth suggerisce, infatti, che l'appartenenza a gruppi etnici, più che dal *cultural stuff*, il supporto culturale che li riunisce all'interno delle frontiere, dipenda dal modo in cui questi dimostrano i tratti particolari della propria cultura, cioè dalle «componenti ecologiche, culturali e sociali che creano la loro diversità» (*Ibid.*: 193).

Con Weber e Barth, abbiamo identificato il quarto elemento che compone il paradigma europeo per l'integrazione dei migranti internazionali: la *Teoria dell'etnicità*, infatti, ci parla delle *relazioni interetniche* legandole sia alle condizioni espresse dalle politiche normative di *conoscenza della lingua* sia a quelle emancipatorie, di promozione del *dialogo interculturale*. Questa compresenza di politiche integrative e interculturali rende ibrido il modello.

La Tabella 2 riassume il lavoro di ricostruzione epistemica che ci ha per-

<sup>25</sup> Facciamo qui riferimento all'edizione brasiliana di uno dei suoi lavori più noti, *Ethnic groups and boundaries: the social organization of culture difference*, la cui opera originale risale al 1969, dove il testo in questione appare come capitolo di un libro organizzato dallo stesso Barth, da Philippe Poutignat e da Jocelyne Streiff-Fenart e pubblicato dalla *Editore da UNESP*.



Tabella 2

**Ricostruzione dei riferimenti teorici del paradigma europeo per l'integrazione dei migranti internazionali**

	CONCETTI-CHIAVE E CONDIZIONI DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE	POSSIBILI RIFERIMENTI TEORICI	CORRELAZIONE EPISTEMICA (AUTORE DI RIFERIMENTO)
1.	Processo dinamico e bidirezionale	Concezione sistemica dell'integrazione	Struttural-funzionalismo (Parsons)
2.	Adeguamento reciproco e rispetto dei valori fondamentali della UE	Immagine sociale dello straniero	Sociologia interpretativa (Simmel)
3.	Occupazione	Lavoro come vocazione (Beruf)	Sociologia della religione (Weber)
4.	Conoscenza della lingua e dialogo interculturale	Relazioni interetniche	Teoria dell'etnicità (Weber/Barth)

Fonte: elaborazione dell'autore.

messo di identificare i riferimenti teorici del paradigma europeo per l'integrazione dei migranti e delle migranti internazionali.

## 2. Ricodificazione, egemonia e crisi del paradigma di integrazione dei migranti

Come risponde questo modello alla crisi paradigmatica della modernità descritta nel capitolo precedente? Come si adatta alle dinamiche prodotte dai processi paralleli di europeizzazione e globalizzazione?

Sappiamo come il concetto di integrazione sia largamente utilizzato nell'Europa contemporanea, dimostrando una certa resilienza di fronte agli stravolgimenti e alle insidie imposte dal processo di costruzione dell'Unione Europea (Messina, 2003), dai fenomeni legati alla «globalizzazione» (de Sousa Santos, 2001a; Hespanha, 2002) e dal correlato dissolvimento della cosiddetta «sfera pubblica europea» (Gerhards, 2001). In realtà, il paradigma dell'integrazione dei migranti internazionali sembra resistere anche ai processi di deterritorializzazione e territorializzazione (Basch, Schiller, & Blanc-Szanton, 1994; Guarnizo, 2003), ovvero, alla dissociazione tra territorio e esercizio della cittadinanza, attività economiche e dinamiche di mobilità che soggiacciono ai movimenti migratori<sup>26</sup>. La mobilità internazionale implicita alle migrazioni è, dunque, presente in tutti questi fenomeni. Tuttavia, le migrazioni internazio-

<sup>26</sup> Aspetti discussi frequentemente in alcuni settori dei *migration studies* (come ad esempio da: Ong, 1999; Tolda, 2001; Kennedy & Roudometof, 2002; Allegretti & Zobel, 2010).

nali riescono a produrre livelli di allarme sociale molto elevati, come capita ogniqualvolta fatti di cronaca coinvolgono migranti o quando si cerca di sottolineare la fuorviante distinzione tra migranti economici e richiedenti asilo. Per questo, le migrazioni sono un fenomeno sociale complesso e multiforme che sfida i processi di europeizzazione e globalizzazione, evidenziandone gli aspetti più contraddittori e mettendo a rischio lo stesso sistema democratico. Ecco perché il modello paradigmatico resiste: di fronte ai rischi di sovvertimento istituzionale – ma anche a quelli derivanti da una non meno innocua trasformazione culturale – esso risulta come un ancoraggio securitario affidabile e resiliente<sup>27</sup>. Intendiamoci, i fattori di rischio per la democrazia causati dal corto circuito nelle politiche migratorie non vanno considerati come una forzatura politica: la presenza dello straniero, la sua influenza concreta sulla società di arrivo, producono nuove necessità nell'organizzazione dello Stato e dei servizi sociali (come negli uffici pubblici, nella scuola o nel sistema sanitario, ad esempio) o in quelli di sicurezza pubblica (il sistema di controllo del territorio, i penitenziari), fino a interessare la formazione professionale o l'offerta abitativa. L'arrivo di migliaia di persone, in casi di crisi umanitarie come quella vissuta in Italia nel 2017, fanno aumentare esponenzialmente tali fabbisogni<sup>28</sup>.

Infatti, la condizione di migrante internazionale promuove una diversa modalità dell'esercizio della cittadinanza, poiché il suo status giuridico è solo parzialmente associato a quello del cittadino nazionale. In altre parole, raramente il migrante internazionale gode del riconoscimento completo dei suoi diritti di cittadinanza e di partecipazione attiva alla vita pubblica<sup>29</sup>. Da ultimo, ma non di minore importanza, va considerato che la migrazione economica di manodopera dequalificata o, al contrario, il fenomeno del *brain drain*, rispondono a progetti personali riconducibili a ragioni fortemente diversificate tra loro, tra le quali è possibile citare, come esempi, i cambiamenti climatici, particolari eventi politici ed economici, conflitti armati, rivoluzioni tecnologiche, fenomeni sociali, reti familiari e amicali. Tutte variabili che, nel passaggio secolare, hanno mobilitato il più grande contingente migrante mai rilevato nella storia dell'umanità, giunto a sommare quasi 272 milioni di

<sup>27</sup> Sul rapporto tra democrazia e immigrazione, si riporta alla riflessione prodotta sui rischi per la democrazia rappresentati da una cattiva gestione del fenomeno migratorio, illustrati altrove (Mattiazzi, 2016).

<sup>28</sup> Nel 2017, l'allora Ministro dell'Interno Marco Minniti, di fronte agli sbarchi di migliaia di persone provenienti dal Nord Africa avvenuti in pochi giorni di giugno sulle coste italiane dichiarava: «Ad un certo momento ho temuto che, davanti all'ondata migratoria e alle problematiche di gestione dei flussi avanzate dai sindaci, ci fosse un rischio per la tenuta democratica del paese». 27 agosto 2017, <[https://www.repubblica.it/politica/2017/08/29/news/minniti\\_sui\\_migranti\\_ho\\_temuto\\_per\\_la\\_tenuta\\_democratica\\_paese\\_-174164861/](https://www.repubblica.it/politica/2017/08/29/news/minniti_sui_migranti_ho_temuto_per_la_tenuta_democratica_paese_-174164861/)>. (5 maggio 2019).

<sup>29</sup> Come dimostrano chiaramente alcuni studi sulla post-nazionalizzazione della cittadinanza politica realizzati, tra altri, da Balibar e Wallerstein (1990), Malapeira e Ferrer (2010), Kymlicka (2003) e da Carvalhais e Cohen (2004; 2007).

persone nel 2019, secondo stime dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni<sup>30</sup>.

Dunque, davanti a questi numeri, complessità e contraddizioni, il *paradigma europeo per l'integrazione dei migranti internazionali* sembra limitarsi alla desiderata stabilizzazione di questi movimenti, cioè all'ottenimento di un ordine sociale, sia nei paesi di partenza sia nelle società ospitanti. Infatti, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, l'orientamento trasmesso dal paradigma porta ad azioni settoriali (come lo sono i *processi dinamici bidirezionali*), destinate a identità dicotomiche (che necessitano di *adeguamento reciproco* per rapportarsi tra loro), all'interno di un quadro assiologico separato (visto che il dovere è *lavorare* e il *rispetto* è unidirezionale), dove le culture sono permeabili (facilitate dal dialogo interculturale, anche se oggettivamente limitate dalla scarsa conoscenza della lingua). Queste azioni prescrivono il cambiamento culturale dello straniero, di un gruppo di stranieri o di un'etnia, con l'obiettivo, se non del completo adattamento di questi alla cultura tradizionale del paese di arrivo, quantomeno dell'interiorizzazione dei suoi tratti più significativi. In questo senso, la fusione decorrente dal contatto continuo tra diverse culture (suggerita dall'appello al dialogo interculturale) sembra condizionata dall'accettazione integrale da parte dell'alieno dei principi culturali della società in cui passa a vivere.

In questo quadro, ciò che accomuna sul piano epistemico i diversi modelli di integrazione europei (assimilazionista francese, multiculturalista britannico, *Gastarbeiter* tedesco), sembra dunque essere l'*obbligo all'acculturazione* imposto dal paradigma egemonico europeo dell'immigrazione. Tale paradigma, in definitiva, si fonda a livello sovranazionale nell'imposizione della cultura metropolitana (considerata l'unica civilizzata e scientificamente fondata) sul sapere tradizionale (mantenuto a livello di sotto-cultura folklorica, espressione più gretta degli *ascari* della colonia). Purtroppo, l'idea di *acculturazione* non è affatto una novità: si tratta, in realtà, di una delle più controverse eredità coloniali presenti nella società contemporanea. Un approccio verso tutto ciò che non è europeo che ha generato (e continua a generare) l'abisso dicotomico tra noi e loro, tra io e l'altro, fra civilizzato e selvaggio, un approccio che tende ad approfondire il solco prodotto dal pensiero abissale, più che a rimarginarlo<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> L'aggiornamento delle stime può essere consultato online: <<https://migrationdataportal.org/>> (3 maggio 2020).

<sup>31</sup> Si veda a questo proposito la letteratura sull'esperienza coloniale italiana in Africa; tra questa, una riflessione molto utile sulle reticenze in merito alle eredità del passato coloniale può essere trovata in Calchi Novati (2011).

### 3. L'emergenza dell'Intercultura come pratica emancipatoria

*Mutatis Mutandis*, è la stessa UE a correggere (sulla carta) questo atteggiamento quando, nel 2011 riconosce che le politiche di integrazione non producono i risultati attesi e adotta una seconda Agenda Europea per l'Integrazione<sup>32</sup>. Tale scelta non sembra però eliminare, evitare o smantellare la presenza di un'eredità coloniale nella politica comunitaria su questo tema. L'aggiornamento, in realtà, si è reso necessario per adattare giuridicamente la vecchia Agenda del 2005 al sopraggiunto Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE): infatti, ci troviamo di fronte a una «nuova disposizione del trattato diretta a favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel territorio degli Stati membri» (p. 3). Ciò però deve avvenire su base nazionale, perché il Trattato stesso stabilisce (art. 79, comma 4) che è l'UE a favorire «l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri». In piena crisi economica (dalla crisi dei mutui a quella del debito), il TFUE, perciò, inverte la direzione presa dall'Agenda comune del 2005 verso l'armonizzazione della politica migratoria europea, al punto che (al successivo comma 5) rafforza il «diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingressi nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo». In questo modo, viene definitivamente riconosciuta l'assenza di una politica comune UE sull'immigrazione. In secondo luogo, l'adozione della nuova Agenda è stata dettata anche dal riconoscimento che «con il mutare [...] del contesto sociale economico e politico, non tutte le misure disposte per l'integrazione hanno centrato gli obiettivi» (p. 2-3)<sup>33</sup>. Questa constatazione non porta però a modificare i vecchi PFC, essendo i veri principi ispiratori delle misure stesse, ma almeno a rafforzare l'unico principio del 2005 che non era stato considerato fondamentale per l'integrazione dei migranti: la loro *partecipazione* alla vita pubblica. Così, nella nuova Agenda, il concetto di *partecipazione* assume una nuova valenza, ampia e generale: economica, sociale, culturale e politica, come forma di rendere concreto il potenziale della migrazione<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> SEC(2011) 957 definitivo.

<sup>33</sup> Curiosamente, va notato che la frase successiva «Le politiche di integrazione presuppongono anche la volontà e l'impegno degli immigrati a costituire parte della società che li accoglie» (p. 3) pare del tutto eccentrica rispetto a quanto affermato in precedenza e finisce con il mettere in evidenza tutto l'imbarazzo implicito a queste affermazioni.

<sup>34</sup> Ciò avviene anche in un contesto di valorizzazione dei principi partecipativi del cosiddetto Community Led Local Development (CLLD), raccomandazione di carattere metodologica rivolta a tutte le iniziative di politica comunitaria che sono finanziate dai Fondi strutturali (FSE-FESR-FEASR-FEAMP).

A confermare il parziale cambio di rotta, arriva nel 2016 l'*Action Plan on the integration of third country nationals*<sup>35</sup>, un documento adottato dalla Commissione Europea a seguito dell'iniziativa del governo italiano (alle prese con il drammatico fenomeno degli sbarchi di centinaia di migliaia di persone sulle coste meridionali) conosciuta come *Migration compact*<sup>36</sup>. Il documento riconosce che, nonostante le misure di integrazione adottate e gli sforzi compiuti, «i cittadini di paesi terzi in tutta l'UE continuano a vivere in condizioni peggiori dei cittadini dell'UE in termini di occupazione, istruzione e inclusione sociale» (p. 2). Per questa ragione, la Commissione dichiara che «è giunto il momento di rivisitare e rafforzare l'approccio comune in tutti i settori di policy, coinvolgendo tutti gli attori pertinenti» (comprese le parti sociali e il mondo delle ONG). In questo senso, «l'esperienza mostra che le politiche di integrazione funzionano meglio quando sono progettate per garantire sistemi coerenti che facilitino la partecipazione e l'emancipazione [*empowerment*] per tutti nella società – i cittadini dei paesi terzi e le comunità in cui si stabiliscono. Ciò significa che l'integrazione dovrebbe andare oltre la partecipazione al mercato del lavoro e la conoscenza della lingua del paese ospitante: l'integrazione è più efficace quando è ancorata a ciò che significa vivere in diverse società europee». In sostanza, l'UE sembra puntare sul controllo delle partenze, istruzione, formazione professionale, accesso al welfare, partecipazione attiva e inclusione sociale degli immigrati regolari. Misure da attuare attraverso maggiori risorse e maggiore coordinamento tra i paesi membri.

Da un punto di vista teorico, è come se l'UE avesse riconosciuto la maggiore efficacia nella gestione dei fenomeni migratori al principio, subalterno ma emergente, di *intercultura*, così come sviluppato, non da ultimo, nel dibattito accademico. Si pensi, ad esempio, a Wieviorka, che tra i primi ha parlato dell'Intercultura come una tensione tra cultura e differenze, tra identità e pluralità delle appartenenze che si verificano in società con grandi diversità socioculturali e complessità sociali (Wieviorka, 2001). In questo tipo di società, non si parla di una sola cultura ma di molte culture che coesistono e formano una nuova grammatica sociale. Tuttavia, in questi contesti, tipici delle società occidentali, il pluralismo culturale e religioso può trovarsi ad affrontare forme di reazione come l'etnocentrismo, lo schema noi/loro, dove *loro* sono accettabili solo quando diventano simili a *noi* (Todorov, 1992); oppure affrontano il relativismo che, in nome di un immediato riconosci-

<sup>35</sup> COM(2016) 377 final, del 7 giugno 2016.

<sup>36</sup> Così è stata chiamata la lettera del premier Matteo Renzi inviata il 15 aprile 2016 ai presidenti di Commissione e Consiglio UE, Jean-Claude Juncker e Donald Tusk. Diverso è il *Global compact for migration*, l'accordo proposto globalmente dalle Nazioni Unite ai paesi membri sul tema dell'immigrazione.

mento delle differenze, prepara l'avvento di una società composta da nuovi ghetti, aree urbane etnicamente omogenee, ognuna delle quali rivendica le proprie norme sociali o la propria religione. Entrambi questi atteggiamenti concorrono a definire un mosaico *multi-culturale* (e non *interculturale*), per conto del quale le barriere vengono erette tra le diverse comunità, i diritti umani fondamentali possono essere violati e il mito della propria identità può diventare il riferimento permanente degli individui (secondo il principio dell'identificazione etnoculturale *one size fits all*). Questi rischi richiamano la necessità di adottare un nuovo sguardo sulla realtà dell'esperienza individuale e sociale intesa nelle sue molteplici espressioni e interconnessioni di identità. È questo, in fondo, il filo conduttore che lega i vari discorsi sviluppati oggi dagli Studi culturali, dal Femminismo e dagli Studi postcoloniali<sup>37</sup>. Il pensiero postcoloniale, in particolare, va oltre la relazione tra colonizzato e colonizzatore: in questa prospettiva, è l'intera dimensione simbolica della periferia che viene riposizionata al centro. Sono i colonizzati, come identità schiacciate dai linguaggi paradigmatici dominanti, a rispondere con l'introduzione di nuove narrative in grado di superare la distinzione tra *West and Rest*, sebbene sia in questa distinzione (dentro o fuori i centri di produzione della conoscenza codificata) che tendono a formarsi la maggior parte delle relazioni tra individui (Benhabib, 2004; Meneses, 2007).

Questo nuovo approccio teorico, quindi, richiede il riconoscimento di un sistema di condivisione delle conoscenze che, in una società globalizzata, interculturale e postcoloniale, utilizza un approccio olistico, relazionale, tendenzialmente qualitativo, sensibile alla diversità, alla spiritualità, alle forme di comunicazione verbali capaci di *emancipare*, cioè di generare forme di *empowerment* delle soggettività e delle narrative dalle prospettive egemoniche ed etno/eurocentriche, attraverso le quali sono costrette a osservare sé stesse<sup>38</sup>. Si pensi inoltre alla Teoria *Queer*, agli Studi sulla disabilità, alle diverse voci del Femminismo, alla Teoria prospettica, che fundamentalmente sviluppano nuove forme di conoscenza basate sulla corporeità, l'esperienza, l'emozione e il linguaggio e che rivelano esperienze multiple e interrelate. Ridefinire nuovi approcci interculturali significa anche ripensare i soggetti coinvolti nella produzione della conoscenza, che non è più attribuibile a un singolo individuo, ma a un'interazione costante, collettiva e trasformatrice (Mantovani, 2005, 2008). La cultura, in una società pluralistica altamente interattiva, può essere concepita come uno scambio sociale in cui noi siamo tra

<sup>37</sup> Da Fanon (1967) a Guha, Spivak, Said (2002); da Pateman (1989) a Young (1989) e Said (2003).

<sup>38</sup> Su questo tema sono molti i contributi della letteratura specializzata: qui è stato fatto riferimento a quanto scritto da Beck (1992) sulle società del rischio, da Hannerz (1997) sulla transnazionalizzazione delle frontiere e da Bauman (2006) sulla vita nelle società sotto assedio consumistico.

di loro e loro sono tra noi (Geertz, 1973) grazie al quale nascono nuove pratiche e si innovano le tradizioni. La cultura e l'interculturalità, quindi, diventano strumenti interpretativi delle narrazioni condivise, contestate e negoziate; delle esperienze di mediazione linguistico-culturale, gestione dell'ambiente sociale (spazi pubblici, servizi sociali, imprese, scuole, ospedali, ecc.), dove la comunicazione interculturale avviene quotidianamente (Pace, 2007).

Vittorio Longhi (2012) ha descritto efficacemente l'emersione di queste nuove esperienze emancipatorie attraverso il racconto di alcune «rivolte migranti», avvenute in Golfo Persico, negli Stati Uniti, in Francia e in Italia nei primi anni del duemila. Storie di lavoratori migranti attratti dalle opportunità di lavoro: il «lavoro migrante», come lo definisce Longhi, accomunato da diverse professionalità ma anche dalla comune tendenza allo sfruttamento dei lavoratori poco qualificati e dalla deregolamentazione dei contratti di lavoro. Lavoratori domestici filippini negli Emirati Arabi Uniti, lavoratori messicani diretti negli Stati Uniti, giovani indiani viaggiatori clandestini in Francia o naufraghi somali in Sicilia: non solo terribili storie di sofferenza umana ma anche l'emergere di nuove soggettività politiche migranti, consapevoli e capaci di organizzare la lotta per il riconoscimento dei loro diritti. Sono i 5 mila lavoratori arabi, quasi tutti immigrati, che nel 2011 hanno fatto uno sciopero di due settimane per chiedere 50 dollari di aumento degli stipendi e copertura delle spese di viaggio nel paese di origine (*Ibid.*: 41); i 500 mila manifestanti pro-immigrati riuniti a Los Angeles il 25 marzo 2006 per protestare contro il risorgere delle misure di controllo delle frontiere tra Stati Uniti e Messico, e che hanno dato origine al *May Day movement for workers and immigrants' rights* (*Ibid.*: 58-59); il movimento di immigrati in Francia che ha organizzato *Une journée sans immigrés, 24h sans nous* (*Ibid.*: 92-93), poi replicata in Italia (Polchi, 2010). Sono queste forme di *empowerment* sociale che hanno rappresentato espressioni dell'interculturalità a livello globale: una combinazione tra formulazioni teoriche e pratiche sociali che hanno richiamato alla necessità di ripensare radicalmente il senso delle politiche pubbliche in materia di migrazioni, a cominciare dagli indicatori disponibili per valutare gli orientamenti interculturali delle istituzioni pubbliche e dei servizi sociali, del mondo del lavoro e dell'impresa.

Tuttavia, come si è detto, i PFC restano inalterati, il che rende esclusivamente nominale, ad esempio, l'affermata valorizzazione della partecipazione dei migranti alla vita pubblica delle società europee, fornendo un esempio concreto di ricodificazione di principi emancipatori (in questo caso *partecipativi*) in principi normativi (integrativi)<sup>39</sup>. La riproduzione di processi di ricodificazione, d'altra parte, è promossa dalla stessa UE: nell'Agenda 2011,

<sup>39</sup> Il processo di ricodificazione (de Sousa Santos, 2006) è stato illustrato nell'introduzione.

infatti, si può leggere che le «soluzioni efficaci alle sfide dell'integrazione vanno senz'altro rinvenute nel contesto nazionale e locale» (p. 4); certo, «non è appannaggio dell'Unione europea delineare strategie di integrazione ma [...] stabilire un quadro per il monitoraggio, la definizione di indicatori e lo scambio di buone pratiche avvalendosi degli strumenti finanziari europei per incentivare il processo» (p. 4). Con questo atteggiamento, l'UE adotta un metodo circolare che promuove e riproduce processi di ricodificazione: dapprima sono fornite direttive comunitarie di politica migratoria (tramite l'adozione dei PFC contenuti nell'Agenda), poi si lascia discrezionalità agli Stati membri per definire le politiche di integrazione (all'interno del quadro di PFC ma con l'adozione di leggi nazionali) e, infine, si monitora localmente l'applicazione delle politiche con l'uso di indicatori (naturalmente basati su parametri legati ai PFC). Questa ennesima ricodificazione di politiche comunitarie presenta ancora una volta politiche integrative sotto la veste di misure per l'empowerment e la partecipazione dei migranti alla vita pubblica.

#### 4. Che relazione esiste tra integrazione e conflitto sociale?

Grazie ai riscontri empirici, vedremo più dettagliatamente come questi processi che generano sovraccarichi di tensione e violenti corto circuiti si realizzino<sup>40</sup>: per ora, ipotizziamo che il paradigma europeo dell'integrazione sia, in via teorica, un modello capace di orientare gli indirizzi di politica pubblica in Europa (e in Occidente) grazie alla capacità di assimilare l'obiettivo emancipatorio (interculturale) e ricodificarlo in un principio normativo e coercitivo (integrativo). Ne è risultato un modello ibrido, non tanto per l'uso contemporaneo di strumenti di normazione e di emancipazione, ma per la trasformazione dei secondi in doppioni dei primi: la sua forza egemonica deriva da questa proprietà.

Sofferamoci per un istante su questo passaggio-chiave: come è avvenuto più in generale con l'affermazione del *paradigma moderno*, anche nella sotto-dimensione delle politiche migratorie europee, il *paradigma dell'integrazione* si è diffuso grazie alla produzione di conoscenze positive e teorie scientifiche (episteme), che qui definiamo *normative*, di tipo *integrativo*. Tale paradigma orienta epistemicamente le politiche pubbliche europee, fissando una netta distinzione tra chi è interno alla comunità di riferimento (endogeno, quindi comunitario) e chi è esterno (esogeno, quindi extra-comuni-

<sup>40</sup> Sia nel capitolo 10, per quanto concerne il metodo circolare di riproduzione delle politiche, sia nella quarta parte, per verificare quali siano gli indicatori adottati e come trovare orientamenti alternativi.



tario)<sup>41</sup>. In questo modo, l'*altro* (il diverso, lo straniero, l'extra-comunitario) tende ad essere trattato dal modello come una *persona-oggetto*, un numero, una variabile predeterminata dall'esterno che va inserita all'interno della società o comunità, obbedendo a determinati criteri (detti PFC). L'obiettivo di questa operazione è l'integrazione sistemica degli immigrati e la manutenzione di un "ordine sociale" in grado di evitare i rischi che la presenza di cittadini portatori di culture diverse comporta per la manutenzione della *cultura d'origine* (europea/occidentale/moderna). Con questo obiettivo, si attivano forme di prevenzione ed eventuale repressione di potenziali conflitti, in questo caso interculturali.

Specularmente, consideriamo ora come il principio delle interculture sia espressione di un episteme emancipatorio, che punti a superare la contrapposizione endogeno/esogeno e che valorizzi la ricchezza della diversità umana, concentrandosi più che altro sull'ottenimento di buoni livelli di coesione sociale. Con questo approccio, l'altro tende ad essere considerato una *persona-soggetto*, portatrice di nuove narrazioni che, grazie all'esistenza di politiche interculturali, contribuisce allo sviluppo complessivo della comunità o società. L'obiettivo dell'episteme emancipatorio è il riconoscimento e la valorizzazione interculturale degli immigrati, grazie all'articolazione dei concetti di differenza, uguaglianza e identità in un quadro decolonizzato di coesione sociale, che permette di superare, al contempo, le forme di acculturazione. L'acculturazione, cioè l'imposizione della cultura indigena a un nuovo arrivato, è contraria all'arricchimento culturale, rispettoso e solidale, che avviene grazie al dialogo tra diversi modi di significazione della realtà. In un'ipotetica affermazione del paradigma interculturale nella modernità, l'immigrato extra-comunitario in Europa, pur partendo da una condizione di subalternità sociale, può contribuire allo sviluppo culturale, sociale ed economico, cioè emancipare dignitosamente sé stesso e il suo gruppo di riferimento, attraverso un percorso partecipato di empowerment interculturale intrapreso insieme ai non migranti.

Lo scontro e la conseguente egemonia dei principi di integrazione su quelli interculturali – insito nell'affermazione egemonica del paradigma europeo dell'integrazione – sembra una risposta ai rischi paventati da Samuel Huntington in merito allo *Scontro di Civiltà* (Huntington, 1996)<sup>42</sup>. D'altra parte, è diffusa nell'UE la preoccupazione per la minaccia alla quale l'egemonia culturale autoctona europea sarebbe esposta, a causa della presenza di cul-

<sup>41</sup> Oppure, con una mutazione linguistica vista poc'anzi, di cittadini provenienti da "paesi terzi".

<sup>42</sup> Secondo cui i conflitti più gravi che minacciano il nuovo mondo sorto alla fine della guerra fredda non hanno origini ideologiche o economiche ma provengono dalle divisioni culturali dell'umanità.

ture extra-europee (basti pensare alle proposte *anti-immigrati* contenute nei programmi dei diversi partiti cosiddetti sovranisti). Ipotizziamo ancora che, per affrontare questa minaccia, si siano approntate politiche pubbliche che utilizzano processi neocoloniali di acculturazione come validi strumenti di integrazione degli stranieri; in quanto egemoniche, ipotizziamo inoltre che queste misure abbiano prodotto conseguenze epistemologiche e sociali. Sul piano epistemologico, supponiamo che l'obiettivo di integrarsi sia diventato sinonimo di trasformazione sociale per gli immigrati e che l'acculturazione sia diventata la condizione necessaria all'integrazione. Tali forme di coercizione richiamano la condizione coloniale della disparità tra membri della Metropoli (persone-soggetto) e abitanti della Colonia (persone-oggetto); inoltre, il continuo appello all'integrazione, proprio perché reiterato all'infinito, pare trasformarsi in una chimera irraggiungibile. Al contrario, l'idea di una società costituita sulla convivenza delle diversità culturali è stigmatizzata come una sorta di Babele, un luogo che genera disordine e confusione, tralata nell'immaginario collettivo come sicura fonte di conflitti che mettono a rischio la cultura europea autoctona<sup>43</sup>. Per evitare che ciò accada, nonostante veicoli attitudini neocoloniali come l'acculturazione, l'ideale dell'integrazione sembra dunque essere diventato un progetto desiderabile di società futura, mentre l'ideale interculturale è ripudiato come generatore di conflitto sociale, una sorta di maledizione da cui fuggire. L'affermazione egemonica dei principi integrativi su quelli interculturali ha prodotto così il *paradigma dell'integrazione dei migranti internazionali* e la conseguente affermazione della concezione dominante dell'altro come persona-oggetto.

Di fronte a tale riflessione epistemologica, la ricerca che qui si presenta ha voluto verificare empiricamente – sul piano sociale – se questo paradigma sia effettivamente in grado di gestire la complessa diversità che caratterizza la società europea del ventunesimo secolo. Lo si è fatto formulando un'ipotesi contraria, e cioè che il paradigma esprima in realtà un processo sociale paradossalmente escludente: la domanda nasce, quasi spontaneamente, dal fiorire di contrapposizioni e conflitti tra immigrati e autoctoni, dalla continua condizione di marginalità nella quale vivono gli immigrati, dai rapidi e costanti cambiamenti sociali di cui siamo testimoni e, non da ultime, dalle stesse perplessità espresse in sede comunitaria circa l'*Agenda Europea per*

<sup>43</sup> Secondo Pierre Bouretz (Schellino, 2013) la fortuna del mito di Babele andrebbe ricondotta a una tradizione di studi talmudici, secondo cui gli uomini impiegati nell'edificazione della torre si sarebbero divisi in tre gruppi: chi era disposto ad abitare l'immensa costruzione per salvarsi da un nuovo diluvio, chi voleva salirvi per adorare gli idoli e infine gli uomini intenzionati a combattere Dio. Per questo, la punizione inflitta da Dio – la nascita dei linguaggi e dei popoli e l'abbandono della lingua unica e naturale delle origini – non sarebbe giustificata dal tentativo di salire in cielo per violare il regno di Dio, ma dall'idolatria dell'uomo verso sé stesso.

*l'Integrazione*<sup>44</sup>. Infatti, la fluidità delle dinamiche contemporanee tipiche delle medio-grandi città occidentali o, più complessivamente, l'intricato sistema di relazioni globali in cui siamo calati, producono non solo mobilità internazionale di capitali e beni mobili ma un flusso costante di persone e idee che riorganizzano lo spazio pubblico e privato in senso transnazionale<sup>45</sup>.

Si suppone, pertanto, che come accade più in generale nel corto circuito moderno (la crisi del progetto moderno), pur di fronte all'ingente quantità di risorse e competenze mobilitate per fornire risposte alle sfide della migrazione internazionale, il paradigma dell'integrazione stia vivendo una sorta di *crisi transizionale*, che provoca altrettanti corto-circuiti locali. Così, di fronte ai fallimenti dei tentativi di realizzare davvero l'inserimento degli immigrati nella società europea, si cerca di introdurre qualche rammendo interculturale, al posto di un indispensabile cambio radicale dell'approccio alle politiche migratorie. Per questo, come vedremo più avanti, nello scenario transizionale esplose la tensione tra principi integrativi e interculturali poiché, pur restando i primi in una condizione di egemonia nella formulazione delle politiche comunitarie, i secondi tendono ad emergere come alternative efficaci e resilienti che propongono un nuovo paradigma. Quest'ultimo però, resta ancora inespresso e frammentato nella sua precisa definizione, lasciando tuttavia spazi fertili per lo sviluppo di forme di sperimentazione istituzionale.

A questo punto, la domanda: *che relazione esiste tra integrazione e conflitto sociale?* può considerarsi contestualizzata, anche perché la sua apparente contraddittorietà altro non è che un effetto illusionistico del processo di ricodificazione: integrazione e conflitto sociale sono nominalmente concetti opposti ma potrebbero essere, in realtà, contigui e correlati.

Se è stato possibile formulare questa ipotesi sul piano epistemologico, attraverso un lavoro di revisione della letteratura, gli impatti sul piano sociale

<sup>44</sup> Come ha più volte sottolineato il Consiglio Economico e Sociale Europeo (CESE), ad esempio nel Parere del 28/03/2012, espresso in merito alla COM(2011) 455 finale, e pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* n. C 181 de 21/06/2012 p. 0131 – 0136 (2012/C 181/23). In questo documento, il CESE sottolinea che gli obiettivi di integrazione inseriti nei grandi programmi europei quali il Programma di Stoccolma del 2009 o la Strategia Europa 2020: (2.1) «non ha dato luogo ad alcun progresso decisivo nelle politiche d'integrazione». Perciò, il CESE (4.1.1.1) «raccomanda un cambiamento di prospettiva nei confronti dei migranti che, in molti casi, sono considerati un onere potenziale sui sistemi di sicurezza sociale oppure come fornitori di manodopera a basso costo rispetto ai cittadini degli Stati membri dell'UE» e suggerisce che (4.1) l'integrazione sia fatta tramite la partecipazione e che pertanto sia promossa (4.2) *più azione a livello locale* e che (4.3) ci sia un *coinvolgimento dei paesi di origine* (corsivo originale). Si ringrazia Stefano Palmieri per la preziosa indicazione del documento.

<sup>45</sup> Si vedano i contributi di numerosi autori su diversi aspetti della cosiddetta transnazionalizzazione: Keohane & Nye, 1973; Gerhards, 2001; Lafleur, 2005; Wessler, Peters, Brüggemann, Königslöw & Sifft, 2008; Warning, 2009. Una revisione dettagliata di questi contributi è stata realizzata altrove (Mattiuzzi, 2014: 60–66).

dovranno essere verificati attraverso il lavoro empirico. I risultati di quanto qui è stato realizzato saranno presentati nella seconda e nella terza parte del volume. Nel frattempo, consideriamo gli aspetti del rapporto tra migrazioni internazionali e sviluppo del territorio.



## Capitolo 3

### Il corto circuito nelle politiche europee per lo sviluppo

In questo capitolo vedremo come il fenomeno delle migrazioni internazionali viene trattato nelle politiche comunitarie europee che si occupano di promozione dello sviluppo, in particolare nella sua dimensione regionale o locale. Per farlo, nel quadro della ricerca, terremo a riferimento la tensione esistente tra il concetto di *sviluppo* e quello di *sperimentazioni sostenibili*, la seconda coppia di paradigmi proposta per analizzare l'approccio europeo alle migrazioni internazionali. Anche qui abbiamo due concetti poliedrici e polisemici, pilastri che sostengono modelli ibridi di politica pubblica comunitaria<sup>1</sup>.

Nella Figura 5, identifichiamo il pilastro dello sviluppo come espressione egemonica della normazione sociale e il pilastro delle sperimentazioni sostenibili, come l'espressione subalterna dell'emancipazione. Anche questo secondo conflitto prende forma nella modernità occidentale e contribuisce a provocarne la crisi transizionale, realizzandosi empiricamente nell'ambito dell'ideazione e implementazione di politiche comunitarie in un dato sistema socio-territoriale. In questo caso, la *differenza di potenziale tra politiche pubbliche*, si realizza tra politiche sviluppatrici<sup>2</sup> (normative) e *sperimentali*

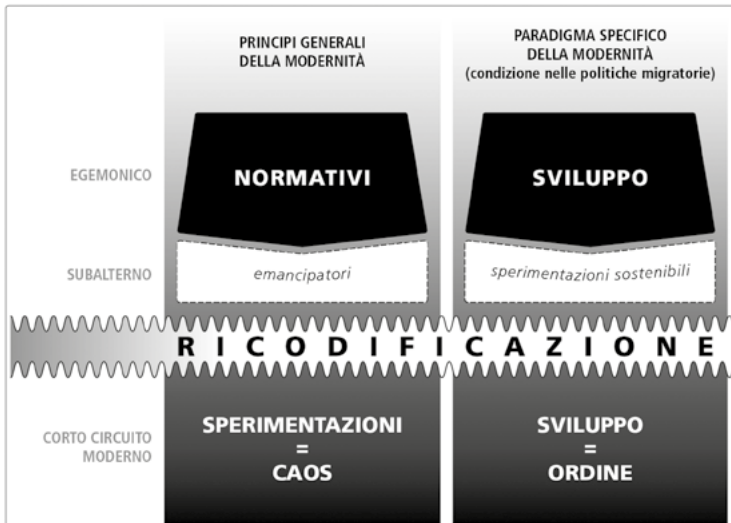
<sup>1</sup> Anche in questa dimensione, parliamo di ibridismo dei modelli di politica pubblica comunitaria pensando ai processi di ricodificazione che trasformano principi di emancipazione in quelli di normazione. La parola «sviluppo» è mantenuta al singolare perché esprime l'approccio *mainstream*, mentre l'espressione «sperimentazioni sostenibili» è plurale perché vuole trasmettere le diverse possibilità a cui dà accesso.

<sup>2</sup> L'espressione «sviluppo» ha rivestito e ancora oggi riveste una grande importanza nel dibattito generale, non solo in Occidente. Nel corso della modernità, autori come Adam Smith, Thomas Malthus, David Ricardo, John Stuart Mill, Karl Marx, Joseph Schumpeter, Max Weber, Werner Sombart e Talcott Parsons sono stati solo alcuni tra i più noti che si sono misurati con il concetto nell'elaborare teorie economiche, politiche e sociali. Non sarà possibile realizzare qui una revisione dell'uso dell'espressione utilizzata da oltre 200 anni; pertanto, ci limiteremo a osservare, come ha fatto Rogério Roque Amaro (2003), come l'espressione indichi, allo stesso tempo, «cambiamento, progresso, ricchezza, benessere» e sia stata associata, storicamente e culturalmente, «alla costruzione delle società europee di matrice giudaico-cristiana» (idem:

(emancipatorie): nella parte alta del box, la tensione generale che ha interessato la modernità (colonna a sinistra), si traduce nel paradigma specifico *sviluppo-sperimentazioni sostenibili*, come condizione espressa nelle politiche migratorie (colonna a destra). Ancora una volta, i principi sperimentali e sostenibili, in condizione di subalternità, sono ricodificati (scarica elettrica centrale), così che l'ideale di una conoscenza emancipatoria venga fuorviato, rendendo spesso le politiche pubbliche solo «nominalmente» votate alla *sostenibilità*, mentre nascondono «obiettivi reali» di tipo *sviluppista*<sup>3</sup>. Come accaduto nella tensione precedente, anche in questo caso il fenomeno della ricodificazione identifica le politiche per le sperimentazioni sostenibili come focolai di caos e fonti di ostilità sociale, rendendole sottomesse, ancorché sempre più resistenti; l'idea di sviluppo, invece, viene vista come portatrice di una società ordinata.

La proliferazione di questi ulteriori processi di ricodificazione contribuisce al collasso della modernità, grazie all'incrementale diffusione del *Corto circuito* moderno.

Figura 5  
Tensioni tra principi della modernità: sviluppo e sperimentazioni sostenibili



Fonte: elaborazione dell'autore su tesi di Santos (2000: 29-43).

42). Con l'espressione «sviluppismo», condividiamo il significato attribuitogli da De Rubertis e Pandarese, cioè «la tendenza a generalizzare interpretazioni solo parzialmente/localmente condivise, attribuendo una forte connotazione ideologica ai contenuti dello sviluppo» (De Rubertis & Pandarese, 2010).

<sup>3</sup> Il rapporto tra obiettivi nominali e reali delle politiche sarà affrontato nel capitolo 10.

La domanda che permetterà di contestualizzare queste ipotesi e, in seguito, verificarle empiricamente è: *che relazione esiste tra sviluppo e conflitto territoriale?* Come nella precedente tensione, la domanda può apparire paradossale: dove c'è sviluppo, crescita economica e ricchezza non ci saranno conflitti sul territorio; allo stesso modo, un territorio coeso favorirà i processi di crescita e sviluppo e la distribuzione della ricchezza. Tuttavia, riteniamo che la contrapposizione possa essere solo illusoria, a causa del processo di ricodificazione che ha operato nella modernità. Perciò, ipotizziamo che anche in questa sotto-dimensione vi sia stata una ricodificazione degli obiettivi di sperimentazione di forme di sostenibilità (economica, sociale, ambientale, politico-istituzionale) nelle politiche di sviluppo in obiettivi di crescita economica lineare. Il corto circuito provocato dal *sovraccarico sviluppista (mainstream)* avrebbe così impedito che la crescita economica andasse di pari passo con la coesione territoriale, provocando il suo contrario, cioè disuguaglianze sociali e frammentazione del territorio. Applicando questa ipotesi alla dimensione migratoria, si suppone che il corto circuito sviluppista abbia escluso i migranti internazionali dalla programmazione delle politiche di sviluppo, favorendo l'esplosione di conflitti sul territorio, la nascita di ghetti abitativi e l'approfondimento delle condizioni di disuguaglianza economica tra stranieri e autoctoni.

Per verificare tale asserzione sotto il profilo epistemico, consideriamo la domanda alla luce della strategia europea di crescita, conosciuta come *Europa 2020. Strategia per una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva*<sup>4</sup>. Il documento del 2010, come noto, ha tracciato le linee strategiche di sviluppo per il decennio 2010-2020: da queste informazioni, come fatto nel capitolo precedente, cercheremo di recuperare i riferimenti teorici che potrebbero starne alla radice. Inoltre, poiché non si tratta di un documento specificamente destinato alle politiche migratorie, ma riferito all'intera società europea, affinché siano chiari i punti di vista dell'UE in merito al rapporto tra migrazioni e sviluppo, integreremo una breve analisi del *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo* e di un altro documento, l'*Approccio globale alle migrazioni*, indirizzi di politica pubblica adottati dal Consiglio dell'Unione Europea nel 2008 e nel 2011<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> COM(2010) 2020. Disponibile online sul Portale EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu> (23 maggio 2013).

<sup>5</sup> Sul cui sfondo, restano sempre i Principi Fondamentali Comuni (PFC) adottati dall'Agenda Europea per l'Immigrazione.



## 1. Il paradigma dominante: l'immigrato come risorsa esclusa dalla programmazione dello sviluppo locale

Per identificare su quali basi epistemiche poggi l'approccio egemonico diffuso in Europa circa il rapporto tra sviluppo e migrazioni internazionali è necessario fare una rapida digressione in merito al dibattito europeo sullo *sviluppo*. Senza volerci addentrare nel tema delle politiche di coesione, ricordiamo un passaggio chiave del dibattito emerso in questa fase, concentrandoci sul concetto di *sviluppo endogeno*. Tale riflessione è di particolare importanza per comprendere quale sia il ruolo pensato per gli immigrati nelle politiche comunitarie di sviluppo.

Come ha efficacemente ricordato Luca Simone Rizzo (2013), il cambio di paradigma delle politiche territoriali dell'UE è iniziato negli anni 80, portando al centro «l'inquadramento discorsivo sui territori», passati dall'essere considerati entità passive, «bisognose di aiuto dall'esterno», a luoghi ricchi di diversità, «di dotazioni e risorse disponibili» (sotto il profilo ambientale, economico, culturale). Si può dire, quindi, che in questa maturazione concettuale è stata riconosciuta l'importanza di coltivare tali dotazioni per impostare traiettorie *individuali* di sviluppo. Per Rizzo, tale approccio, prevedeva «inclusione unitamente a crescita e il puntare su conoscenza, preferenze, capitale territoriale e valori degli *attori locali* come fattori chiave essendo il loro contenuto determinante nell'influenzare l'efficacia dell'operato» (*Ibid.*: 136)<sup>6</sup>. Lo strumento chiave di questa strategia è stato, dagli anni 90, l'idea della governance partecipata, attraverso la quale realizzare forme di co-progettazione e co-implementazione delle politiche, per arrivare ad *outcome* condivisi<sup>7</sup>. Tuttavia, sono state numerose le critiche espresse nei confronti del cosiddetto *endogenous model*: alcune sono state richiamate da Rizzo, come la mancata apertura verso relazioni, reti, valori e conoscenze e competenze, che potrebbe portare il «territorio» a chiudersi, senza quindi risolvere eventuali svantaggi strutturali. Inoltre, è chiaro che non tutte le comunità esprimono la stessa capacità di sviluppare percorsi di sviluppo, il quale potrebbe non necessariamente risultare in-

<sup>6</sup> Corsivo dell'autore.

<sup>7</sup> Si pensi all'affermazione negli anni 90 del Programma Leader (acronimo di *Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*), promosso e finanziato dall'Unione Europea per lo sviluppo dei territori rurali. La fase pilota di Leader (1991-1993) ha interessato inizialmente solo alcune zone rurali svantaggiate, nelle quali si sono realizzati investimenti con questo metodo per tutto il periodo 1994-1999. Tuttavia, tra il 2000 e il 2006 il metodo è stato esteso a tutti i territori rurali europei, mentre nel quarto periodo di programmazione (2007-2013), si è affrancato come politica di sviluppo rurale dell'UE, trasformandosi infine in metodologia a valere sui fondi FSE-FESR-FEAMP con il quinto periodo di programmazione (2014-2020).

clusivo; per questo, l'UE ha successivamente riconosciuto la centralità del contesto geografico e della partnership. Tuttavia, «pur non smentendo la necessità di sfruttare il potenziale di crescita di un luogo per mezzo dell'interazione tra gruppi attivi a livello locale [l'UE] riconosce che gran parte della conoscenza necessaria per farlo non sia prontamente a disposizione dello Stato, degli attori locali, della società civile o delle grandi e piccole imprese» (*Ibid.*: 139).

Questo ulteriore aspetto della transizione paradigmatica, ha portato all'affermazione del cosiddetto *approccio place based*, nato in seno all'OCSE<sup>8</sup>, emerso definitivamente nel documento noto come «Rapporto Barca» (Barca, 2009) e, per certi versi, inserito nel Trattato di Lisbona, nei riferimenti alla politica di coesione regionale. In questo senso, come ricorda lo stesso Barca, l'OCSE ha utilizzato il concetto di «politica di sviluppo territoriale» pensando a un «approccio di politica per lo sviluppo volta ad accrescere 'il benessere e il tenore di vita' in specifiche regioni, e a 'generare e sostenere i vantaggi competitivi regionali' con un migliore e più completo utilizzo delle risorse esistenti»<sup>9</sup>. In altre parole, l'aggiornamento della strategia di sviluppo locale avvenuta nel primo decennio duemila sarebbe finalizzato alla «creazione/rafforzamento istituzionale, al miglioramento dell'accessibilità ai beni, ai servizi e alle informazioni, e alla promozione dell'innovazione e dell'imprenditorialità»<sup>10</sup>. In questo contesto, il *luogo (place)* è diventato un «concetto sociale ed endogeno al processo politico», un territorio che si pensa oltre i confini amministrativi, per omogeneità delle sue caratteristiche naturali e culturali, oppure di preferenze espresse dagli individui, dove le conoscenze di questi siano più sinergiche, o sia più probabile «che si realizzino esternalità positive e si affermino istituzioni formali e informali innovative» (*Ibid.*: 5). Anche per questo, la politica di sviluppo *place-based* viene definita come una strategia *territoriale* a lungo termine, che mira a ridurre le inefficienze e le ineguaglianze grazie a istituzioni politiche partecipative, un sistema di

<sup>8</sup> Ci riferiamo in particolare al lavoro realizzato dal *Regional Development Policy Committee* dell'OCSE e al dibattito emerso in modo indipendente che ha portato alla stesura di documenti utilizzati dall'UE per ripensare la propria politica di coesione. Si veda, ad esempio, il documento «Cities, Climate Change and Multilevel Governance», in cui si riporta il capitolo *Multilevel governance: a conceptual framework* (Corfee-Morlot et al., 2009).

<sup>9</sup> Corsivo dell'autore (Barca, 2009: 4)

<sup>10</sup> Barca sottolinea come gli aspetti essenziali di questo nuovo paradigma, che lui stesso definisce *place based*, sono la realizzazione di interventi pensati per aree che non necessariamente ricalchino i confini amministrativi, da un lato, e, dall'altro, «l'individuazione e l'aggregazione delle conoscenze e delle preferenze degli attori locali». Il nuovo approccio tende a superare la vecchia logica della «compensazione delle differenze regionali» che si limitava a fornire sussidi alle imprese o a realizzare interventi settoriali, magari basati sulle «buone pratiche», tipicamente *top-down*.

governance multilivello e trasferimenti condizionati. In questo modo, i beni e servizi pubblici progettati e attuati riuscirebbero a integrare preferenze e conoscenze locali – la cosiddetta «componente endogena» – con strategie promosse dall'esterno del territorio<sup>11</sup>. In sostanza, il nuovo approccio dell'UE allo sviluppo – presente ovunque nella programmazione 2014-2020, con l'adozione della specifica metodologia del *Community led local development* (CLLD) – avrebbe dovuto rafforzare il ruolo dei territori come luoghi protagonisti delle politiche territoriali che li riguardano. In questo modo, si sarebbe nei fatti realizzato un superamento della contrapposizione tra sviluppo endogeno ed esogeno, per progettare un approccio basato sul territorio, o *neo-endogeno*, che dipende «dalla capacità dell'intervento esogeno di sostenere (nei luoghi/regioni obiettivo) processi endogeni di estrazione e aggregazione delle conoscenze e delle preferenze degli attori, di promuovere gli attori innovativi e progetti nuovi per la produzione di beni e servizi pubblici» (*Ibid.*: 84)<sup>12</sup>.

Fino a che punto, a distanza da circa un decennio dalla nascita formale dell'approccio *place based*, tali obiettivi hanno trasformato le politiche per lo sviluppo in Europa? Alcuni autori sostengono che la transizione non è avvenuta: si pensi alle distanze osservabili tra Quadro Strategico Nazionale di riferimento e attuazione dei Quadri Operativi Regionali, oppure all'ancora scarsa partecipazione degli attori territoriali alla definizione delle strategie locali di sviluppo, come ha notato Soriero (2016), partendo dalla situazione delle regioni dell'Italia meridionale. Allora ci chiediamo: sarebbe causato da un altro corto circuito della modernità il perdurare di forme di frammentazione territoriale che, non solo escludono cittadini, cittadine e *stakeholder* dalla governance partecipata, ma riportano a modelli endogeni di sviluppo che la stessa UE sembra voler superare? Qualunque sia la risposta, quale ruolo giocano gli immigrati in questa «partita»? Sono considerati anch'essi «attori territoriali dello sviluppo», o quanto meno «risorse locali»?

In attesa di ottenere risposte dai riscontri empirici a nostra disposizione, verifichiamo come l'argomento immigrazione sia considerato nel

<sup>11</sup> In sintonia con il Trattato dell'UE, il rapporto sottolinea che «Il termine *place-based* si riferisce quindi sia al fatto che i problemi di efficienza e inefficienza si manifestano e sono misurabili con riferimento a dati, sia al fatto che la progettazione degli interventi deve essere adattata ai luoghi, poiché dipende largamente dalle conoscenze e dalle preferenze degli *individui che vi risiedono*» (Barca, 2009: 6, corsivo dell'autore).

<sup>12</sup> In questo senso, vengono scelte dimensioni di intervento e indicatori di risultato «attraverso un approccio sperimentale in cui gli attori siano mobilitati ed esercitino la loro sorveglianza su quella selezione» (Barca, 2009: 36). Si noti che, secondo l'approccio territoriale, gli indicatori di sviluppo contestuale possono essere non solo rilevati ma anche *definiti* localmente.

documento «Europa 2020», che esprime in sintesi il paradigma dominante nel continente, basato sulla sinonimia sviluppo/crescita e collegato al concetto di sostenibilità<sup>13</sup>. La strategia considera l'*economia sociale di mercato* il modo di regolazione economica più indicato per l'Europa del XXI secolo, e stabilisce tre priorità «che si rafforzano a vicenda»<sup>14</sup>: crescita intelligente (sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione), crescita sostenibile (un'economia più efficace nell'utilizzo delle risorse, più ecologica e più competitiva) e, infine, crescita inclusiva (che prevede un'economia con alti livelli di occupazione, che assicuri la coesione sociale e territoriale). Queste priorità sarebbero concretizzate dall'UE attraverso cinque «grandi obiettivi» e sette «iniziative emblematiche»: i cinque grandi obiettivi prevedono mete quali occupazione, investimenti in ricerca e sviluppo, riduzioni delle emissioni di gas che contribuiscono al riscaldamento globale, riduzione dei tassi di abbandono scolastico e di rischio di povertà. Le sette iniziative emblematiche comprendono le aree di ricerca e innovazione, sistemi formativi, implementazione di Internet a banda larga, sostenibilità ambientale, PMI, modernizzazione del mercato del lavoro, coesione sociale e territoriale.

Gli immigrati sono citati solo in alcuni punti del documento: a) quando si riferisce la necessità di migliorare il tasso di occupazione della popolazione, «anche mediante una maggior partecipazione *delle donne e dei lavoratori più anziani* e una migliore integrazione dei *migranti* nella popolazione attiva» (p. 13)<sup>15</sup>; b) nell'illustrazione dell'iniziativa emblematica «agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro», per «agevolare e promuovere la *mobilità della manodopera* all'interno dell'UE [...] e promuovere una politica di *migrazione dei lavoratori* che sia globale e lungimirante, in modo da *rispondere con la necessaria flessibilità* alle priorità e *alle esigenze dei mercati occupazionali*» (p. 19)<sup>16</sup>; c) nell'illustrazione dell'iniziativa emblematica «piattaforma europea contro la povertà», per «elaborare e attuare programmi volti a promuovere l'innovazione sociale per le *categorie più vulnerabili*,

<sup>13</sup> Concetto che si è iniziato a stabilire, in prima istanza, come *EU development policy* dalla Conferenza europea sullo Sviluppo Rurale che si è svolta a Cork (Irlanda) nel 1996. In particolare, ha trovato forte attuazione nell'ambito del Programma Leader (attivo in Europa dal 1991). Legare fortemente sviluppo e crescita è servito anche a contrastare le critiche all'idea di *sviluppo sostenibile* opposte dal cosiddetto «movimento della decrescita felice», proponendo un'idea più articolata di una crescita non solo sostenibile ma *intelligente e inclusiva*. Per motivi di spazio e solo a titolo esemplificativo, per approfondimenti su questo dibattito si rimanda a Shucksmith (2002).

<sup>14</sup> Tutte le citazioni a seguire sono estratte dal documento *Europa 2020*.

<sup>15</sup> Corsivo dell'autore per indicare l'accomunamento di queste tre categorie di persone considerate fragili.

<sup>16</sup> Corsivo dell'autore per sottolineare il rapporto tra migrazione e lavoro.

**Tabella 3**  
**Paradigma europeo dello sviluppo**

	PRIORITÀ DELLO SVILUPPO	CONCETTI-CHIAVE DELLO SVILUPPO
(a)	Crescita intelligente	Conoscenza e innovazione
(b)	Crescita sostenibile	Uso delle risorse
(c)	Crescita inclusiva	Coesione sociale e territoriale

Fonte: elaborazione dell'autore dal documento *EUROPA 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* (COM 2010) 2020.

[...] a combattere la discriminazione [...] e a definire una nuova agenda per l'integrazione dei *migranti* affinché possano sfruttare pienamente le loro potenzialità» (p. 20)<sup>17</sup>.

La Tabella 3 riassume le priorità del documento Europa 2020 e, per ognuna di queste, identifica alcuni dei concetti-chiave che le riassumono, designando priorità e concetti come *Paradigma europeo dello sviluppo*.

La tabella riassume efficacemente l'approccio *mainstream* allo sviluppo che domina in Europa, mostrando un legame lapalissiano tra priorità e concetti: la crescita intelligente cerca investimenti nell'economia della conoscenza e dell'innovazione, quella sostenibile fa appello a un uso equilibrato delle risorse e quella inclusiva considera l'occupazione il principale veicolo di politica coesiva, tanto nella dimensione sociale quanto in quella territoriale.

Per contestualizzare l'origine del paradigma, procediamo all'identificazione di alcuni riferimenti teorici ai quali potrebbe essere legato, per poi verificare se e come è stato considerato il contributo dato dagli immigrati che risiedono nel territorio alla realizzazione dei processi di sviluppo. Nel corso di questa analisi, che sarà riassunta nella Tabella 4, allineiamo concetti-chiave e priorità delle politiche sviluppiste ad alcune correnti del pensiero occidentale moderno; in seguito, identifichiamo i *concetti-spiegazione* e i *concetti specchio* collegati, che servono a illustrare le diverse declinazioni del concetto di *sviluppo* e i corrispondenti fenomeni sociali nei quali si è storicamente rispecchiato, cioè realizzato; infine, leghiamo questa ricostruzione alle *migrazioni internazionali*, per illustrare quali siano le ricadute in termini di politiche migratorie.

<sup>17</sup> Corsivo dell'autore per evidenziare la definizione dei migranti come categoria vulnerabile.

Anche se divenuto molto noto negli anni cinquanta e sessanta del XX secolo (con la diffusione delle teorie rostowiane)<sup>18</sup>, il contrappunto tra sviluppo-come-ricchezza dei paesi industrializzati (e colonizzatori) e sottosviluppo-come-povertà dei paesi non industrializzati (e colonizzati) risale agli albori della moderna scienza economica. Uno dei suoi fondatori, Adam Smith (1723-1790), fu infatti tra i primi a produrre questo tipo di associazione, nonché a comporre per primo una vera e propria «teoria dello sviluppo», come sostiene Amaro (2003: 41). Nella sua opera prima del 1776, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (Smith, 1976), l'economista scozzese enumerava i vantaggi che l'Europa aveva ottenuto grazie allo sfruttamento delle colonie americane: «primo, l'aumento del suo benessere [*increase of its enjoyments*] e, secondo, l'aumento della sua industria [*augmentation of its industry*] » (*Ibid.*: 323)<sup>19</sup>. Per Smith, era la natura stessa delle relazioni coloniali a produrre vantaggi economici, in primo luogo, alle nazioni che mantenevano rapporti commerciali diretti con le Americhe: Spagna, Portogallo, Francia e Inghilterra. I prodotti americani importati dall'Europa, d'altra parte, erano un tipo di merce che non sarebbe stata disponibile altrimenti e che, quindi, non avrebbe generato il benessere che invece aveva prodotto. Inoltre, secondo Smith, l'aumento della produzione industriale del tempo era stato generato grazie all'estensione del mercato delle esportazioni. Perciò, fu proprio il monopolio dei commerci mantenuto tra la metropoli e la colonia a permettere gli elevatissimi tassi di rendimento, visto che in un regime di mercato libero non sarebbe stato possibile ottenere un così grande accumulo di capitale.

Da tutt'altro punto di vista, alternativo a quello liberale e applicato a una dimensione ora storico-politica, ora filosofica, Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1885) hanno ampiamente fatto uso del concetto di sviluppo: nel loro conosciutissimo *pamphlet*, il *Manifest der Kommunistischen Partei* del 1848, ad esempio, per contestualizzare storicamente i conflitti di classe, identificavano il concetto-chiave di *evoluzione della società*, attraverso l'interpretazione del materialismo storico di matrice hegeliana: per questo, la formazione delle classi sociali proverrebbe da un «lungo processo di sviluppo [...] ottenuto attraverso stadi di progressione politica» (Marx, Engels, 1996: 7).

Da ultimo, va evidenziata la progressiva associazione del concetto di sviluppo con quella di crescita realizzata principalmente, ma non esclusivamen-

<sup>18</sup> Ci riferiamo ai contributi di Walt Whitman Rostow, in particolare al volume *The stages of economic growth: A non-communist manifesto*. Cambridge University Press, 1960

<sup>19</sup> Corsivo dell'autore. Tra parentesi quadra, riportiamo le espressioni originali del volume pubblicato a Londra nel 1852 da T. Nelson and Sons, Paternoster Row.

te, in campo economico. Rogério Roque Amaro ha osservato come l'associazione tra i due concetti è stata teorizzata da numerosi economisti quali Hicks (nel 1942), Ellsworth (nel 1950), Lewis (nel 1955), Okun e Richardson (nel 1962) (*apud* Amaro, 2003: 47-48). Secondo l'economista portoghese, questo legame intimo tra i due concetti ha portato a considerare «la crescita economica come condizione necessaria allo sviluppo», dal quale dipenderebbe il miglioramento del benessere della popolazione (*Ibid.*: 48); inoltre, è stato proprio tale binomio a indurre l'uso sistematico di indicatori di crescita economica, come il reddito pro capite e il Pil, per classificare i paesi sulla base del loro livello di sviluppo. Amaro osserva, inoltre, come altre due promiscuità nei discorsi politici ed economici risultino dalla diffusione del concetto di sviluppo: *sviluppo e industrializzazione*, *sviluppo e modernizzazione* (*Ibid.*: 48).<sup>20</sup> Insomma, sia da un punto di vista strettamente economico sia da quello storico-politico e culturale, i grandi pensatori occidentali hanno fatto del concetto di sviluppo uno dei riferimenti costitutivi della modernità. Tra il 1950 e il 1980, l'idea ha poggato addirittura su diversi miti, tutti di origine giudaico-cristiana (*Ibid.*: 46-47): il mito economicista (lo sviluppo dipende intrinsecamente dalla crescita economica, al punto di diventare l'uno il sinonimo dell'altro), quello produttivista (la produttività è considerata il fattore decisivo dello sviluppo) e poi consumista (svilupparsi significa consumare sempre di più), quantitativo (contrapposto a uno sviluppo qualitativo), industrialista (lo sviluppo come risultato diretto dell'industrializzazione), tecnologico (considerato come il motore più potente del binomio sviluppo-crescita economica), razionale (legato all'efficienza scientifica della produzione), urbano-metropolitano (più importante di quello rurale), antropocentrico (l'uomo che domina la natura), etnocentrico (la società industriale che domina

<sup>20</sup> Abbandonando per un momento il pensiero europeo, il fascino esercitato dall'idea di sviluppare l'economia, incrementare la produzione e il consumo e raggiungere, di conseguenza, il benessere (secondo la logica smithiana) o uno stadio di sviluppo storico che portasse all'emancipazione (secondo quella marxiana), ha conquistato anche paesi extraeuropei. Ne sono un esempio, le politiche sviluppatiste (*desenvolvimentistas*) che si sono affermate in molti paesi dell'America Latina e dei Caraibi nel secondo dopoguerra, con l'obiettivo di realizzare un periodo di espansione industriale e distribuzione della ricchezza, che portasse progressivamente all'indipendenza economica. Anche se ascrivibili in un quadro critico verso le teorie dello sviluppo, quelle formulate dai teorici della dipendenza Fernando Henrique Cardoso ed Enzo Faletto erano tesi in cui si analizzavano le società latinoamericane attraverso la lente delle loro storiche connessioni socioeconomiche, considerandole realtà *periferiche* rispetto alle economie *centrali* europee e nordamericane (Cardoso & Faletto, 1973: 144). Altri intellettuali latinoamericani, come Paul Singer, Francisco de Oliveira, Antonio Barros de Castro, Maria da Conceição Tavares, José Serra, João Manoel Cardoso de Mello hanno utilizzato la discussione sulla Teoria della Dipendenza per analizzare le società del sub-continente attraverso le loro connessioni socio-economiche periferiche che le vincolavano ai paesi cosiddetti «centrali».

le altre forme di associazione umana) e, infine, uniforme (che immagina un unico modello lineare e perpetuo di sviluppo della società).

Possiamo così identificare il primo riferimento teorico, che compone il paradigma europeo dello sviluppo nelle dottrine *economiciste-storiciste*, che definiremo *monocultura della crescita infinita*. Consideriamo le espressioni *ricchezza e benessere* come i suoi concetti-spiegazione, per la loro capacità di descrivere i principali obiettivi economici e storico-culturali della modernità. Inoltre, identifichiamo come rispettivo concetto-specchio l'espressione *crescita* perché è diventata la più importante omonimia del concetto stesso di sviluppo. Di conseguenza, associamo riferimenti teorici e concetti alla priorità (a) del documento Europa 2020, *crescita intelligente*, e ai suoi concetti-chiave, *conoscenza e innovazione*, per la loro capacità di esprimere un'idea di sviluppo totalmente squilibrata verso il futuro. In tal senso, l'idea di *crescita infinita* fonda le sue radici nella concezione tradizionale dello sviluppo, pertanto, la sua trasformazione in novità apparente, come *crescita intelligente*, altro non è che un riferimento all'oramai consuetudinario passato sviluppista.

Procediamo ora all'identificazione di una nuova accezione di sviluppo, centrata nella sua dimensione politica. Lo facciamo affidandoci in primo luogo al contributo di Gabriel Almond (1911-2002), il quale ha utilizzato il termine sviluppo per illustrare le relazioni esistenti tra struttura e cultura politica (Almond, 2005). Il concetto di cultura politica proposto da Almond è basato sull'esperienza struttural-funzionalista e behaviorista che introduce per la prima volta concetti come «subcultura», «cultura politica d'élite», «socializzazione politica» e «cambiamento culturale». Almond ha utilizzato questi elementi per spiegare lo sviluppo dei sistemi politici, attraverso la nascita di strutture politiche specializzate, i sottosistemi politici, composti da partiti, gruppi di pressione e mezzi di comunicazione di massa la cui funzione consiste nell'elaborare e formulare rivendicazioni e proposte. Nella sua teoria dello sviluppo politico, Almond considera la storia come «l'universo delle sperimentazioni dell'uomo con la politica» (*Ibid.*: 359) dove una corretta interpretazione di questo sviluppo permetterebbe di analizzare e prevenire gli effetti indesiderati dei processi di trasformazione politica. Adattando alla politica la teoria dello sviluppo economico di Hirschmann (*Ibid.*: 361), Almond crede che la trasformazione politica possa essere spiegata, allo stesso modo, come uno squilibrio costante tra offerta e domanda che si incontrano in un vero e proprio «mercato delle riforme», capace di risolvere le crisi e i problemi congiunturali.

Come ha notato Messina, la Teoria dello sviluppo politico nasce in ambito statunitense, nei primi anni sessanta, intorno al Comitato per la Politica Comparata del Social Science Research Council, diretto da L. Pye e G.



Almond (Messina, 2012: 179)<sup>21</sup>. Il contesto politico internazionale dell'epoca vede affermarsi i processi di decolonizzazione che spingono studiosi come Coleman, Almond e Verba all'analisi comparata dei sistemi politici, con l'obiettivo di valutare la qualità della democrazia delle antiche metropoli e nelle ex colonie. Se tali contributi hanno avuto il pregio di analizzare non più solo la struttura ma anche la cultura di un sistema politico, essi tuttavia, secondo Messina, propongono «una visione idealizzata dello sviluppo storico europeo, fatto coincidere con lo sviluppo della Gran Bretagna» (*Ibid.*: 186). In realtà, possiamo parlare di un approccio politologico allo studio dei paesi industrializzati che nei fatti applica le teorie parsoniane ai processi di sviluppo politico, risultando in una sorta di logica evolutiva dei sistemi politici.

Possiamo identificare, quindi, il secondo riferimento che compone il paradigma europeo dello sviluppo nella teoria dello *sviluppo politico* e definirlo *monocultura del tempo politico*. Le espressioni *cambiamento e trasformazione* sono i suoi concetti-spiegazione perché descrivono il senso lineare dell'azione politica della modernità. Il concetto-specchio di questa monocultura è l'*industrializzazione*, perché si è consolidata come la più importante misura di politica economica finalizzata allo sviluppo nella modernità. Associamo riferimenti teorici e concetti alla priorità (b) del documento Europa 2020, *crescita sostenibile* e al suo concetto-chiave, *sfruttamento delle risorse*, perché mostra quale sia l'opzione europea in materia di politiche di sviluppo industriale che soggiace all'idea di futuro: l'uso delle risorse naturali disponibili. In questo modo, è evidente che l'idea di *monocultura della politica economica* radichi nella tradizione industriale, pertanto la sua apparente trasformazione nella novità della *crescita sostenibile* risiede, in realtà, nel suo consolidato passato estrattivista.

Una volta illustrate alcune connessioni che si sono prodotte nel pensiero moderno tra l'idea di sviluppo, quella di crescita economica e di cambiamento politico, non ci resta che identificarne altre che riguardano il rapporto tra sviluppo e migrazioni internazionali.

Consideriamo adesso uno strumento di politica pubblica europea che interviene sulla dimensione transnazionale, ovvero, su quel versante della sfera pubblica dove operano governi nazionali dei paesi di origine e di accoglienza dei migranti, organizzazioni intergovernative, terzo settore, associazioni di espatriati, organizzazioni per la promozione dello sviluppo locale o regionale, eccetera. Si tratta del *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, adottato dal Consiglio dell'Unione europea nel 2008<sup>22</sup>. Questo documento illustra il

<sup>21</sup> Nota 5.

<sup>22</sup> Il Patto figura nel documento «Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles» (15 e 16 ottobre 2008) classificato come Documento 14368/08, ma il Progetto vero e proprio è riportato nel Documento 13440/08 del 24 settembre 2008. Disponibile nel Registro pubblico dei documenti del Consiglio Europeo: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/docu->

funzionamento del cosiddetto «partenariato globale con i paesi di origine e transito» (p. 13). I suoi obiettivi includono: la celebrazione di accordi bilaterali con i paesi di origine e di transito (che includano aspetti legati alla migrazione legale e irregolare, alla riammissione di migranti e allo sviluppo dei paesi); l'incentivo ai paesi dell'UE affinché promuovano opportunità di migrazione legale, soprattutto sotto forma di migrazione temporanea/circolare, con l'obiettivo di evitare la fuga dei cervelli; l'avviamento di politiche comuni con i paesi di origine e di transito, finalizzate all'arresto e alla prevenzione dell'immigrazione irregolare; la promozione di azioni di sviluppo congiunte, come ad esempio l'adozione di strumenti finanziari specifici per il trasferimento delle rimesse in modo sicuro e più economico.

Tra gli obiettivi del Patto, vi è anche la ricerca di *sinergie tra migrazioni e sviluppo*, introdotta anche dai principi enunciati in un ulteriore indirizzo di politica comunitaria, l'*Approccio globale alle migrazioni*<sup>23</sup>, dove si stabiliscono le linee-guida europee sul tema: promuovere la mobilità e la migrazione legale, approfittare al massimo del rapporto tra migrazioni e sviluppo e combattere l'immigrazione illegale. Anche in questo terzo documento, si prospetta la costruzione di un rapporto sinergico tra migrazione e sviluppo, che appare di fatto come una *strategia del co-sviluppo differenziale*, cioè dell'interesse dei governi europei verso le potenziali opportunità offerte agli immigrati dai loro stessi paesi di origine. Queste opportunità non si limiterebbero al flusso finanziario delle rimesse ma includerebbero la creazione di una rete di circolazione degli espatriati di cinque continenti, destinata a sostenere la migrazione legale e prevenire quella irregolare. Inoltre, tali forme di collaborazione sarebbero impiegate per favorire il cosiddetto «ritorno produttivo» dei migranti che vogliono investire le loro risorse nei paesi da dove provengono<sup>24</sup>.

ment/ST-13440-2008-INIT/it/pdf.> (7 maggio 2019).

<sup>23</sup> Comunicazione COM(2011) 743 finale del 18 novembre 2011 intitolata *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Communication on Migration* {SEC(2011) 1353 definitivo}. Disponibile sul Portale Eur Lex: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743&from=en>> (8 maggio 2019). È rilevante notare come il tema *migrazioni e sviluppo* (basato sul principio della cooperazione) è trattato insieme ai temi «frontiere, lotta all'immigrazione illegale, asilo e organizzazione dell'immigrazione legale» (basati sui principi di difesa).

<sup>24</sup> Tali misure sono state prese a seguito delle valutazioni e raccomandazioni espresse dalla COM(2010) 214, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council – First Annual Report on Immigration and Asylum* del 2009 SEC(2010) 535. Disponibile sul Portale Eur Lex: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0214&from=EN>> (8 maggio 2019).

Anche se affrontano il tema della transnazionalizzazione della società contemporanea e identificano negli immigrati opportunità di sviluppo economico per i paesi europei, questi ultimi documenti illustrano con molta chiarezza, come nota Margarida Marques, che nei paesi europei «il mantenimento tra le comunità migranti della lealtà con i paesi di origine è ancora frequentemente visto come potenzialmente conflittuale con la loro incorporazione al paese scelto per vivere» (Marques, 2010: 18–19). In altre parole, le buone relazioni tra l'immigrato e il suo paese di origine sono sostenute dalla UE, a condizione che prendano forma al di fuori delle sue frontiere. In alternativa, la lealtà del migrante verso il paese di arrivo è riconosciuta in Europa solo attraverso la sua incorporazione, ovvero, la sua trasformazione in cittadino comunitario. Dunque, il contributo che la migrazione fornisce allo sviluppo in Europa sembra essere riconosciuto come *endogeno* solo dopo che l'immigrato si naturalizza; fino a quando resterà «cittadino di paese terzo», il suo principale contributo sembra avere più senso fuori dall'Europa, nel suo paese di origine.

Tenendo a mente queste sottolineature, passiamo a identificare alcuni riferimenti teorici relativi al rapporto tra straniero, territorio e comunità che ci aiutino a comprendere le origini moderne di questo approccio. Partiamo dall'immagine ambigua dello straniero di cui parla Werner Sombart (1863-1941), cioè di quell'ideale di individuo borghese e imprenditore che, posto ai margini della società, mantiene un atteggiamento critico, non convenzionale e innovatore, rivolto al futuro e alla vita economica<sup>25</sup>. Per Norbert Elias (1897-1990) invece, nel classico contributo scritto con Scotson (Elias & Scotson, 2000), lo straniero non è un individuo isolato ma appartiene a un gruppo culturale che si contrappone a un altro. È l'*outsider*, neo-arrivato in una zona abitata da gruppi culturalmente omogenei già ambientati. Una dinamica interattiva tipica, che mette in movimento un antagonismo reciproco e inevitabile, il quale semplicemente discende dall'interazione sociale e non solo dagli atteggiamenti assunti dagli individui e dai gruppi. Gli *outsider* e gli *established* non esistono come persone isolate ma prendono forma come poli di una relazione di interdipendenza: esistono gli uni per gli altri. Per Elias, è questo lo scambio da descrivere (più che le caratteristiche dei gruppi), per comprendere l'interazione tra le opportunità che si presentano ai neo arrivati e le minacce che soffrono i vecchi abitanti. Questa tensione si ripete ogni volta in cui il vecchio e il nuovo si confrontano attraverso i tratti che accompagnano la mobilità sociale, come le supposte distinzioni di razza, le diversità delle lingue o le disparità economiche<sup>26</sup>. Come ha ricostruito

<sup>25</sup> Come ha messo a fuoco Tabboni (1990: 48-51).

<sup>26</sup> Per queste ragioni, Elias mette a fuoco l'analisi delle relazioni di interdipendenza reciproca e delle interazioni sociali che possono interessare gli abitanti di un quartiere urbano dove

Tabboni (1990: 34-37), anche Alfred Schutz (1899-1959) aveva notato paradossalmente che, quando un estraneo – non necessariamente uno straniero – accede a un territorio ed entra in contatto con un gruppo di residenti, la vicinanza con gli autoctoni può rendergli difficile il compito di comprendere appieno i meccanismi e le regole che organizzano il gruppo. Così, la sua tendenza a mettere in discussione quelle regole, anche involontariamente, può arrivare a modificarle e quindi a trasformare il profilo culturale e il sistema di attribuzione dei significati che vige su quel territorio.

Identifichiamo così il terzo riferimento che compone il paradigma europeo dello sviluppo nell'*immagine sociale dello straniero* descritto dalla sociologia fenomenologica, figurativa e interpretativa di Schutz, Elias e Sombart e lo definiamo *monocultura del co-sviluppo*. Evidenziamo le espressioni *progresso e avanzamento* come suoi concetti-spiegazione, poiché rappresentano l'immagine degli stadi di sviluppo differenziato tra territori. Il suo concetto-specchio è la *modernizzazione*, come obiettivo implicito dello sviluppo. Associamo i riferimenti teorici e i concetti alla priorità (c) del documento Europa 2020, *crescita inclusiva*, e ai suoi concetti-chiave, *coesione sociale e territoriale*, perché dimostrano come anche il principio di *inclusione* porti implicitamente a distinguere tra risorse endogene ed esogene, tra condizioni e prospettive interne e esterne dello sviluppo. Ancora una volta, nell'idea *monoculturale del co-sviluppo differenziale*, antiche radici sono trasformate in rigogliose gemme, in questo caso quelle della *crescita inclusiva*.

Concludiamo la descrizione sintetica di come la nozione di sviluppo possa stimolare l'associazione con concetti diversi, quali ad esempio l'idea di ricchezza o di benessere, di cambiamento e trasformazione, di progresso e avanzamento e ancora di come possa essere sinonimo di crescita, industrializzazione e modernizzazione. Allo stesso modo, se applicate al tema migratorio, le direttive di politica comunitaria qui considerate (il documento Europa 2020, il Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo, l'Approccio globale alle migrazioni) trasmettono chiaramente l'idea per cui il collegamento tra sviluppo e migrazione possa considerare quest'ultima *come risorsa esogena*, mettendo in discussione la svolta intrapresa con l'approccio *place based*, che propone il superamento di questa distinzione. Infatti, considerando i concetti fondamentali esaminati in merito alla possibilità degli immigrati di partecipare allo sviluppo dell'Europa, verificiamo che questa si riduce ai trasferimenti di rimesse, alla migrazione temporanea (o circolare) e al co-sviluppo.

Nella Tabella 4, riassumiamo i riferimenti teorici (e gli autori considerati), i concetti-spiegazione utilizzati (con i relativi concetti-specchio), le priorità (e i concetti-chiave) delle politiche sviluppatiste e, infine, il collegamento

questo confronto provoca cambiamenti per le rispettive culture.

tra sviluppo e migrazione, descritto poco fa, considerando che:

- il trasferimento di rimesse è legato all'idea di ricchezza e crescita dei paesi di origine dei migranti e delle migranti;
- la migrazione circolare implica l'uso temporaneo di manodopera immigrata per la trasformazione e l'industrializzazione dell'Europa;
- il co-sviluppo differenziale si collega al progresso, inteso come stadio di sviluppo separato tra Europa e paesi extra-europei.

Tabella 4

**Ricostruzione dei riferimenti teorici del paradigma europeo dello sviluppo-senza-i-migranti**

	CONCETTI-CHIAVE E PRIORITÀ DELLE POLITICHE SVILUPPISTE	POSSIBILI RIFERIMENTI TEORICI (autore considerato) CORRELAZIONE EPISTEMICA	CONCETTI-SPIEGAZIONE UTILIZZATI PER DEFINIRE I CONCETTI SPECCHIO (indicati tra parentesi)	COLLEGAMENTO TRA SVILUPPO E MIGRAZIONI INTERNAZIONALI
(a)	Crescita intelligente (conoscenza e innovazione)	Economicismo-storicismo (Smith, Marx) monocultura della crescita infinita	Ricchezza e benessere (crescita)	Rimesse
(b)	Crescita sostenibile (sfruttamento delle risorse)	Sviluppo politico (Almond, Coleman) monocultura del tempo politico	Cambiamento e trasformazione (industrializzazione)	Migrazione temporanea o circolare
(c)	Crescita inclusiva (coesione sociale e territoriale)	Immagine sociale dello straniero (Schutz, Elias, Sombart) monocultura del co-sviluppo	Progresso e avanzamento (modernizzazione)	Co-sviluppo differenziale

Fonte: elaborazione dell'autore.

Grazie a questo affiancamento il paradigma europeo per lo sviluppo si trasforma in ciò che possiamo definire come paradigma europeo dello *sviluppo-senza-i-migranti*.

## 2. Ricodificazione, egemonia e crisi del paradigma dello sviluppo-senza-i-migranti

Come si declina il paradigma dello sviluppo nella transizione paradigmatica? Come si correla alle dinamiche prodotte dalle condizioni economiche, dai contrasti tra capitale e lavoro, dai processi di industrializzazione, dal de-

grado ambientale e dall'aumento della disuguaglianza? Come contribuisce, eventualmente, a generare i sovraccarichi di tensione del corto circuito moderno?

Negli ultimi decenni, alcune critiche hanno messo fortemente in discussione l'insieme di nozioni che soggiacciono all'idea di sviluppo, evidenziando come i processi di ricodificazione, pur trasformandolo in un *mainstream* egemonico, lo abbiano reso così ipertrofico da causarne la sua stessa crisi. Partiamo dall'idea degli «stadi di sviluppo», e quindi da quella di *sottosviluppo* (o dell'espressione più politicamente corretta ma ugualmente lineare, *paesi sotto-sviluppati* o *in via di sviluppo*), perché la loro diffusione si è tradotta nell'ostacolo principale non solo allo sviluppo ma anche alla crescita economica, all'industrializzazione e alla modernizzazione. Pertanto, la contrapposizione tra *paesi sviluppati* e *paesi sottosviluppati* necessita evidentemente di un aggiustamento concettuale finalizzato ad ottenere una maggior precisione euristica. È quello che propone di fare Peyrefitte (1996), secondo il quale è piuttosto la fiducia tra cittadini e lo Stato che crea le condizioni per lo sviluppo; quindi, se sottosviluppo significa non-sviluppo, questo deve essere imputabile a fattori culturali sfavorevoli, mentre lo sviluppo è una condizione risultante, essenzialmente dalla convergenza di fattori culturali favorevoli. Pertanto, «non è il sottosviluppo che deve essere spiegato, ma lo sviluppo» (*Ibid.*: 583).

Dobbiamo poi ricordare che, nonostante il termine sviluppo abbia un forte valore politico egemonico, non si può affatto considerarlo come soluzione in sé a tutti i mali: da un lato, le condizioni materiali, il capitale e il lavoro non sono processi causali che generano meccanicamente il percorso di sviluppo; dall'altro, è evidente che l'industrializzazione non è necessariamente il motore del progresso o l'origine stessa dello sviluppo. Inoltre, il degrado ambientale e l'aumento delle disuguaglianze tra la minoranza di ricchi e la maggioranza di poveri in cui si divide l'umanità confermano che l'attuale modello di sviluppo non è affatto sostenibile. Al contrario, l'aumento della produzione non indica necessariamente il benessere della popolazione, perché questo non è legato al livello di ricchezza e nemmeno alla distribuzione della ricchezza: possiamo parlare dunque di un *miraggio dello sviluppo* che dovrebbe spingere l'umanità più che a cercare nuovi modelli di sviluppo alternativo a creare alternative allo sviluppo.

Non a caso, il concetto di sviluppo è al centro di un intenso dibattito internazionale, accademico, politico, economico e culturale, che ne propone la sua riformulazione se non la sua sostituzione<sup>27</sup>. Una delle classificazioni

<sup>27</sup> Si veda a questo proposito Aram Ziai (2007) il quale raccoglie alcuni contributi critici al concetto di sviluppo, rivisitando il tema del *post-sviluppo*. Ulteriori contributi critici possono

maggiormente in uso riassume le diverse posizioni in tre gruppi di aggettivi che declinano il concetto di sviluppo in relazione:

- alle sensibilità ambientali, parlando di sviluppo *sostenibile*;
- al territorio, riferendosi alla dimensione *locale e partecipativa* dello sviluppo;
- al suo carattere *umano, sociale e integrato*.

Come è noto, tale dibattito ha interessato e interessa tutt'oggi una vastissima schiera di opinioni; tuttavia, a seguito della breve revisione appena condotta, ci riferiamo in questa sede alla sola declinazione locale e territoriale di sviluppo, così come riportata da Hespanha (2008: 108–113), che riassume posizioni espresse da studiosi del calibro di John Friedmann e Clyde Weaver, Walter Stöhr e David Taylor, José Arocena, Bernard Pecqueur e Bernard Vachon. Tale declinazione del concetto di sviluppo, per così dire «territorialista», si diffonde a seguito del trentennio 1950-1980 spinta dalle evidenze per cui i modelli economici fino ad allora adottati, al posto di promuovere processi di autonomizzazione, ignoravano le necessità delle comunità locali, le loro risorse e capacità, valori, identità e saperi del territorio, considerandoli a volte primitivi. Inoltre, stimolavano la dipendenza e la subordinazione della comunità locale al pensiero unico globale e, infine creavano nuovi problemi, sotto il profilo economico, sociale, culturale e ambientale fino ad allora sconosciuti (*Ibid.*: 109). Per smantellare questa consuetudine, in diverse parti del mondo furono realizzati alcuni interventi sperimentali, in collaborazione con il terzo settore, come nel caso del programma OCSE «Promoting Pro-Poor Growth» realizzato dalla fine degli anni ottanta come propulsore delle politiche occidentali di lotta alla disoccupazione, alla povertà e all'esclusione sociale (*Ibid.*: 108-109)<sup>28</sup>. In Portogallo, ad esempio, tali iniziative sono state chiamate «Iniciativas Locais de Emprego»<sup>29</sup>, con interventi che poggiavano su tre condizioni:

- la diagnosi delle necessità delle comunità locali deve essere realizzata con la loro partecipazione;
- la risposta alle necessità deve essere basata sull'uso delle risorse e delle capacità disponibili localmente;
- i problemi e le soluzioni devono essere affrontati con una visione integrata, che sappia coniugare le varie componenti coinvolte e le diverse

essere conosciuti grazie a Cornwall and Eade (2010), che propongono di «decostruire il discorso dello sviluppo».

<sup>28</sup> Si veda il report pubblicato sul Portale dell'Unione Europea: <<https://europa.eu/capacity-4dev/iesf/document/promoting-pro-poor-growth-social-protection-oecd-2009>>. (9 maggio 2019).

<sup>29</sup> In italiano, *Iniziative locali per l'occupazione* (traduzione dell'autore).

aree di intervento (come quella alimentare, educativa, sanitaria, lavorativa, culturale, ecc.).

Risulta evidente che il *mainstream* dello sviluppo nella transizione paradigmatica abbia solo recentemente (e parzialmente) condiviso questi approcci (come si è detto nel primo capitolo), continuando in realtà a generare sovraccarichi di tensione, tipici del corto circuito moderno.

Infatti, solo la prospettiva dello sviluppo *locale* può essere ricondotta a quel «processo di soddisfazione delle necessità e di miglioramento delle condizioni di vita di una comunità locale, realizzato fondamentalmente grazie alle capacità stesse della comunità che assurge a protagonista principale del processo, cui segue una prospettiva integrata di problemi e risposte» (*Ibid.*: 108). Diversamente, l'idea egemonica di sviluppo *lineare* centrata sul trionfo *crescita-industrializzazione-modernizzazione* non pare affatto prendere in considerazione il livello locale, soprattutto quando comprende la popolazione immigrata, difficilmente elevata a effettiva risorsa per la generazione di ricchezza e benessere, se non in un'ottica di sviluppo esterno, riferito ai soli paesi di origine degli stranieri.

### 3. L'emergenza di proposte emancipatorie per le sperimentazioni sostenibili

Un'alternativa teorica alla prospettiva dello sviluppo infinito è rappresentata senz'altro dal cosiddetto «Movimento per la decrescita sostenibile». La *décroissance économique socialement soutenable*<sup>30</sup>, è una proposta formulata originariamente dall'economista rumeno Nicholas Georgescu-Roegen, il quale ha espresso ancora negli anni settanta una critica radicale all'industrialismo e al dogma della crescita<sup>31</sup>. Le idee di Georgescu-Roegen sono state considerate poco ortodosse nel mondo occidentale, e per questo il suo pensiero è stato oscurato. Il Club di Roma, un gruppo di scienziati, economisti, uomini e donne d'affari, funzionari pubblici di alto livello ed ex capi di stato di tutto il mondo, fu il primo circolo politicamente influente a condividerle, pubblicando nel 1972 il Rapporto Meadows, un report elaborato dal System Dynamics Group del Massachusetts Institute of Technology (MIT), pubblicato da Mondadori nel 1972 con il titolo: «I limiti dello sviluppo». Questa opposizione esplicita all'idea di crescita costante e sostenuta, simbolicamente espressa nella misura dell'aumento del PIL, non si traduce

<sup>30</sup> Nella formulazione originaria francese.

<sup>31</sup> A cominciare dal volume *The Entropy Law and the Economic Process* (Cambridge-MA, Harvard University Press, 1971).



tanto in un contrasto all'idea di sviluppo economico ma nel «cambiamento fondamentale di riferimenti chiave come l'immaginario collettivo, la gamma di analisi, le proposizioni e principi che guidano l'economia» (*Ibid.*: 1742)<sup>32</sup>.

Si tratta non solo di un'ulteriore profonda critica contrapposta al binomio crescita-sviluppo ma di un insieme di interrogativi ai quali il Documento «Europa 2020» ha cercato di fornire delle risposte. Pensiamo, infatti, al contesto storico-politico in cui è avvenuta l'adozione del documento: siamo nei primi mesi del 2010, il Trattato di Lisbona è stato approvato qualche anno prima ma, anche a causa della devastante crisi economica in atto, gli ottimismo circa la reale possibilità di implementazione dei suoi obiettivi a breve termine sono oramai venuti meno. D'altra parte, si fa imminente la scadenza del programma quadro 2007-2013 e il ciclo 2014-2020 si presenta come la giusta occasione per lanciare una nuova strategia economica per l'Europa. Infatti, il documento parla di una «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» e, come si è detto, propone obiettivi che promuovono l'occupazione più qualificata, una crescita più *green* e una maggiore spesa per la ricerca. L'approvazione è generale ma appare subito evidente l'estrema difficoltà con cui i target potranno essere raggiunti: sarà una sfida complessa modificare in pochi anni lo storico approccio economico dei paesi membri, centrato sul paradigma della crescita infinita (aumento del PIL, predominio dell'iniziativa privata su quella pubblica, libera circolazione di merci e capitali). Non dimentichiamo che, dagli anni novanta del XX secolo, il “mantra” neoliberista della supremazia dei mercati aveva portato a scelte quali la privatizzazione dei beni e dei servizi pubblici, il rafforzamento delle strutture di governance internazionali (FMI, OMC e Banca mondiale) e la promozione della prosperità economica centrata sulla competizione, come hanno osservato Martínez-Alier e altri (2010).

Lo conferma il fatto che il dibattito sullo sviluppo sostenibile, pur essendosi diffuso grazie a iniziative transnazionali e «grassroots» – dalla Conferenza di Rio del 1992 al Protocollo di Kyoto, entrato in vigore nel 2005, fino all'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici del 2015 – non ha prodotto modifiche sostanziali nei comportamenti di consumo degli abitanti dei paesi industrializzati. Di conseguenza, gli appelli di ambientalisti, settori del mondo accademico, economisti e una parte consistente dell'opinione pubblica (quest'ultima, sensibilizzata dai sempre più visibili impatti dei cambiamenti climatici) si sono via via rafforzati e diversificati, fino a raggiungere livelli mai visti dagli anni duemila grazie al movimento dei *Fridays For Future*.

Ad ogni modo, nel proliferare di significati attribuiti al concetto di sostenibilità, si è fatta strada la proposta politico-economica radicale della «de-

<sup>32</sup> Una revisione critica sull'uso del PIL come indicatore di sviluppo sarà presentata nel capitolo 12.

crescita sostenibile», come risposta contro-egemonica non solo all'idea di crescita economica ma anche allo stesso concetto di crescita *sostenibile*. La decrescita sostenibile può essere intesa come una «transizione equa e democratica verso sistemi economici più piccoli, basati su ritmi più bassi di produzione e consumo» (Martínez-Alier et al., 2010: 1741). Serge Latouche, il più noto studioso della decrescita, considera questa prospettiva capace di generare una società basata sulla qualità piuttosto che sulla quantità, sulla cooperazione piuttosto che sulla concorrenza: un'umanità svincolata dall'economia per la quale la giustizia sociale è l'obiettivo. Il motto della decrescita, per questo, mira principalmente a contrastare l'obiettivo folle della crescita per la crescita (Latouche, 2006). La decrescita non è perciò una crescita negativa del PIL ma una formula efficace, uno slogan politico con implicazioni teoriche di carattere economico. La sua progressiva diffusione tra gli anni novanta e duemila va letta, anche in termini sociali, come risposta ai troppo lenti progressi verso la realizzazione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (UNDP, 2005) e all'inarrestabile crescita del consumo di risorse materiali e di combustibili fossili. In sostanza, secondo i difensori della decrescita sostenibile, il discorso sullo sviluppo sostenibile, nato con il Brundtland Report del 1987, non ha, nei fatti, intaccato i problemi che si proponeva di risolvere. Ecco che, verso la fine degli anni 2000, mentre a Copenaghen si cercavano di concretizzare gli impegni presi a Lisbona (fissando i criteri di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> entro il 2020), a Bruxelles si preparava il «Documento Europa 2020», che avrebbe posto un argine al «movimento per la Decrescita», presentando un'idea più innovativa e sociale di crescita economica (non solo sostenibile ma *intelligente e inclusiva*). Anche l'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, il documento sottoscritto nel 2015 dall'ONU, ha fissato nuovi impegni entro il 2030, individuando 17 Obiettivi (SDGs - Sustainable Development Goals) e 169 target. Infine, non possiamo non considerare l'approccio della «sostenibilità» introdotto dalla Responsabilità sociale d'impresa (RSI), interpretata molto spesso dalle imprese che la adottano come condivisione degli obiettivi dell'Agenda 2030: attenzione all'ambiente, cura delle relazioni umane, tracciabilità della filiera, ecc. rispetto dei consumatori, ecc. Alcuni studi recenti (Messina, 2019) hanno tuttavia messo in evidenza che la RSI spesso non produce – ipso facto – cambiamenti significativi per il modo di sviluppo dei territori. Questo accade perché, un miglioramento delle performance economiche dell'azienda, se non è accompagnato da un aumento effettivo della capacità di incidere sulla competitività e capacità attrattiva del territorio in cui l'impresa opera, non è in grado di cambiare in modo durevole la capacità competitiva dell'impresa. È necessario, quindi, che le pratiche di responsabilità sociale siano in grado di varcare la soglia della visione solo economica e ambientale della sostenibilità, per passare a un'idea integrata di

sostenibilità sociale e istituzionale. È necessario insomma un cambiamento della cultura di impresa, come scelta etica e politica, che Zamagni (2018) ha chiamato responsabilità civile di impresa. Senza questo salto di qualità, verso una Responsabilità Sociale di Impresa e di Territorio, i soggetti attivi dello sviluppo (imprese, cooperative, enti pubblici, enti di secondo livello, PA) non sono in grado di promuovere davvero azioni strategiche responsabili, non solo sostenibili sotto il profilo economico e ambientale, ma realmente in grado di modificare i comportamenti, le abitudini, gli usi e i costumi, di incidere sull'etica d'impresa e sulle culture del lavoro e, non da ultimo, sulla regolazione politica dello sviluppo (Mattiuzzi, 2019).

Se dalle critiche mosse dai teorici della decrescita emerge un'alternativa sperimentale all'idea occidentale di sviluppo e crescita, altre riflessioni si concentrano sulle reali capacità del paradigma dello sviluppo di interpretare le sfide contemporanee poste dai fenomeni migratori. Ci riferiamo, in particolare, al contributo dato dai migranti e dalle migranti allo sviluppo locale dei paesi di nuova residenza; in fondo, la trasformazione delle società europee è dovuta anche alla presenza di immigrati che si concentrano, soprattutto, dove vi è forte dinamismo economico. In questo senso, il concetto di «co-sviluppo differenziale» espresso dal paradigma non riesce a spiegare come la «simultaneità delle forme di appartenenza e di esistenza» (Marques, 2010, pp. 27–61), ovvero la condizione transnazionale degli immigrati, si articoli con le esigenze espresse a livello locale dai processi di trasformazione delle filiere produttive, dalla creazione di economie della conoscenza e dall'introduzione di forme di innovazione politica a livello istituzionale. Infatti, non possiamo dimenticare che, insieme ai processi di globalizzazione economica, coesiste l'intensificazione del fenomeno migratorio, l'europeizzazione e, ancora una volta, la più generale transnazionalizzazione dello spazio pubblico. In questo senso, alcuni autori prendono in considerazione proprio la dimensione transnazionale, e non quella del co-sviluppo, come caratteristica comune di queste nuove forme di mobilitazione di risorse umane e materiali, come fanno Guarnizo (2003) e Portes (2003). Del resto, nella condizione transnazionale, l'illusione del co-sviluppo differenziale crolla di fronte alla crescente interconnessione delle reti personali, come ha evidenziato Fazito (2010) e nella sempre maggiore facilità con cui le persone tendono a mantenersi in condizione di mobilità grazie all'offerta da nuove tecnologie che, nelle parole di Lie (1995) «sovvertono l'unidirezionalità» del movimento migratorio tradizionale.

In questo senso, va ricordata anche la critica al *nazionalismo metodologico*, di cui paiono intrisi i programmi di co-sviluppo comunitari: l'idea di trattare i contingenti di immigrati grazie a criteri di «appartenenza nazionale» e non di «espressione culturale». In realtà, come hanno avuto modo

di sottolineare Wimmer, Schiller e Frykman (2003; 2008) attraverso la Teoria della simultaneità, le forme di esistenza e di appartenenza sono allo stesso tempo spaziali, culturali, identitarie e civico-nazionali. Ciò produce un superamento delle «logiche binarie che soggiacciono a dicotomie quali: paesi di origine/paese di arrivo, cittadino/non-cittadino, migrante/non-migrante e acculturazione/persistenza culturale» (*Ibid.*: 34). Ciononostante, come ha osservato Portes, l'interesse per le attività transnazionali e transfrontaliere attrae una «grande varietà di organizzazioni collettive formate da immigranti, che si dedicano a diversi progetti nei rispettivi paesi e comunità di origine [...] per motivare e canalizzare i contributi materiali dei loro espatriati» (*apud* Marques, 2010: 63-104). Secondo Portes, infatti, non vi è dubbio che il movimento di ritorno, o circolare, costituisce un importante fattore di sviluppo delle regioni di partenza e trasforma alcune persone in attori improvvisati dell'universo politico delle proprie città e paesi di origine. Anche in questo caso, formulazioni teoriche e pratiche sociali richiamano la necessità di superare gli approcci derivanti dai principi normativi per muoversi verso una dimensione sperimentale che permette a istituzioni pubbliche e servizi sociali essenziali di affrontare con strumenti adeguati le difficili sfide poste dai fenomeni migratori contemporanei.

Potrebbero essere essenzialmente due le ragioni per le quali gli immigrati, pur prendendo parte al processo produttivo, sono considerati elementi esogeni nella programmazione delle politiche per lo sviluppo: la prima, perché il luogo non li ha *inclusi*, ovvero, non funzionano le politiche di integrazione; la seconda, perché le preferenze e conoscenze locali, di cui gli immigrati dovrebbero essere portatori, non sono prese in considerazione, ovvero scarseggiano le politiche partecipative. In questo modo, finché la migrazione è intesa come esogena, e non vi sono processi partecipativi, possiamo dubitare che, nei fatti, l'approccio *place based* sia effettivamente adottato in Europa.

#### **4. Che relazione esiste tra sviluppo-senza-i-migranti e conflitto territoriale?**

Come osservato finora, il *paradigma europeo dello sviluppo-senza-i-migranti* cerca di dissociare la prospettiva dello sviluppo territoriale dalla presenza di immigrati extra-europei nei territori dove si realizza: in realtà, questa presenza è considerata dal paradigma in modo limitato, come fonte di esportazione di valuta, fattore produttivo temporaneo (spesso illegale/clandestino) ed è tollerata solo se sottoposta all'imperativo categorico dell'integrazione. Definitivamente, la migrazione non appare così un'effettiva risorsa per lo sviluppo, un suo elemento propulsore, un contributo produttivo al suo

sostentamento; essa pare risultare, con certo fastidio, un fardello che incide piuttosto sui processi di arretratezza del territorio, a causa delle condizioni economiche disagiate in cui versano gli immigrati. È utile approfondire questo aspetto perché ci permette di delineare l'ipotesi per cui, anche nella sottodimensione "sviluppista" del progetto moderno, il paradigma ispiri soluzioni basate su principi normativi ed egemonici, dove l'altro è trattato come un oggetto e si adotta l'obiettivo principale dell'ordine territoriale, che si ottiene attraverso il modello lineare di crescita infinita. Questo, come abbiamo visto, non concede alternative alla definizione del progetto di sviluppo territoriale e, pertanto, non accetta suggerimenti derivanti da fonti considerate esterne, come possono essere gli immigrati. Il modello non agisce con finalità razziste ma più semplicemente sistemiche, cercando in questo modo di evitare conflitti territoriali. Sul piano epistemologico, questa rigidità deriva dal fatto che l'approccio normativo considera i conflitti territoriali un intralcio alla crescita; al contrario, l'adesione collettiva alla medesima idea di sviluppo lineare la favorirebbe.

Per tali ragioni, possiamo ipotizzare che la condizione del conflitto territoriale prenda forma come un idealtipo di comunità locale tradizionale bruscamente trasformata dall'arrivo di immigrati, che si affida all'idea di sviluppo per crescere e stabilizzarsi in modo ordinato. Pertanto, dal momento in cui la presenza di immigrati mette in crisi l'idea di ordine territoriale, anche se perfettamente integrato lo straniero finisce per essere considerato come risorsa esogena. Tuttavia, tale condizione non viene costruita in modo simile per tutti gli stranieri presenti sul territorio: come abbiamo visto, l'*immagine sociale dello straniero* riproduce l'eterno confronto tra *vecchio e nuovo*, tra ricchi e poveri, tra bianchi e meticci, tra locali e immigrati, tra colti e ignoranti. Dal punto di vista del modello paradigmatico, tale contrasto è potenzialmente conflittuale, poiché potrebbe non solo ritardare il processo di crescita ma, più pericolosamente, proporre un progetto di territorio diverso da quello egemonico (per motivi culturali, politici, razziali, ecc.). In questo modo, tutto ciò che è considerato come progetto sperimentale e/o alternativo al progetto *mainstream* di sviluppo del territorio, che sia proveniente da fonti esogene o endogene, tende ad essere rifiutato. Ne deriva che l'unico contributo accettato dagli immigrati e dalle immigrate è quello strettamente necessario all'economia locale, la loro manodopera, mentre le loro idee sulla programmazione dello sviluppo del territorio non sono richieste. In alternativa, vengono loro proposte soltanto forme di co-sviluppo differenziale, da realizzare nei loro paesi di origine.

Al contrario, ipotizziamo che il pilastro delle sperimentazioni sostenibili produca politiche che puntano alla coesione territoriale, vale a dire all'uso di tutte le opportunità espresse dal territorio, tra cui quelle rappresentate

e proposte dagli immigrati, in qualità di risorse neo-endogene, cioè, nuovi soggetti appartenenti alla comunità locale. Il passato teorico dal quale muove questa forma di conoscenza è la xenofobia, condizione di ignoranza ereditata dal colonialismo, mentre il suo obiettivo è la sperimentazione-con-i-migranti di forme sostenibili di sviluppo locale, che rappresentano l'obiettivo di una società futura decolonizzata. In questo caso, la xenofobia si realizza come la contemporanea segregazione di un immigrato all'interno e all'esterno della comunità, mentre la sperimentazione-con-i-migranti implica l'espressione solidale della sua partecipazione attiva al progetto di costruzione sociale del territorio. In questo modo, nonostante affronti quotidianamente atteggiamenti xenofobi, l'immigrato può contribuire a superare il pensiero abissale, cioè a ricevere e iniettare rispetto e fiducia nella comunità, emancipandosi come promotore della sua sostenibilità attuale e futura.

Così come accaduto con gli altri aspetti della migrazione internazionale, sotto il profilo epistemico, anche l'approccio europeo alle politiche di sviluppo, lo sviluppo-senza-i-migranti, è il risultato di un processo di ricodificazione che lo fa diventare egemone e trasforma le sperimentazioni-con-i-migranti in un suo doppione. La conseguenza della ricodificazione sul piano epistemologico è che il futuro viene da questo momento concepito come sviluppo-senza-i-migranti e la xenofobia diventa un effetto collaterale di questo tipo di sviluppo, mentre si pensa al passato come a una condizione di conflitto territoriale, e la sperimentazione-con-i-migranti viene vista come una pratica generatrice di conflitti. In sintesi, lo sviluppo-senza-i-migranti (che realizza attitudini coloniali, come la xenofobia da cui conseguono processi di disgregazione del territorio) passa a essere il progetto egemonico del futuro, mentre il conflitto territoriale (che tende a sopprimere la sperimentazione-con-i-migranti) lo stigma del passato. La xenofobia, accettata in nome dello sviluppo, diventa il futuro inevitabile, mentre le sperimentazioni, screditate con l'onta del conflitto, diventa il passato inaccettabile. Questo processo è responsabile della produzione di concetti e politiche descritte in questo capitolo come *paradigma europeo per lo sviluppo-senza-i-migranti*.

In realtà, il modello vive una crisi transizionale dovuta alla sua trasformazione egemonica, limitandosi ad ammodernare le politiche di sviluppo tradizionale, mentre da più parti si pensa alla loro radicale modifica. Di conseguenza, in questo ulteriore scenario di tensione tra principi regolatori ed emancipatori, anche se i primi mantengono la loro condizione egemonica nella definizione delle politiche europee, i secondi appaiono perlopiù localmente, con la sperimentazione di politiche alternative. Queste, però, non si affacciano sulla scena come un sistema paradigmatico alternativo ma si limitano a introdurre spazi e forme di sperimentazione di cui parleremo nella seconda parte del volume. Per queste ragioni, la domanda iniziale *che relazio-*

*ne esiste tra sviluppo-senza-i-migranti e conflitto territoriale?* può considerarsi contestualizzata, visto lo smascheramento della sua solo apparente contraddittorietà. In realtà, sviluppo e conflitto territoriale sono solo nominalmente concetti opposti, poiché il secondo è in buona misura il risultato del primo.

A questo punto, per esplicitare i criteri con i quali la ricerca è stata condotta sui territori, nel prossimo capitolo definiremo il modello analitico e formuleremo le ipotesi che hanno orientato la realizzazione dell'indagine sui territori, presentata nella seconda parte del libro.

## Capitolo 4

### Metodologia della transizione

#### 1. Una prospettiva postcoloniale: la fine dell'equazione moderna tra radici e opzioni

Nella dimensione transparadigmatica descritta, l'adozione di una prospettiva postcoloniale nel metodo di ricerca si è rivelata indispensabile quanto efficace non solo per decentralizzare il punto di vista ma, partendo dall'ascolto attivo delle storie personali, per:

- analizzare criticamente i valori che orientano le misure di politica pubblica;
- mettere in discussione:
  - a. il potere che le attiva,
  - b. la differenza coloniale che le impregna,
  - c. la colonialità del sapere che le istruisce.

Se la modernità, per i postcolonialisti, è un concetto che tende a giustificare una visione lineare della storia, in questo volume si difende l'idea per cui il colonialismo rappresenta una sorta di *lato oscuro della modernità*. Per questo, la critica alla modernità rispecchia la critica alla colonialità imposta dagli stati moderni, rappresentata dall'imposizione nelle colonie di un'unica identità nazionale, dal cittadino come unità-individuo, dall'ipertrofia normativa.

In questa dimensione, dove differenza è uguale a inferiorità

*(differenza = inferiorità)*

prendono forma i conflitti moderni tra i due lati dell'abisso che generano numerosi corto-circuiti: tra civile e selvaggio, bianchi e neri, uomini e donne, interno ed esterno, scientifico e tradizionale, sviluppato e sottosviluppato, ecc.

La critica coloniale con le ricadute più politiche è stata espressa da personalità del calibro di Amilcar Cabral, per il quale la lotta nazionalista contro l'occupante e colonizzatore portoghese è stata anche la lotta per sconfiggere



la teoria assimilazionista «basata sull'idea razzista di 'incompetenza e mancanza di dignità' del popolo africano, che considera la cultura e la civiltà africana prive di valori» (Cabral, 1979: 19). Autori come Edward Said (2003) o Stuart Hall (Chen & Morley, 2006) hanno proposto di decostruire l'idea stessa di Europa, intesa come una «società della conoscenza» fondata sul pensiero abissale, quella frattura profonda che divide il mondo in due parti, lo spazio da questo lato della linea e quello dall'altro lato. È questa l'idea che ha reso impossibile accettare le compresenze tra metropoli e colonie, mentre si perpetuavano le disuguaglianze; che ha impedito la costruzione di un immaginario sociale dell'altro mentre si teorizzava scientificamente l'esistenza di una gerarchia razziale. È l'idea stessa di una missione civilizzatrice dell'Europa che ha portato a una produzione geografica immaginaria e a un concetto di «cooperazione allo sviluppo» basato sulla visione squilibrata dove qualcuno (più ricco) aiuta l'altro (più povero): si tratta di processi di costruzione egemonica del mondo che possono essere superati solo da adeguati percorsi di traduzione, che adottino forme di interpretazione contestualizzata, come ci proponiamo di fare. Vediamo come.

Continuando ad appropriarci delle riflessioni di de Sousa Santos (2006: 49-56), ne condividiamo l'analisi, ritenendo che *Rivoluzione, Progresso ed Evoluzione* siano stati movimenti della modernità europea così sbilanciati verso il futuro da riuscire a svalutare il passato e incarnare nell'Avvenire uno spazio di vita reale dotato di grandi poteri di folgorazione e rivelazione. Ad esempio, l'adesione diffusa all'idea di Progresso ha permesso al Riformismo europeo di diventare un'esperienza efficace di trasformazione sociale, basata sulla coesistenza tra la ripetizione stabile dei cicli di vita e il miglioramento delle condizioni sociali individuali e collettive, la cui forma politica più completa è stata proprio il Welfare state. Questa esperienza di organizzazione sociale è stata anch'essa alimentata da quella che Santos ha definito la «discrepanza controllata tra le esperienze attuali e le aspettative per il futuro» (*Ibid.*: 48): detto in altri termini, le aspettative hanno sempre superato le esperienze, la modernità europea si è caratterizzata per aver saputo garantire alle nuove generazioni condizioni di vita migliori rispetto alle precedenti. Tuttavia, consumata la sua storica vittoria contro l'aristocrazia (con le rivoluzioni inglese, americana e francese) e contro il proletariato (con la fine della guerra fredda), la borghesia occidentale non si è più preoccupata dell'inseppimento del meccanismo (cioè della presenza di corto circuiti, come qui sono chiamati), visto che per molti il presente risulta più sicuro del futuro, oggi potenzialmente tanto incognito e minaccioso quanto lo è stata a suo tempo l'idea di Progresso. Sull'altro versante, anche per i vari perdenti di questo processo storico, i subalterni del mondo, l'idea di futuro come progresso non interessa granché, perché è proprio sull'ideale del Progresso che è maturata la loro sconfitta storica.

C'è dell'altro: i perdenti del mondo occidentale – giovani, donne, disoccupati, precari, migranti, pensionati – realizzano per la prima volta che il progressivo smantellamento del Welfare state ha invertito il rapporto consolidato tra esperienze e aspettative. Per queste persone, il futuro sembra più incerto del presente già incerto e precario. Così, in un modo che non ha precedenti nella modernità, nel ventunesimo secolo i giovani stanno vivendo condizioni di vita peggiori dei padri e delle madri, visto che «da un lato il futuro sembra vuoto di significato, mentre il passato è indisponibile come sempre. [...] L'inconsistenza del futuro non apre nessuno spazio alla riappropriazione del passato», come dice de Sousa Santos, quindi «non possiamo tornare a pensare alla trasformazione sociale e all'emancipazione senza reinventare il passato» (*Ibid.*: 48-49).

Non sembri essere questa una posizione conservatrice o nostalgica del sociologo portoghese: la reinvenzione del passato che de Sousa Santos propone ha l'obiettivo di ripristinare la sua *capacità di esplosione e redenzione*, approfittando della crisi che sta attraversando l'idea di progresso, per rompere con la teoria modernista della storia<sup>33</sup>.

In che modo la riappropriazione del passato e l'idea di futuro interessano il nostro approccio metodologico? Seguendo la pista tracciata da de Sousa Santos, pensiamo che la trasformazione e l'emancipazione sociale si possano riattivare grazie alla capacità di reinventare il passato. Per realizzare questo obiettivo ambizioso, che propone un'alternativa alla narrazione egemonica della modernità, dobbiamo partire dalla descrizione del carattere duale del pensiero occidentale moderno. Si tratta, in sostanza, di risolvere l'*equazione tra radici e opzioni*, sulla quale si erge la costruzione sociale dell'identità occidentale e sulla quale si organizzano i meccanismi di trasformazione sociale:

- il pensiero delle radici è il pensiero di tutto ciò che è su larga scala, profondo e permanente, unico e singolare;
- il pensiero delle opzioni è il pensiero di tutto ciò che è su piccola scala, variabile ed effimero, possibile e indeterminato dalle radici stesse.

Le radici sembrano un modo di pensare il passato e le opzioni di pensare al futuro: in questa polarità sembra delinarsi un equilibrio simmetrico, ma è un'illusione, poiché nella modernità, grazie ai processi di ricodificazione (e, quindi, ai corto circuiti), entrambi divengono pensieri orientati e sbilanciati verso il futuro. Per fare alcuni esempi, de Sousa Santos ci invita a pensare al contrasto tra società medievale (dominata da logiche di radice: religione, teologia, tradizione, ovvero, *Ancien Régime*) e società moderna (dominata da logiche di opzione: la Riforma Luterana, la Scienza e l'Illuminismo). Sono pro-

<sup>33</sup> Santos utilizza a questo proposito l'immagine dell'*Angelus Novos* di Paul Klee e la correlata allegoria della Storia proposta da Walter Benjamin (de Sousa Santos, 2006: 49).

cessi storici che hanno prodotto cambiamenti nell'equazione, una sorta di *scambio di posizioni* tra radici e opzioni: al contrario della religione, la nuova scienza (da Descartes a Vico) mette radici nel futuro, creando uno sterminato campo di possibilità - e impossibilità, mentre le vecchie radici - la cristianità - diventano opzioni quando le teorie razionaliste del diritto naturale (si pensi al *De Jure Belli ac Pacis* di Ugo Grozio) accostano alla legge di Dio quella degli uomini, permettendo a quest'ultimi di optare tra assolutismo e libertà (*Ibid.*: 52).

Da questo momento, secondo de Sousa Santos, l'equazione radici/opzioni è diventata il modo egemonico di pensare alla trasformazione sociale e al ruolo delle persone in questa trasformazione:

- l'opzione diventa nuova radice, la novità, le scoperte scientifiche e tecnologiche diventano consuetudinaria abitudine;
- la radice nasce nel futuro, la tradizione diventa la consuetudine della novità.

Il viaggio è la metafora centrale di questo modo di essere nel mondo moderno: rappresenta simbolicamente il progresso e l'arricchimento materiale o culturale, ed è anche il simbolo del pericolo, dell'insicurezza e della perdita<sup>34</sup>. Le ragioni del viaggio, d'altra parte, sono ciò che secondo de Sousa Santos rivela meglio la discriminazione e le disuguaglianze razziste, sessiste e classiste che l'equazione moderna delle radici/opzioni nasconde e cerca di giustificare (*Ibid.*: 53): il viaggio degli schiavi (neri, indigeni) in contrapposizione a quello delle persone libere, oppure il (non) viaggio delle donne, in contrapposizione a quello degli uomini, dimostrano come le possibilità aperte dall'equazione non siano a disposizione di tutti. Infatti, la traduzione politica liberale dell'equazione tra radici e opzioni si è realizzata nella costruzione dello Stato-nazione e nell'affermazione del Diritto positivo, convertiti nelle radici che creano l'immenso campo di opzioni del mercato nella società civile. Lo Stato liberale è diventato radice grazie all'immaginario della nazionalità omogenea e della cultura nazionale: grazie a queste, lo Stato è diventato il guardiano di una radice che non esiste al di là di esso (*Ibid.*: 54-55).

Ebbene, la destabilizzazione profonda di questa equazione è il segno del nostro tempo: nel ventunesimo secolo, la fine dell'apparente equilibrio moderno tra radici e opzioni contribuisce a rendere questo periodo una fase di transizione. Queste instabilità si manifestano con alterazioni organiche e funzionali (*Ibid.*: 55-62):

1. la turbolenza delle scale, cioè i cambiamenti a livello locale che producono effetti a livello globale. Secondo de Sousa Santos, la violenza

<sup>34</sup> Questa duplicità fa sì che il viaggio contenga il suo opposto, l'idea di una posizione fissa, la casa (de Sousa Santos, 2006: 53): uscire di casa per tornare a casa (chi non vuole raggiungere una meta accogliente come la propria casa?)

- urbana è paradigmatica in questo senso. Un esempio del gennaio 2011 è l'ondata di proteste che ha travolto la Tunisia, e poi tutto il Nord Africa, dopo l'immolazione di Mohamed Bouazizi<sup>35</sup>: un caso personale (su piccola scala) è diventato una protesta regionale (su larga scala);
2. la seconda manifestazione di destabilizzazione dell'equazione è l'esplosione simultanea di radici e opzioni. Infatti, nei primi due decenni del ventunesimo secolo abbiamo assistito a una moltiplicazione infinita di opzioni date dalla cosiddetta globalizzazione (come articolazione tra società dei consumi e società dell'informazione), mentre si affermavano localismi e territorializzazione di identità e singolarità (come le ritrovate identità etniche, spesso opposte all'arrivo degli immigrati in Europa);
  3. la terza manifestazione della destabilizzazione in atto è la banalizzazione dell'equazione tra radici e opzioni, la banalizzazione della distinzione tra passato e futuro, con la conseguente eternizzazione del presente e la successiva scomparsa della nostra capacità di pensare alla trasformazione sociale. Secondo de Sousa Santos, la perdita di questa capacità produce una sensazione di vertigine e, allo stesso tempo, di impotenza, di incapacità di promuovere il cambiamento sociale: la simultaneità, l'anonimato e la virtualità con cui si è diffuso il movimento "Occupy", ad esempio, non ha eliminato la frustrazione circa la sua impotenza. Nonostante volesse rappresentare il 99% della popolazione, non è riuscito a far valere la sua volontà contro l'1%; quindi, i problemi sembrano non avere soluzione.

Dunque, senza saper distinguere tra passato e presente non è possibile immaginare la trasformazione sociale. Per superare l'omogenea ripetizione del presente, deve nascere una nuova capacità di indignazione, secondo de Sousa Santos, basata su una nuova concezione del passato: non più il passato neutralizzato della concezione modernista (dove si può solo imparare, inevitabilmente, a fidarsi del futuro), ma il passato come tragica successione di violenza e oppressione, di abuso e sottomissione, di odio e sacrificio. Recuperare il passato come negatività, prodotto dell'iniziativa umana, e, sulla base di esso, costruire domande potenti e posizioni appassionate capaci di sensi inesauribili (*Ibid.*: 76). Questa concezione del passato permette di evitare la *dispersione delle esperienze*, come aveva anticipato de Sousa Santos agli inizi del millennio (de Sousa Santos, 2000).

Alcune immagini destabilizzanti della catastrofe umana delle centinaia di milioni di persone sofferenti possono forse riportarci alla capacità di stupirci

<sup>35</sup> L'ambulante tunisino di 26 anni del villaggio di Sidi Bouzid (parte centrale del Paese) che si è immolato dandosi fuoco in una protesta individuale contro la mancanza di lavoro e di opportunità per i giovani del suo paese.

e indignarci? Per Santos (2006: 80), tra le tante possibili, vi sono alcune immagini molto potenti che ci offrono un triplice orientamento epistemologico, metodologico e politico:

1. la prima, che ci orienta nella sistematizzazione del sapere, valorizza la solidarietà come forma di conoscenza e rivaluta il caos come dimensione della solidarietà: l'immagine che genera questa valorizzazione è l'immagine della *sofferenza umana*;
2. la seconda, metodologica, è l'uso dell'ermeneutica diatopica, un procedimento ermeneutico basato sull'idea che tutte le culture sono incomplete e che i *tòpoi*<sup>36</sup> di una data cultura, per quanto forti possano essere, sono tanto incompleti quanto la cultura cui appartengono: qui, l'immagine destabilizzante è l'*epistemicidio*, il massacro delle culture tradizionali o non occidentali;
3. la terza, di orientamento politico, è la ricerca di un equilibrio dinamico tra teorie sulla separazione e teorie sull'unione, che de Sousa Santos definisce *governance umana*: l'immagine destabilizzante è l'*apartheid globale*.

Questi orientamenti, con le loro relative immagini, sono molto utili per il raggiungimento degli obiettivi epistemologici e sociali che ci siamo prefissi:

- sul piano epistemologico, partendo dalla critica postcoloniale, per testare metodi sperimentali, dinamici ed efficaci utili a identificare e superare le condizioni di sofferenza, le ragioni dell'esclusione e/o della marginalizzazione, le dinamiche della frammentazione e i meccanismi sociali che le riproducono;
- sul piano sociale, partendo dai conflitti socio-territoriali, per progettare e implementare politiche pubbliche capaci di promuovere condizioni economiche, sociali e politiche emancipanti, che garantiscano il riconoscimento dell'uguaglianza nella valorizzazione delle differenze. Infatti, nelle condizioni del capitalismo globale in cui viviamo, non vi sarà un vero riconoscimento effettivo delle differenze (di genere, culturali, etniche, religiose, ecc.) senza una reale *redistribuzione sociale* (*Ibid.*: 35).  
Le sfide che ci attendono per riuscire almeno a contribuire all'ottenimen-

<sup>36</sup> Nell'uso interpretativo della parola proposto da Santos (2006: 79-80), la ricerca del senso dell'esistenza viene organizzato grazie a una *dinamica diatopica*, cioè doppiamente topica, che si struttura nella forma di un dialogo tra due *tòpoi* (luoghi argomentativi). Il proliferare dei *tòpoi* trasforma l'uso pratico del termine: da premessa argomentativa (ciò che non può essere messo in discussione, perché "dato"), diventa argomento di confronto tra due culture. Al contrario, in uno studio classico sulla cultura politica italiana, Tullio-Altan definisce topos (il territorio) come uno dei cinque elementi costitutivi dell'identità nazionale, accanto a epos (epica storica), ethos (la personalità dello Stato), logos (la lingua nazionale) e il genos (il popolo) (Tullio-Altan, 1995: 181).

to di questo risultato non sono di scarsa rilevanza. Ci facciamo ancora una volta aiutare da de Sousa Santos per identificarne alcune tra quelle prioritarie:

1. la prima sfida è «pensare all'emancipazione sociale senza adottare una teoria generale dell'emancipazione sociale» (*Ibid.*: 38-40): ripensare il concetto di emancipazione sociale significa integrare le nuove proposte emancipatorie di trasformazione sociale formulate da diversi movimenti e organizzazioni che compongono la cosiddetta *globalizzazione contro-egemonica*. Per evitare le semplificazioni prodotte dall'adozione di una teoria generale dell'emancipazione sociale, Santos propone di adottare una procedura di traduzione tra i vari progetti di emancipazione sociale: «il lavoro di traduzione mira a trasformare l'incommensurabilità in differenza, una differenza che renda possibile l'intelligibilità reciproca tra diversi progetti di emancipazione sociale, senza che nessuno possa subordinare in generale o assorbire nessun altro» (de Sousa Santos, 2006: 38).
2. la seconda sfida riguarda la cultura occidentale e la filosofia politica: indubbiamente, alcuni elementi della cultura politica europea costituiscono un patrimonio culturale e politico mondiale (diritti umani, laicità, cittadinanza, istituzioni, società civile, sfera pubblica, uguaglianza davanti alla legge, ecc.). Tuttavia, tra teoria e pratica questi concetti non sono sempre stati implementati in modo coerente e, nell'esperienza coloniale, sono addirittura stati «applicati per distruggere culture politiche alternative, anche se è pur vero il contrario, cioè che sono serviti anche per resistere al colonialismo e ad altre forme di oppressione» (*Ibid.*: 39). Per regolare la ricerca e la pratica in questo campo, de Sousa Santos suggerisce di «dare uguale peso all'idea di indispensabilità e all'idea di inadeguatezza, cioè incompletezza di queste idee» (*Ibid.*: 39);
3. la terza sfida «consiste nel saper massimizzare l'interculturalità senza aderire al relativismo culturale ed epistemologico», cioè cercare di costruire «una posizione etica e politica senza fondarla su alcun principio assoluto» (*Ibid.*: 39), come il concetto di Natura umana o Progresso. D'altra parte, nella pratica dell'emancipazione, il relativismo «rende impossibile qualsiasi relazione tra conoscenza e senso di trasformazione sociale. Se tutto è valido e ugualmente valido come forma di conoscenza, tutti i progetti di trasformazione sociale sono ugualmente validi o, allo stesso modo, sono ugualmente invalidi» (*Ibid.*: 39);
4. la quarta e ultima sfida prioritaria solleva la domanda: è possibile dare un senso alle lotte ideali senza dare un senso alla Storia? È possibile pensare all'emancipazione sociale al di fuori di concetti come progresso, sviluppo, modernizzazione? I postcolonialismi hanno promosso critiche radicali allo storicismo (cioè alla monocultura del tempo lineare)

e sono riusciti a mettere in discussione il concetto degli *stadi di sviluppo* perché questo non spiega le ragioni per cui i paesi *più sviluppati* hanno raggiunto un tale grado di sviluppo senza aver dovuto confrontarsi con altri paesi più sviluppati di loro. Inoltre, lo storicismo «ha reso impossibile pensare che i paesi meno sviluppati siano più sviluppati di quelli sviluppati [almeno] in qualche aspetto specifico [visto che continuano ad essere] interpretati in termini di stadio generale di sviluppo in cui si trovano le loro società» (*Ibid.*: 39). La critica allo storicismo permette di formulare «molteplici narrazioni di emancipazione sociale» e criteri etici e politici che possono derivare da un *dialogo tra umanità diverse* (*Ibid.*: 40).

È importante tornare a indignarsi (e a impegnarsi) per cambiare urgentemente le storture del nostro tempo perché i drammi causati dal collasso della modernità sono in larga misura devastanti per buona parte della popolazione del pianeta e per il pianeta stesso. Ciononostante, non è facile indignarsi (né impegnarsi) perché l'inevitabile neutralizzazione del passato e la cieca valorizzazione del futuro producono illusioni e conseguenze sul piano epistemologico e sociale:

- nella dimensione della conoscenza, generano la falsa immagine di un tenebroso caos solidale premoderno annientato dal radioso e promettente ordine coloniale moderno;
- nella vita di tutti i giorni, l'illusione diventa sofferenza umana, con la neutralizzazione di soggetti pericolosi, lavoratori, donne, minoranze, ognuno a suo modo considerato una minaccia portatrice di caos e solidarietà contro i quali è necessario combattere in nome dell'ordine e del colonialismo.

## 2. Il modello analitico

Questo volume ambisce a contribuire alla rimozione di un grande ostacolo alla creazione di spazi di emancipazione nel contesto occidentale: l'occultamento delle eredità coloniali, matrici delle violenze imposte dalla modernità, mai o quasi mai incluse nell'autorappresentazione della modernità occidentale perché il colonialismo è stato concepito – e forse per qualcuno ancora lo è – come una missione civilizzatrice dello sviluppo europeo, che – pur commettendo qualche “eccesso” – ha indicato la via al resto del mondo, come hanno sostenuto ampi settori della teoria politica liberale e del marxismo (*Ibid.*: 25).

L'obiettivo, dunque, è quello di fornire strumenti di intervento nei confronti di paradigmi mutanti di politiche pubbliche: per questo, sperimentare l'uso di una «metodologia della transizione» è servito a descrivere i binomi modernità/colonialismo e postmodernità/postcolonialismo come interpretazioni del quotidiano, con l'accortezza di non concentrarsi troppo sulle visioni *macro* dei contesti sociali (dinamici ma, perlopiù *dati*), ma studiare piuttosto le correlazioni tra la loro trasformazione generale e generica e quella che avviene più specificamente nella vita delle persone incontrate.

Per questo, i paradigmi di policy ricostruiti e illustrati poco fa sono utili alla comprensione dell'approccio europeo alla migrazione internazionale e allo sviluppo locale (senza i migranti) nella transizione paradigmatica. Sono stati qui utilizzati come schemi interpretativi di base di un quadro analitico più ampio che potrebbe permettere a chiunque di procedere sul territorio, adottando un approccio ecologico e dinamico all'analisi dei contesti locali. Insieme all'uso della metodologia della comparazione per contesti (Gangemi, 1990; Messina, 2012a), hanno permesso di interpretare criticamente le soluzioni adottate da territori europei per favorire la cosiddetta *integrazione* degli stranieri, introdurre politiche di sviluppo e regolare i processi di trasformazione del welfare a livello locale: in Italia dalla Federazione dei Comuni del Camposampierese (Padova), in Portogallo dalla Câmara Municipal di Amadora (Lisbona).

Il quadro analitico generale che ne risulta pone le basi per lo sviluppo successivo di indicatori dinamici per le politiche migratorie, di welfare e sviluppo locale, partendo da un indice di orientamento e traduzione. Questo, sviluppato nella quarta sezione del libro con il nome «Indice di diversità epistemica e sociale per la coesione» (IDESC), evidenzierà persistenze e transizioni nei processi di trasformazione sociale, permettendo di identificare le esternalità positive che contribuiscono alla produzione di beni collettivi per la coesione sociale.

L'IDESC, considerando i processi di egemonia e ricodificazione che hanno generato il corto circuito moderno, permette di identificare le modalità con cui – a livello locale – i paradigmi egemonici di policy europea per l'integrazione e lo sviluppo-senza-i-migranti veicolano atteggiamenti coloniali, come l'acculturazione e la xenofobia, e annullano i principi alternativi contro-egemonici dell'intercultura e delle sperimentazioni-con-i-migranti. In questa fase, ipotizziamo infatti che i risultati di questi processi siano due:

1. la proliferazione di conflitti, sia nella dimensione sociale generale, sia a livello territoriale;
2. la tendenza a considerare l'immigrato e l'immigrata più come oggetti (numeri, statistiche) che come soggetti (storie, persone), inducen-



doli a vivere una condizione di subalternità in relazione ai cittadini nazionali.

In questa prospettiva, nella Tabella 5, si è utilizzato un linguaggio algebrico per illustrare il modello analitico indicando la relazione fra grandezze esprimibili attraverso uguaglianze fisiche. Per realizzare tale operazione, sono state adottate alcune indicazioni fornite da Prigogine (1997) in merito alle instabilità e fluttuazioni che influenzano i modelli evolutivi, dalla cosmologia alla biologia molecolare, e da Turchi e Gherardini (2014) per quanto riguarda l'adozione della Scienza Dialogica nell'implementazione di politiche pubbliche finalizzate al raggiungimento di maggiori livelli di coesione sociale. In particolare, nell'adottare questi riferimenti, ci si è voluti spingere nella costruzione di un indice di orientamento (come si vedrà nella quarta parte del volume) capace di fornire risposte alle seguenti domande: quali politiche pubbliche, applicate a livello locale, realizzano obiettivi integrati di sviluppo sostenibile e di coesione sociale? Quali sono i soggetti (pubblici e privati) attivi nel territorio che promuovono processi di concertazione/mediazione/partecipazione pubblica utili all'implementazione di tali politiche? Quali reti di governance multilivello e multiattore realizzano questi processi? Come si misura l'impatto delle politiche pubbliche nelle comunità e la loro sostenibilità complessiva (economica, sociale, ambientale, istituzionale)? I fabbisogni conoscitivi che giustificano l'adozione di strumenti metodologici che superino la sterile dicotomia nel trattamento del dato qualitativo/quantitativo, passando a una manipolazione comprensiva dei dati, sono la gestione dell'interazione dialogica, l'applicazione della mediazione dialogica e dei processi partecipativi attraverso innovazioni di metodo, l'analisi del funzionamento delle reti di governance, l'analisi dell'impatto della sostenibilità delle politiche pubbliche, l'architettura generativa dei servizi, la strutturazione di forme di partecipazione pubblica attraverso processi di democrazia deliberativa.

Tabella 5

**Modello analitico dei processi di ricodificazione delle politiche europee per l'integrazione e lo sviluppo locale nella transizione paradigmatica della modernità**

MODELLO ANALITICO

Il Corto circuito nasce dalla fine dell'equazione tra radici e opzioni, ovvero dalla trasformazione del vasto campo culturale, che va dalla scienza alla politica, dove le radici (*passato*) diventano opzioni (*futuro*), e viceversa.

Poste le espressioni razionali

$$\text{passato} : \text{caos} = t \qquad \text{futuro} : \text{ordine} = t'$$

il Corto circuito (*C*) della Modernità è dato dalla contrazione tra passato e futuro avvenuta sotto gli effetti dei processi di ricodificazione ed egemonia:

$$C = (t' - t) \cdot (\text{EGEMONIA} + \text{RICODIFICAZIONE})$$

Di conseguenza, il corto circuito prodotto dal paradigma egemonico europeo dell'integrazione ( $C_{int}$ ), posto che

$$\begin{aligned} \text{passato} : \text{INTERCULTURA (INTER)} &= t_1 \\ \text{futuro} : \text{INTEGRAZIONE (INTEG)} &= t_2 \end{aligned}$$

è dato dalla contrazione tra passato e futuro applicata a livello specifico, dove gli effetti dei processi di ricodificazione ed egemonia veicolano atteggiamenti coloniali come l'acculturazione (*ACC*) e annullano i principi alternativi contro-egemonici dell'intercultura (*INTER*). I risultati di questi processi sono la proliferazione di conflitti sociali (*COS*) e la tendenza a considerare l'immigrato (e più in generale, l'altro) come oggetto (*OGG*), espressi nell'equivalenza:

$$C_{int} = (t_2 - t_1) = (\text{INTEG} \cdot \text{ACC}) = \text{COS} + \text{OGG}$$

Allo stesso modo, nell'ambito del paradigma egemonico europeo dello sviluppo-senza-i-migranti, il corto circuito specifico che si produce ( $C_{svil}$ ), posto che

$$\begin{aligned} \text{passato} : \text{SPERIMENTAZIONE (SPERIM)} &= x_1 \\ \text{futuro} : \text{SVILUPPO (SVIL)} &= x_2 \end{aligned}$$

è dato dalla contrazione tra passato e futuro applicata a livello specifico, dove gli effetti dei processi di ricodificazione ed egemonia veicolano atteggiamenti coloniali come la xenofobia (*XENO*) e annullano i principi alternativi contro-egemonici delle sperimentazioni-con-i-migranti (*SPERIM*). I risultati di questi processi sono la proliferazione di conflitti territoriali (*COT*) e la tendenza a considerare l'immigrato (e più in generale, l'altro) come oggetto (*OGG*), espressi nell'equivalenza:

$$C_{svil} = (x_2 - x_1) = (\text{SVIL} \cdot \text{XENO}) = \text{COT} + \text{OGG}$$

### 3. Le ipotesi della ricerca

Una volta reso esplicito il modello analitico generale, passiamo alle ipotesi di ricerca che lo hanno consolidato e che ci hanno permesso, senza cercare «conferme o smentite», di inferire in modo pertinente il quadro empirico. Infatti, grazie ai riscontri ottenuti sul terreno, quanto ipotizzato può diventare un valido insieme di criteri per l'analisi del materiale raccolto e, nel nostro caso, per la definizione dell'indice di orientamento che permette la prevenzione dei conflitti. In questo percorso, esiste una relazione consistente tra le domande contestualizzate nei precedenti capitoli e le ipotesi che ci apprestiamo a formulare: le prime hanno permesso di problematizzare le politiche europee da un punto di vista teorico ed epistemologico, evidenziandone la contraddizione tra propositi teorici e obiettivi raggiunti, e configurare di conseguenza il modello analitico appena presentato. Le ipotesi, invece, diranno se il modello permette di «identificare le logiche e le razionalità degli attori, confrontandole con i loro modelli di riferimento», come ha suggerito Guerra (2006b, pp. 22-27).

Passiamo quindi a formulare la prima ipotesi:

*(H1) Il paradigma europeo per l'integrazione dei migranti internazionali nella modernità veicola forme di acculturazione e profila un futuro di ordine razionale-coloniale, mentre l'interculturalità, screditata come fonte di conflitto sociale, è ricodificata come un passato di caos emancipatorio, perché veicola obiettivi solidali.*

La prima ipotesi suppone che l'affermazione del paradigma per l'integrazione dei migranti internazionali, e la conseguente affermazione della concezione dominante dell'altro come oggetto, abbia portato i migranti in Europa a essere considerati come pericolosi subalterni, una minaccia generatrice di conflitti sociali anziché una componente della cultura locale. La ragione di questo stigma, frattanto, non risiederebbe in una supposta volontà dei migranti di rimanere esclusi dalla società, cioè, di non condividere il processo di integrazione sociale e culturale, e quindi di creare ghetti, sovvertire e destabilizzare; al contrario, sarebbe paradossalmente la loro volontà di contribuire alla realizzazione di una società coesa a farli identificare come minacce alla manutenzione dell'ordine sociale e culturale. Infatti, sono gli stessi obiettivi di coesione sociale da essi rivendicati che prospettano il superamento delle forme di acculturazione attraverso un percorso di emancipazione sociale, che si realizza con il dialogo interculturale. In altre parole, il modello egemonico di integrazione considera come potenzialmente conflittuale il desiderio degli immigrati di essere riconosciuti come soggetti e non come oggetti della società di arrivo, poten-

do così contribuire al pari degli altri alla costruzione del futuro dell'Europa. Tale aspirazione nasce dal diritto all'uguaglianza sociale in relazione agli altri cittadini e alle altre cittadine, cioè dalla possibilità di articolare i principi dell'uguaglianza nelle identità che esprimono, vedendo riconosciute le differenze delle loro culture, religioni e cosmogonie.

Tuttavia per il paradigma dominante, l'Intercultura rappresenta il rischio di creare conflitti interetnici contro i quali è necessario lottare per ottenere ordine integrativo. Pertanto, con l'obiettivo di evitare la Babele dell'Intercultura, che genererebbe ulteriori e più cruenti conflitti sociali, il modello impone l'*integrazione* degli immigrati nell'ordine sociale. È in questa fase che prende forma la relazione tra integrazione e conflitto sociale, poiché il procedimento egemonico dell'integrazione nasconde al suo interno l'eredità coloniale dell'acculturazione, che provoca la trasformazione dell'altro da soggetto in oggetto. La reiterazione ossessiva di questa forma di coercizione, che avviene attraverso politiche di tipo integrativo, genera un corto circuito con i principi democratici che fondano la società europea: un'instabilità che provoca conflitti sociali e interculturali, disuguaglianze e fratture sociali che coinvolgono gli immigrati, i quali finiscono per essere rappresentati come un pericolo per l'ordine sociale. In conclusione, ipotizziamo che al posto di promuovere forme di integrazione le politiche integrative nascondano obiettivi di acculturazione che, in quanto tali, non possono generare coesione sociale ma soltanto esclusione e conflitto sociale.

Per organizzare l'uso dei modelli e delle ipotesi come criteri per l'analisi, riportiamo le tensioni descritte nella Tabella 6 *Quadro di ipotesi (H1) per l'analisi della migrazione internazionale nella transizione paradigmatica: tensione tra integrazione e interculture*, che recupera quanto organizzato nel quadro analitico generale, applicandolo alle tensioni specifiche identificate nei precedenti capitoli. La concezione epistemica del modello egemonico, espressa attraverso la relazione cognitivo-temporale tra caos (passato) e ordine (futuro), si traduce nelle condizioni sociali, politiche e territoriali con le quali si realizzano conflitto sociale e oggettivizzazione dell'altro, considerati meccanismi generici dell'esclusione che si contrappongono alle emergenze di alternative contro-egemoniche, espresse attraverso la libera giustapposizione di obiettivi e metodi utili per realizzarle. Poiché esposti ai processi di ricodificazione, obiettivi e metodi risultano instabili (evidenziano una forma ondulata). Per attivare ogni tensione, riportiamo la domanda semplice che l'ha contestualizzata.

Tabella 6

**Quadro di ipotesi (H1) per l'analisi della migrazione internazionale nella transizione paradigmatica: tensione tra integrazione e interculture**

<p>Modello analitico generale</p> <hr/> <p style="text-align: center;"><i>passato : caos = t</i>                      <i>futuro : ordine = t'</i></p> <p style="text-align: center;"><math>C = (t' - t) \cdot (EGEMONIA + RICODIFICAZIONE)</math></p> <hr/> <p>Meccanismi generici dell'ESCLUSIONE</p> <hr/> <p>Date le espressioni individuate nel modello analitico, posto che</p> <p style="text-align: center;"><math>C_{int} = (t_2 - t_1) = (INTEG \cdot ACC) = COS + OGG</math></p> <p>si ipotizza che le condizioni sociali, politiche e territoriali (cspt) con cui si implementa il paradigma egemonico dell'integrazione sono date dalla seguente espressione irrazionale:</p> <p style="text-align: center;"><math>\sqrt[cspt]{C_{int}} = ESCLUSIONE</math></p> <p>In questo modo, è possibile individuare la radice sociale dei meccanismi generici che sul territorio producono esclusione</p> <hr/> <p>EMERGENZE CONTRO-EGEMONICHE <i>(obiettivi) metodi</i></p> <hr/> <p>Diversamente, le emergenze contro-egemoniche si esprimono attraverso un sistema aperto di interazione sociale che giustappone obiettivi e metodi (i primi indicati tra parentesi):</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;"> <p><i>(garantire uguaglianza)</i></p> <p><i>riconoscere</i></p> </div> <div style="text-align: center;"> <p><i>(valorizzare le differenze)</i></p> <p><i>articolare uguaglianza e identità</i></p> <p><i>(emancipazione sociale)</i></p> </div> <div style="text-align: center;"> <p><i>interculture</i></p> <p><i>coesione sociale</i></p> </div> </div> <hr/> <p>Domanda semplice di contestualizzazione</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Che relazione esiste tra integrazione e conflitto sociale?</p>
---

Fonte: elaborazione dell'autore.

Passiamo ora a formulare la seconda ipotesi:

*(H2) il paradigma europeo per lo sviluppo-senza-i-migranti veicola forme di xenofobia e profila un futuro di ordine razionale-coloniale, mentre la sperimentazione-con-i-migranti, sospettata di creare conflitto territoriale, rappresenta un passato di caos sperimentale perché veicola obiettivi solidali.*

La seconda ipotesi considera che il paradigma dello sviluppo-senza-i-migranti internazionali, e la conseguente affermazione della concezione dell'altro come oggetto, hanno portato gli immigrati in Europa a essere considerati una categoria pericolosa perché, volendo contribuire allo sviluppo dei luoghi dove risiedono, provocherebbero trasformazioni dell'ordine territoriale in grado di generare potenziali conflitti locali. Tuttavia, non sarebbe il conflitto l'obiettivo degli immigrati ma, in linea con il diritto alla coesione sociale, il desiderio di contribuire alle sperimentazioni che si realizzano alla ricerca della sostenibilità dello sviluppo locale e della decolonizzazione del territorio. In questo scenario, gli immigrati e le immigrate desidererebbero far parte della comunità (neo-endogenia), passando a essere depositari della fiducia degli altri cittadini e delle altre cittadine e non più oggetto di discriminazione di tipo xenofobo.

Ciononostante, il paradigma identifica queste intenzioni come minacce all'egemonia dell'ordine territoriale, perché i principi sperimentali alternativi sono visti come fonte di caos contro i quali è necessario lottare in nome dell'ordine. Quindi, con l'obiettivo di evitare il caos della presenza degli immigrati nelle sperimentazioni sostenibili, il modello impone lo sviluppo senza di essi nel territorio. Qui prende forma la relazione tra sviluppo e conflitto territoriale perché questo procedimento produce e reitera ossessivamente politiche che non considerano la migrazione come risorsa neo-endogena allo sviluppo e disseminano nel territorio nuove forme di colonialismo, che finiscono per disgregare e frammentare la coesione territoriale, trasformando gli immigrati in oggetti. A loro volta, queste forme di xenofobia disseminano nella comunità sentimenti di sfiducia verso le persone considerate estranee, diverse, straniere o più in generale sconosciute e sono incompatibili con i principi solidali che caratterizzano la comunità europea. Pertanto, questo tipo di politica di sviluppo senza coesione finisce per frammentare il territorio, riprodurre sentimenti xenofobi, attitudini razziste e un clima di insicurezza. In altre parole, al posto di produrre forme di sviluppo locale, il paradigma in realtà nasconde obiettivi xenofobi che, in quanto tali, non possono generare coesione ma soltanto conflitto territoriale.

Tabella 7

**Quadro di ipotesi (H2) per l'analisi della migrazione internazionale nella transizione paradigmatica: tensione tra sviluppo-senza-i-migranti e sperimentazioni-con-i-migranti**

<p>Modello analitico generale</p> <hr/> <p style="text-align: center;"><i>passato : caos = t</i>                      <i>futuro : ordine = t'</i></p> <p style="text-align: center;"><math>C = (t' - t) \cdot (EGEMONIA + RICODIFICAZIONE)</math></p> <hr/> <p>Meccanismi generici della FRAMMENTAZIONE</p> <hr/> <p>Date le espressioni individuate nel modello analitico, posto che</p> <p style="text-align: center;"><math>C_{svil} = (x_2 - x_1) = (SVIL \cdot XENO) = COT + OGG</math></p> <p>si ipotizza che le condizioni sociali, politiche e territoriali (cspt) con cui si implementa il paradigma egemonico dello sviluppo sono date dalla seguente espressione irrazionale:</p> <p style="text-align: center;"><math>\sqrt[cspt]{C_{svil}} = FRAMMENTAZIONE</math></p> <p>In questo modo, è possibile individuare la radice sociale dei meccanismi generici che sul territorio producono frammentazione</p> <hr/> <p>EMERGENZE CONTRO-EGEMONICHE <i>(obiettivi) metodi</i></p> <hr/> <p>Diversamente, le emergenze contro-egemoniche si esprimono attraverso un sistema aperto di interazione sociale che giustappone obiettivi e metodi (i primi indicati tra parentesi):</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;"> <p><i>(neo-endogenia)</i></p> <p><i>decolonizzare</i></p> </div> <div style="text-align: center;"> <p><i>fiducia nella comunità</i></p> <p><i>sperimentazioni-con-i-migranti</i></p> <p><i>(emancipazione territoriale)</i></p> </div> <div style="text-align: center;"> <p><i>(sostenibilità)</i></p> <p><i>coesione territoriale</i></p> </div> </div> <hr/> <p>Domanda semplice di contestualizzazione</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Che relazione esiste tra sviluppo-senza-i-migranti e conflitto territoriale?</p>
--

Fonte: elaborazione dell'autore.

Per organizzare l'uso dei modelli e delle ipotesi come criteri per l'analisi, anche in questo caso riportiamo le tensioni descritte nella Tabella 7 *Quadro di ipotesi (H2) per l'analisi della migrazione internazionale nella transizione paradigmatica: tensione tra sviluppo-senza-i-migranti e sperimentazioni-con-i-migranti*, che recupera quanto organizzato nel modello analitico generale, applicandolo alle tensioni specifiche identificate in precedenza. Qui le condizioni sociali, politiche e territoriali portano, oltre all'oggettivizzazione dell'altro, anche al conflitto che si esprime a livello territoriale, considerati entrambi meccanismi generici della frammentazione. Come prima, le alternative contro-egemoniche emergenti (ancorchè soggette a instabilità) giustappongono liberamente obiettivi e metodi utili a realizzarle. Nuovamente, riportiamo la domanda semplice che ha contestualizzato le tensioni.

Tabella 8  
**Quadro sintetico di ipotesi (H1-H2) per l'analisi della migrazione internazionale nella transizione paradigmatica**

MODELLI EGEMONICI	<i>emergenze contro-egemoniche</i>
$C_{int} = (t_2 - t_1) = (INTEG \cdot ACC) = COS + OGG$	<p><i>coesione territoriale</i></p> <p><i>riconoscere      articolare</i></p> <p><i>fiducia      coesione sociale</i></p> <p><i>sperimentazioni-con-i-migranti</i></p> <p><i>decolonizzare      Interculture</i></p>
$C_{svil} = (x_2 - x_1) = (SVIL \cdot XENO) = COT + OGG$	

Fonte: elaborazione dell'autore.

Nella Tabella 8, invece, presentiamo una versione sintetica del quadro di ipotesi riassumendo, come fatto in precedenza, nella colonna di sinistra le equazioni che esprimono i modelli egemonici e in quella di destra l'emergenza di alternative contro-egemoniche. In quest'ultima dimensione, l'assenza di separazioni illustra graficamente la circolarità tra obiettivi e metodi che caratterizza il paradigma alternativo. Tuttavia, poiché esposti ai processi di ricodificazione, obiettivi e metodi risultano instabili (ondulazione).



#### 4. Capisaldi teorici e opzioni metodologiche

Definito il quadro analitico e formulate le ipotesi, presentiamo alcuni capisaldi teorici da cui è partito il percorso di ricerca.

1. *Epistemologia della visione*. La prima e più dirimente scelta ermeneutico-metodologica adottata si riferisce ai principi stabiliti nella «epistemologia della visione» (de Sousa Santos, 2006: 228-235). Si tratta di una risorsa ermeneutica che critica la razionalità egemonica della modernità occidentale, conosciuta come *ragione indolente*<sup>37</sup>, basandosi sulla capacità di «apprendere generando solidarietà», cioè, riconoscere «l'altro come uguale, quando la diversità lo rende inferiore, e come diverso, quando l'uguaglianza mette a rischio la sua identità» (de Sousa Santos, 2000: 228, traduzione dell'autore). Tra i vari strumenti su cui può contare l'epistemologia della visione si è deciso di utilizzare soprattutto il *lavoro di traduzione*, uno strumento che permette di valorizzare le diversità epistemologiche dei contesti e, allo stesso tempo, favorire processi di convergenza etica e politica<sup>38</sup>. Con questo procedimento, il ricercatore non attribuisce a nessuna esperienza «lo status di totalità esclusiva e nemmeno lo status di parte omogenea [ma] crea le condizioni nel presente per l'emancipazione sociale concreta di gruppi sociali concreti, la cui ingiustizia è resa legittima dalla massiccia dispersione delle esperienze» (de Sousa Santos, 2000: 125). Per de Sousa Santos, quindi, è possibile trasformare la società con il lavoro di traduzione solo attraverso pratiche di trasformazione capaci di creare nuovi programmi politici.

Il lavoro di traduzione, utilizzato in questa ricerca, in contesti di marginalità umana, economica, culturale, sociale e politica, come quella dell'immigrazione «extracomunitaria» in Europa, ha permesso di comprendere e spiegare la complessità delle vite sotterranee prodotte dalle politiche migratorie e di sviluppo, insieme alla comprensione di emergenze e sperimentazioni prodotte all'interno dei processi di transizione paradigmatica.

2. *La critica all'eurocentrismo*<sup>39</sup> è stata qui condivisa in quanto critica a una visione totalizzante della modernità. Particolare attenzione è stata rivol-

<sup>37</sup> La critica di de Sousa Santos alla ragione indolente è una denuncia dello sperpero dell'esperienza (de Sousa Santos, 2000): «in una fase di transizione paradigmatica, i limiti dell'esperienza fondata sulla ragione indolente sono particolarmente grandi ma la dispersione dell'esperienza lo è proporzionalmente di più. L'esperienza limitata al paradigma dominante non può non essere un'esperienza limitata da quest'ultimo» (*Ibid.*: 39-40, traduzione dell'autore).

<sup>38</sup> Con il lavoro di traduzione, secondo de Sousa Santos, è possibile rispondere a due domande: come si può abbracciare teoricamente l'inesauribile diversità del mondo? Che senso hanno le lotte per l'emancipazione sociale? Alternativo alla definizione di una teoria generale capace di rispondervi, il lavoro di traduzione è un procedimento ermeneutico che «crea intellegibilità reciproca tra le esperienze del mondo, sia per quelle possibili che per quelle disponibili» (de Sousa Santos, 2000: 114, traduzione dell'autore).

<sup>39</sup> Contrapposto all'afrocentrismo (Hoskins, 1992).

ta alla cosiddetta *geopolitica della conoscenza*: problematizzare chi produce la conoscenza, conoscere il contesto dove questa è prodotta e capire per quale pubblico è organizzata (Guha et al., 2002; Said, 2003); recuperare il diritto alla storia negato alle popolazioni coloniali o agli sfruttati dall'Europa, la quale si è sempre considerata il motore della storia (Wolf, 2010). Infatti, dall'analisi delle teorie che sottendono alle politiche di sviluppo, a cominciare dai concetti di *buona governance* e di *buone pratiche*, si può rilevare che gli indicatori utilizzati e considerati come modelli universali sono stati in realtà pensati per l'Europa e prodotti in Europa. Nel rapporto tra produzione della storia, educazione e curricula, la vicenda storica europea è raccontata come un *continuum* che ha attraversato l'Umanesimo, il Rinascimento, l'Illuminismo, il Romanticismo e il Positivismo (secondo una visione dell'Europa occidentale) per portare alla modernità, alla democrazia, alla sovranità dello Stato di Diritto. Tuttavia è difficile trovare nei manuali scolastici qualsiasi legame tra la democrazia liberale e l'imperialismo (come hanno messo a fuoco Araújo & Maeso, 2010). Per questa ragione, utilizzare la critica all'eurocentrismo può contribuire a smascherare il razzismo che si nasconde dietro questa idea di Europa: al di là delle preoccupazioni europee per la rappresentanza dell'altro nelle società multiculturali, la storia dell'affermazione del continente nei secoli è stata soprattutto caratterizzata dalla lotta per il potere centrata sulla prevaricazione del nemico e perciò sulle relazioni di potere. Anche a causa di questi problemi, per condurre un'analisi della presenza dei migranti sui territori attraverso un approccio transnazionale, sarà necessario fuggire dai rischi rappresentati dall'etnicizzazione metodologica (Schiller & Frykman, 2008), dal nazionalismo metodologico (Wimmer & Schiller, 2003: 301–334) e dall'uso normativo del concetto di «integrazione» (Chordá, Bermúdez, & Moraes, 2009) e di «devianza» (Mosconi, 2001).

3. *Comparazione per contesti*. Assodata la necessità di agire con cautela nell'analisi delle relazioni sociali, la metodologia scelta per realizzare le comparazioni tra contesti nazionali e dimensioni regionali si basa in buona misura sull'uso della comparazione per contesti<sup>40</sup>. Tale metodologia, contrariamente alla comparazione di dati statistici, analizza i diversi sistemi di significato e le prassi sociali presenti nei diversi contesti culturali e istituzionali (Messina, 2012: 19). Un riferimento classico di questo approccio è il contributo di Crozier e Friedberg (1978), per i quali, il sistema concreto di azione è l'insieme delle norme, corpi istituzionali intermedi e prassi amministrative che regolano il comportamento degli attori in un determinato sistema sociale. Al momento di comparare due territori, le caratteristiche e le specificità di questo sistema risultano dai canoni delle differenze e somiglianze (come

<sup>40</sup> Così come espressa da Gangemi (1990) e Messina (2006, 2012a).

teorizzato da J. Stuart Mill)<sup>41</sup>, utilizzati come criteri di confronto. Una volta definiti i criteri di comparazione, la definizione dei concetti chiave permetterà di realizzare l'analisi empirica<sup>42</sup>.

Inoltre, per dare spessore e densità alle descrizioni dei territori, come ha illustrato classicamente Clifford Geertz (1973), si è cercato di definire i contesti locali avendo l'accortezza di interpretarli attraverso il loro carattere semiotico, cioè provando a considerare il reticolo dei significati costruiti dagli individui nei quali si trovano invischiati. L'analisi dei significati è realizzata dalla scienza interpretativa che, nella tradizione tedesca ereditata da Geertz, cerca di comprendere il senso sociale in modo approfondito e denso. In altre parole, la descrizione densa consiste nell'analisi delle inflessioni prodotte da un insieme di azioni, mettendo a fuoco dettagli che a prima vista potrebbero essere ignorati o sembrare simili ad altri. Descrivere densamente significa, pertanto, interpretare e reinterpretare il fenomeno, fornire spiegazioni sui significati che formano la cultura; quest'ultima, però, non dovrà essere considerata né obiettiva né soggettiva, ma una categoria pubblica della conoscenza, perché, per essere compresa, deve essere condivisa da tutti. La cultura è pubblica perché lo è anche il suo significato<sup>43</sup>.

In questo senso, la comparazione per contesti, il procedimento ermeneutico adottato da Messina al pari della «traduzione» di de Sousa Santos, permette di valutare qualitativamente le logiche di appropriatezza delle politiche pubbliche rispetto al contesto. Quando una stessa policy produce effetti diversi in contesti diversi, le ragioni di tale diversificazione dovranno essere ricercate ponendo attenzione agli aspetti della *path dependency*: analizzare i contesti in profondità senza dimenticare l'analisi delle componenti antropologiche e culturali, per comprendere meglio il senso dell'azione politica.

4. *La prospettiva locale-globale*. Se la comparazione per contesti è uno strumento in grado di approfondire l'analisi sociale e politica di un territo-

<sup>41</sup> *Apud* Messina, 2006, pp. 173-178.

<sup>42</sup> Come ha fatto Messina nell'applicare la comparazione per contesti ai modelli analitici proposti dallo studio della cultura politica, nel significato attribuitogli da Trigilia (1986), Tullio-Altan (1995), oppure, dal neo-istituzionalismo, grazie alla comparazione tra *outputs* e *outcomes* nelle politiche pubbliche, secondo quanto illustrato da Mény e Thoenig (1989).

<sup>43</sup> Per Geertz (1973), la cultura consiste in una struttura di significati socialmente stabiliti, il che obbliga l'etnografo al dialogo con i nativi e non si limita alla loro semplice descrizione. Alcuni elementi, possono sinteticamente riassumere la descrizione interpretativa: (1) è interpretativa e non esplicativa, non cerca cause ma identifica significati; (2) è interpretativa perché cerca di interpretare il flusso del discorso sociale nel tentativo di fissare ciò che è pronunciato come qualcosa da analizzare; (3) è microscopica perché il ricercatore che la affronta dovrà dotarsi di strumenti storiografici, politici, sociologici e applicarli nell'analisi delle questioni locali, limitatamente a determinati ambiti sociali; (4) ha il dovere di fornire un vocabolario nel quale possa essere espresso il concetto per cui l'atto simbolico ha un significato in sé.

rio, questa rappresenta anche uno spazio disponibile per introdurre criteri di analisi che prendano in considerazione il corso della trasformazione sociale. Com'è noto, uno dei fenomeni più turbolenti della fase storica in cui viviamo è il cosiddetto processo di globalizzazione. Uno dei suoi effetti più rilevanti è stato, già dagli anni novanta del XX secolo, quello di trasformare le dinamiche della competizione orientata allo sviluppo: infatti, nel mondo globalizzato la competizione non avviene più tra singole imprese, ma tra sistemi locali (Porter, 1990). In questo senso, l'impatto dei fenomeni globali sul territorio dipende anche dalle dotazioni di cui gode un sistema locale in termini di infrastrutture, di conoscenze contestuali sedimentate sul territorio, di cultura locale e capacità istituzionale di governo, in senso ampio: dal piano economico a quello ambientale, dalla gestione del sociale a quella istituzionale, dove il ruolo svolto dai governi locali diviene di fondamentale importanza nel coordinare le risorse e promuovere la qualità della vita per chi lavora e consuma nel luogo. In questa dimensione, i sistemi locali cercano di agire razionalmente ed efficacemente per regolare e mobilitare le istituzioni per potenziare le forze produttive locali, connettendole al sistema globale (alcuni parlano in tal senso di «glocalizzazione», come fa Bassetti, 2001) e, al contempo, raggiungere buoni livelli civici di partecipazione attiva di persone e imprese insediate sul territorio. In una parola, promuovere un progetto politico di sviluppo condiviso (come hanno sottolineato Rullani et al., 1998).

Da questo dibattito estraiamo il concetto di *vocazione territoriale*, poiché, in questa competizione tra sistemi locali è fondamentale avere un'idea di progettazione del territorio non più limitata agli aspetti della pianificazione urbanistica classica, o legata a semplici fattori produttivi. Il territorio, per essere compreso a fondo nella sua vocazione, va inteso come «costruzione sociale», ovvero, risultato della sedimentazione, nel lungo periodo, di pratiche sociali, politiche ed economiche consolidate, espressione della cultura dei luoghi. Un *contesto locale* è inteso, quindi, come complessità territoriale espressa da istituzioni, risorse locali, identità e sistema di valori, storia locale e reti di relazioni in costante interazione, che contribuiscono a definire un «sistema locale» come *sistema complesso*, come lo ha definito Becattini (1987). Gli elementi culturali e istituzionali che contribuiscono a costruire un dato contesto sociale e politico costituiscono quella complessità del «sistema concreto di azione» (nell'accezione classica di Crozier e Friedberg, 1978) entro cui si muovono i diversi attori sociali con diversi gradi di libertà e di legittimazione, vincoli e possibilità di cui godono. In questo quadro movimentato, tutt'altro che facilmente interpretabile, conoscere la specificità del contesto locale è possibile attraverso un'analisi delle politiche locali e dei modi di regolazione, che metta in luce la presenza di aspetti innovativi o tradizionali,

meglio compresi se descritti in riferimento al modo di regolazione e al modo di sviluppo che ha tradizionalmente segnato i luoghi (Messina, 2006).

5. *L'approccio ecosistemico alle politiche di sviluppo*. Come orientarsi in questa dimensione così variabile? Come devono operare gli amministratori, tecnici, politici e il terzo settore per progettare la fisionomia del territorio nel futuro? Secondo Messina (*Ibid.*), l'approccio ecosistemico alle politiche di sviluppo permette di concepire lo sviluppo economico di una regione come il risultato non solo della disponibilità di fattori produttivi, ma anche delle sue risorse istituzionali e culturali, coerenti con il contesto produttivo e il suo modo di regolazione<sup>44</sup>. Questo impone alcune condizioni fondamentali per la realizzazione delle attività di ricerca: innanzitutto, considerare la pluralità dei modi di sviluppo locale, non ritenuti meccanicamente esportabili, ma comprenderli individuando le pratiche buone e meno buone, che sono alla base dei processi di sviluppo di un territorio; in secondo luogo, mantenere una visione integrata delle politiche pubbliche che, posizionando al centro il territorio in cui devono essere applicate, non si limitano ad applicare anonimamente le direttive comunitarie, ma trasformano la cultura di regolazione. Con una metafora, si tratta di passare «dalla 'piramide' alla 'rete'» (come fa Messina) o, in altre parole, «dalla normazione all'emancipazione» (come fa de Sousa Santos). In ogni caso, ciò significa passare dalle forme gerarchiche e dirigistiche di programmazione e di direzione stato-centriche del policy making (tipiche del fordismo), a forme alternative di programmazione negoziata, in cui prevalgono relazioni orizzontali e cooperative. Per realizzarsi, queste condizioni necessitano di reti di governance multilivello (locale, regionale, statale, europea, globale) e multiattore, con il coinvolgimento in rete degli attori strategici dello sviluppo del territorio (pubblico-privato-terzo settore).

6. *Scrittura creativa*. Autori come Susan Howe e Robert Duncan hanno fatto della scrittura creativa una scienza poetica che cerca di captare le parole in uso nella società per organizzarle e dare loro contenuti profondi, contrastando ogni sorta di standardizzazione dei significati. L'obiettivo è rompere con l'ermeneutica formale e passare all'ermeneutica multitematica, costruita cioè sui diversi luoghi del sapere, per dare maggiore consapevolezza al lettore su quanto non potrà mai conoscere; per questo, nella scrittura creativa, ciò che rimane nella parte bianca della pagina scritta è ciò che dovrebbe interessare di più. Allontanarci da noi stessi, infatti, è un'operazione dal grande potenziale ermeneutico; così Susan Howe, nelle poesie raccolte in «The

<sup>44</sup> Ovvero, con le politiche pubbliche, i comportamenti economici e le prassi sociali introdotti storicamente dalle istituzioni, dal mercato e dalle comunità, che si sono consolidati nel tempo e nei diversi contesti locali.

Nonconformist's Memorial» (Howe, 1993), ha creato strati di significato e li ha sovrapposti alle narrazioni del mondo, per rompere le vecchie gerarchie e smascherare sulla pagina i conflitti concreti esistenti, spesso non percepiti. Howe non si è preoccupata con le formalità dei registri linguistici: il suo testo può essere letto in ogni modo, senza inizio o fine. In questo modo, il potere normativo viene meno, per dare spazio alla forza generata dall'appropriazione delle parole da parte del lettore. La scrittura creativa può essere utilizzata come un metodo nella ricerca sociale, uno strumento utile a reinventare un linguaggio emancipatorio e a evitare di usare con finalità normative e coercitive parole come *cittadinanza*, *democrazia*, *libertà* (Capinha, 1997: 65-73; Fonseca, 2010). Infatti, se guardassimo a ogni aspetto della conoscenza come a un *puzzle*, capiremmo come i conflitti sociali siano spesso legati alla composizione di questi enigmi e alla definizione di gerarchie; di conseguenza, potremmo cercare di gestire i conflitti riorganizzando i pezzi del rompicapo e creando nuovi linguaggi che rappresentano i mondi da cui emergono. *Riorganizzare le rappresentazioni* è ciò che siamo chiamati a fare nella transizione paradigmatica postmoderna, nel mezzo del corto circuito, così come è stato fatto nella rivoluzione moderna, quando le vecchie rappresentazioni sono state spazzate via da nuovi valori. Creare nuovi significati e nuove rappresentazioni è tuttavia qualcosa di arduo e complesso, che necessita di tecniche che ci aiutano a gestire ciò che non conosciamo, raggiungere luoghi di cui ignoravamo l'esistenza. Luoghi che emergono dalle congiunture espressive e che distruggono le nostre visioni del mondo, ma che, grazie a strumenti come questi, affrontiamo senza paura, pur pagando il prezzo della scoperta. La scrittura creativa ci consente di continuare a cogliere questa radicalità e di mantenere viva la ricerca del «non-esistente»<sup>45</sup>.

7. *Paradigmi comprensivi e co-partecipazione*. Utilizzando questi approcci, il lavoro di ricerca è stato pianificato e realizzato scegliendo metodi induttivi

<sup>45</sup> Pur non essendo ampiamente utilizzate in questo volume, sono presenti alcune incursioni creative che tendono a rompere la scrittura formale: parole composte, come *sviluppo-senza-i-migranti* o (*non*) caso di studio, stimolano l'interesse per ciò che è inesistente o che va ricercato attraverso operazioni di archeologia sociale; grandi blocchi di testo, inseriti in corsivo nel corpo del paragrafo, riportano lunghi tratti di interviste trascritti integralmente, in modo da conservare la creatività linguistica originale degli intervistati, pur dovendo essere, in alcuni casi, tradotti; altrove, sono riportate citazioni di altri contributi scientifici, inseriti nel testo con l'obiettivo, anche in questo caso, di sostituire la narrazione mediata dal lettore con la testimonianza diretta degli autori (e degli intervistati), così che le parole originali possano descrivere più realisticamente il contesto da cui provengono. L'uso del metodo è tuttavia più visibile nel capitolo finale, dove viene utilizzato liberamente per costruire l'«Indice di diversità epistemica e sociale per la coesione» (IDESC), composto da lettere giustapposte sul foglio bianco, all'interno di un frattale, una forma geometrica che rimane invariata nel cambiamento della scala delle lunghezze (si veda quanto descritto nel successivo punto 8).

e co-partecipativi che permettessero una migliore flessibilità nella conduzione dell'indagine, rendendola facilmente adattabile alla scoperta delle evidenze empiriche e al succedersi delle diverse risposte ottenute. Per raggiungere questi obiettivi, abbiamo articolato metodi qualitativi e raccolta di dati quantitativi nel quadro dei cosiddetti *paradigmi comprensivi* (Guerra, 2006a). In questo senso, il focus principale di ricerca è stato spostato dal piano esclusivamente istituzionale a quello concreto dei soggetti coinvolti e da quello che prevede la centralità della visione del ricercatore verso «l'attenzione all'attore/utente» (*Ibid.*: 8). Così, nella fase di realizzazione delle interviste di ricognizione e, successivamente, in quelle esplorative<sup>46</sup>, si è cercato di verificare se il quadro di riferimenti via via costruito fosse da ritenersi valido per la discussione degli argomenti di ricerca. Inoltre, nella misura in cui le ipotesi sono state presentate agli interlocutori, si ottenevano riscontri che progressivamente hanno permesso di valutarne la pertinenza e la chiarezza della loro formulazione. Come si può facilmente comprendere, in questo modo, il lavoro di costruzione dell'oggetto di studio e delle ipotesi del modello analitico è stato continuamente adattato ai riscontri del territorio, dall'inizio fino alla conclusione della ricerca.

Tale atteggiamento metodologico ha per obiettivo, come suggerito da Guerra, «la ricostruzione del senso sociale» prodotto metodicamente dei territori, ricercandolo all'interno dei dialoghi con gli interlocutori (*Ibid.*: 31). Grazie a questa prospettiva, l'analisi parte dal soggetto, o meglio, dall'altro, visto come «sintesi attiva dell'insieme sociale» e da questi tende a produrre materiale sul quale realizzare l'analisi di contenuto «per interpretare la relazione tra il senso soggettivo dell'azione, l'atto oggettivo (pratiche sociali) e il contesto sociale nel quale si svolgono le pratiche in analisi» (*Ibid.*: 31). Con queste intenzioni, considerate in tutte le fasi della ricerca (dall'analisi documentale ai focus group, passando per le osservazioni dirette e le interviste), si è cercato di osservare e comprendere il significato delle forme di regolazione dello sviluppo locale anche quando queste non fossero istituzionalizzate, ma si riproducessero nell'informalità<sup>47</sup>. In questo ciclico lavoro di elaborazione-rielaborazione, l'interazione tra quadri di riferimento (letteratura specializzata), informazioni del sistema concreto di azione (dati comprensivi, qualitativi e quantitativi) e microcosmi personali (interviste) hanno prodotto

<sup>46</sup> Si vedano le Tabelle 1 e 2 in Appendice.

<sup>47</sup> A volte, in situazioni informali, sono state raccolte informazioni utili: ciò conferma l'ipotesi di Guerra secondo cui le logiche sociali sono presenti nei microcosmi, anche nei momenti informali; perciò è necessario moltiplicare i campi di osservazione, proprio per dare conto della diversità sociale.

costantemente nuovi interrogativi, che saranno ricompresi nell'elaborazione del quadro di indicatori che presenteremo alla fine del volume<sup>48</sup>.

8. *Teoria delle strutture dissipative e interazione dialogica.* Alla crisi del paradigma newtoniano hanno notevolmente contribuito gli sviluppi della conoscenza nei domini della microfisica, della chimica e della biologia (de Sousa Santos, 2000: 66-70). Ad esempio, la teoria delle strutture dissipative, formulata da Ilya Prigogine (1996), spiega che *l'ordine delle cose*, la realtà che osserviamo, è basato su vere e proprie «fluttuazioni»: nei sistemi aperti, cioè nei sistemi che funzionano ai margini della stabilità, l'evoluzione si esplica grazie a fluttuazioni di energia che in determinati momenti, mai del tutto prevedibili, scatenano spontaneamente reazioni le quali, per via di meccanismi non lineari, spingono il sistema oltre il limite massimo di stabilità e lo conducono a un nuovo stato macroscopico. Questa trasformazione irreversibile e termodinamica è il risultato dell'interazione di processi microscopici secondo una logica di auto-organizzazione in una situazione di non equilibrio. Tale situazione di biforcazione, ovvero, il punto critico in cui la minima fluttuazione di energia può condurre un nuovo stato, rappresenta la potenzialità del sistema di essere attratto da un nuovo stato di minore entropia. Nel 1963, il meteorologo Edward Lorenz dimostrava numericamente che il comportamento caotico di un sistema dinamico a tre gradi di libertà (un sistema ottenuto attraverso un processo di riduzione da una equazione idrodinamica largamente usata nelle previsioni meteorologiche) era impossibile da prevedere a lungo termine. In questo modo, lo studio del caos deterministico, ovvero ciò che in fisica indica i comportamenti imprevedibili e irregolari di un sistema complesso, che segue leggi di evoluzione non lineari<sup>49</sup>, ha confermato come a piccole differenze nelle condizioni iniziali possono corrispondere risultati finali molto diversi.

Non è nostra intenzione entrare in una discussione relativa al significato della parola *caos* nel dibattito contemporaneo nelle scienze, ovvero immaginare che l'aumento di complessità e differenziazione nell'ambiente di un sistema possa essere studiata con calcoli matematici anche quando avviene nelle relazioni tra esseri umani, e non solo tra fenomeni fisici. D'altra parte, non possiamo ignorare che si tratta di un cambiamento radicale nello studio delle leggi della natura che non ha implicazioni solo nel campo delle scienze esatte ma anche in quello delle scienze sociali; infatti, considerare l'irreversibilità nei sistemi aperti significa che questi sono il prodotto delle

<sup>48</sup> Le nuove domande sono state progressivamente incluse nelle tracce per la conduzione delle interviste e, alla fine della ricerca, in quelle per la realizzazione dei focus group.

<sup>49</sup> Benché deterministici, infatti, tali comportamenti caotici non presentano forme di correlazione tra stati successivi.



fluttuazioni avvenute nella loro storia. La nuova concezione della materia e della natura non ribalta solo i capisaldi della fisica classica ma ha implicazioni transdisciplinari che interessano tutte le scienze sociali poiché «al posto dell'eternità, abbiamo la storia; al posto del determinismo, l'imprevedibilità; al posto del meccanicismo, l'interpenetrazione, la spontanea organizzazione; al posto della reversibilità, l'irreversibilità e l'evoluzione; invece dell'ordine, il disordine; al posto della necessità, la creatività e l'incidente» (de Sousa Santos, 2000: 67).

Considerare la teoria delle strutture dissipative per ispirare il nostro contributo metodologico ci permette di affrontare il tema dell'entropia sociale, cioè *dell'aumento di energia non codificata né codificabile in un sistema abituato – per la legge di conservazione dei sistemi autoregolati – a pensarsi come stabile, con confini chiari e distinti. Un sistema che si crede capace di ri-(con)-durre sempre inediti processi sociali in termini di «quantità sociale» da trattare come informazioni compatibili con i codici cognitivi e di potere del sistema stesso*<sup>50</sup>, nel quale però i corti circuiti sono sempre più frequenti quanto imprevedibili. Se non è possibile calcolare la quantità di energia sociale, cerchiamo almeno di studiare con esattezza l'intensità e la qualità della dimensione relazionale del contesto in cui viene generata, così come suggerito da Turchi e Gherardini (2014) relativamente alla produzione di dati sull'interazione dialogica e sull'applicazione della mediazione dialogica e dei processi partecipativi.

Il percorso è accidentato ma va precisato che si tratta di una sfida che viene qui raccolta nel tentativo di andare oltre la modernità, la post-modernità e anche i postcolonialismi, non verso un altro paradigma sistemico ma verso quella che abbiamo qui descritto come *ermeneutica diatopica*, cioè la prassi del dialogo tra *tòpoi*, adottata grazie all'uso della *epistemologia della visione*, il procedimento ermeneutico che fa della traduzione lo strumento principe per valorizzare le diverse pratiche di interazione e trasformazione sociale presenti nel mondo (de Sousa Santos, 2006: 228-235). Le traduzioni, infatti, potrebbero sostenere la transizione dalla modernità verso un nuovo paradigma della diversità epistemica e quindi verso l'*emancipazione sociale*.

Questi sono i capisaldi teorici e metodologici che hanno ispirato la costruzione dell'«Indice di diversità epistemica e sociale per la coesione (IDESC)», di cui si parla nel capitolo finale. Ora però ci immergiamo nella seconda parte del testo, dove si presenterà la ricerca empirica realizzata in Italia e in Portogallo, tra il 2010 e il 2020.

<sup>50</sup> ...il titanismo di Achille, che non si avvede o dimentica di veder il proprio tallone... un particolare ringraziamento va rivolto al prof. Vincenzo Pace per i preziosi suggerimenti forniti su questo argomento e, più in generale, nell'attività di ricerca condotta tra il 2012 e il 2014.

## SECONDA PARTE

### **Dai contesti nazionali alla dimensione territoriale: pressioni migratorie sulle politiche locali di welfare e sviluppo**

In questa seconda parte, nel quadro della riflessione teorica avanzata, si riportano i contenuti della ricerca empirica, realizzata secondo il modello analitico appena illustrato (Tabella 5).

Sulla base di questo approccio, si procede alla contestualizzazione dei fenomeni migratori, della regolazione politica e del sistema di welfare che hanno contraddistinto Italia e Portogallo nel decennio 2010-2020. In particolare, ci occuperemo della dimensione migratoria e socio-economica nei contesti nazionali, nel capitolo 5, e in quelli locali, nel capitolo 6; l'analisi è stata realizzata considerando gli aspetti storici e politico-legislativi e facendo specifico riferimento al passato coloniale, al posizionamento nel contesto comunitario europeo e all'eventuale presenza di conflitti che coinvolgessero la popolazione immigrata. Nel capitolo 7, invece, si discutono alcune trasformazioni dei modi di regolazione e del sistema di welfare, partendo da una riflessione sul piano nazionale che, di conseguenza, ricade sui territori dove si sono realizzati gli studi di caso. Come parte sostanziale delle informazioni raccolte, sono riportati ampi estratti delle interviste realizzate in Italia e in Portogallo<sup>1</sup>. Infine, nel capitolo 8 e nel capitolo 9 si procede con l'interpretazione delle evidenze empiriche e l'analisi comparata dei contesti locali.

<sup>1</sup> Per le sole attività di contestualizzazione, sono state realizzate 23 interviste di ricognizione ed esplorative: si veda, in Appendice, la mappa delle 12 interviste fatte in Italia (Tabella 1) e delle 11 realizzate in Portogallo (Tabella 2)



## Capitolo 5

### Due contesti migratori nazionali: i casi di Italia e Portogallo

In questo capitolo si presentano i contesti migratori nazionali dal punto di vista storico contemporaneo, con riferimenti alla legislazione dei due Paesi: in questa prospettiva ci occuperemo inizialmente della cosiddetta *transizione migratoria* italiana e, in seguito, illustreremo le politiche per l'integrazione degli immigrati e delle immigrate in Italia; nella seconda parte del capitolo, parleremo degli stessi argomenti per il caso portoghese.

#### 1. La transizione migratoria italiana

Dagli anni ottanta del XX secolo, la penisola italiana, che aveva prodotto fino ad allora milioni di emigranti, si è trasformata in un paese di immigrazione, grazie a un processo che definiamo *transizione migratoria*<sup>51</sup>. Infatti, fino a quel momento, si stima che circa di 26 milioni di italiani, in 100 anni, avessero lasciato il paese verso una grande varietà di destinazioni, principalmente europee, americane e oceaniche, anche se circa 12 milioni

<sup>51</sup> Come ha osservato Viazzo (1998), la teoria della *mobility transition* («transizione migratoria») è stata proposta negli anni '70 in analogia alla ben nota teoria della «transizione demografica» (*Ibid.*: 45, nota 2). Secondo Viazzo, la prima formulazione organica della teoria della transizione migratoria si deve al geografo americano Wilbur Zelinsky (*The Hypothesis of the Mobility Transition*) il quale «tenta di coniugare la teoria della transizione demografica con le leggi della migrazione di Ravenstein e con il paradigma geografico della diffusione spaziale delle innovazioni» (*Ibid.*). L'uso fatto del termine in questo volume si riferisce, diversamente, alla trasformazione dello status migratorio prevalente di un paese: da produttore di emigrazione a ricettore di immigrazione, considerando le conseguenze sul piano demografico che vanno a interessare la curva della transizione demografica. Altri usi dell'espressione in Italia sono stati generalmente adottati nell'ambito delle ricerche sulla famiglia, come nel caso di Giuliani, C., Zamperini, A., *Transizione migratoria: trasformazioni familiari e identitarie*, «Rivista di studi familiari», 2010; 15 (2): 136-145. Disponibile online: <<http://hdl.handle.net/10807/10162>> (6 giugno 2019).

sono successivamente rientrati (Bevilacqua, Clementi, & Franzina, 2001)<sup>52</sup>. È possibile distinguere in tal senso quattro fasi dell'emigrazione italiana: la prima, tra il 1876 e il 1900 (con 5,3 milioni di emigrati); la seconda, dall'inizio del secolo XX fino alla prima guerra (9 milioni); la terza, nel periodo tra le due guerre (3,2 milioni); la quarta, tra il 1945 e la fine degli anni sessanta (6,7 milioni)<sup>53</sup>. Tuttavia, l'emigrazione italiana non è un fenomeno che si può dire concluso negli anni sessanta: infatti, le partenze di italiani verso l'estero proseguono, anche se con ritmi più blandi, fino agli anni 80 (con 1,6 milioni di emigrati dal 1970 al 1988), trasformandosi successivamente nel fenomeno contemporaneo del *brain drain*<sup>54</sup>.

Negli anni ottanta si compie la transizione migratoria italiana, dal momento in cui i primi immigrati (soprattutto maghrebini e subsahariani) raggiungono l'Italia per occupare posti di lavoro stagionali nelle produzioni agricole del meridione, nelle imprese manifatturiere del centro-nord e nei lavori domestici delle grandi città. In quest'ultimo caso, le occupate sono per la maggior parte donne immigrate eritree, somale, capoverdiane e filippine, come ha ricordato Caponio (2006: 25 e sgg.). Una parte di questa prima esperienza migratoria vissuta dall'Italia è composta da persone originarie dalle ex colonie italiane: Eritrea (colonia nel periodo 1882-1947), Somalia (1890-1960), Libia (1911-1943), Abissinia (attuale Etiopia, 1936-1941). Più tardi, dagli anni novanta, si assisterà al grande esodo dall'Albania (anch'essa colonia tra il 1939-1943) provocato dalla fine del regime comunista.

L'immigrazione iniziata in quegli anni ha prodotto un impatto visibile sul saldo demografico italiano, permettendo che questo si mantenesse po-

<sup>52</sup> Sono note le condizioni economiche e politiche a dir poco drammatiche che interessarono la popolazione italiana, a fasi alterne, tra gli ultimi anni del secolo 19° e la prima metà del secolo 20°. A queste si aggiunsero gli incentivi alla costituzione di colonie agricole che stimolarono ancor di più le partenze, soprattutto in direzione dei paesi latino-americani. Per una revisione dell'argomento, sono stati considerati i contributi di Franzina (1976), Trento (1987), Devoto e Rosoli (1988).

<sup>53</sup> Sulla periodizzazione dell'emigrazione italiana, è stato consultato in particolare il contributo di Golini e Amato presente in Bevilacqua, Clementi, & Franzina (2001).

<sup>54</sup> A metà degli anni 2000, l'istituto Eurispes (Rapporto Italia, 2005: in particolare, si veda il capitolo 5) aveva raccolto dati sull'emigrazione di uomini e donne imprenditori, professionisti, artigiani, studenti, lavoratori qualificati. Secondo la ricerca, il 37,8% degli italiani e delle italiane con questo profilo erano in quel periodo disponibili a lasciare il paese. La percentuale era ancor più grande tra i giovani tra i 18 e i 24 anni (54,1%) e tra le persone con età incluse tra i 25 e i 34 anni (50,5%). I principali paesi di destinazione di quel periodo erano: Spagna (14,2%), Francia (12%) e Inghilterra (9%). Le ragioni di questa disponibilità a emigrare venivano soprattutto indicate tra la ricerca di lavoro (25,7%), la curiosità (22,9%), l'approfondimento culturale (14,2%) e la possibilità di dare più opportunità ai propri figli (13,1%). Informazioni più aggiornate, contenute nel medesimo rapporto del 2017, assicurano che la situazione non cambiava, anzi: nel decennio 2007-2017 la mobilità italiana verso l'estero è aumentata di quasi il 55%, portando un italiano su 12 a scegliere di emigrare (Eurispes, 2017).

sitivo. Dalla Zuanna e Crisafulli hanno ricordato, a questo proposito, come l'aumento della fertilità tra le donne straniere abbia prodotto un effetto di recupero conosciuto dagli studiosi di interrelazioni tra fecondità e migrazioni: normalmente, le immigrate arrivano ai paesi di arrivo senza figli, passano un periodo di stabilizzazione e tentano, più tardi, di realizzare i loro progetti di fecondità; in questo modo, «l'aumento della fertilità delle straniere (più intensa nel Nord) è, quindi, un indicatore di stabilizzazione e di integrazione di nuove coppie di residenti» (Zuanna & Crisafulli, 2001: 8–9).

Anche grazie a questo processo di stabilizzazione e integrazione, dagli anni ottanta del XX secolo la presenza di immigrati in Italia è cresciuta di quasi 25 volte, passando dalle 210 mila persone del 1981 alle poco più di 5,1 milioni del 2018. In questo periodo, nel 1986, il legislatore ha deciso di adottare la prima legge organica che regolava il lavoro di quelli che venivano definiti allora *extracomunitari* (L. 943/86)<sup>55</sup>. L'obiettivo di allora era il recepimento della Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL-ILO), conosciuta come *Convenzione sui lavoratori migranti*<sup>56</sup>, che imponeva agli Stati firmatari la garanzia dello stesso trattamento tra lavoratori e lavoratrici nazionali e non-nazionali. Subito dopo, nel 1990, sono stati regolarizzati circa 200 mila immigrati irregolari (provenienti principalmente dall'Africa del Nord), in occasione dell'introduzione della Legge Martelli<sup>57</sup>. Tale norma ha introdotto lo strumento della regolarizzazione, un sistema di entrata di lavoratori immigrati adottato successivamente in modo frequente (attraverso il cosiddetto *Decreto flussi*)<sup>58</sup>.

Negli anni successivi, l'Italia ha vissuto l'esperienza dell'immigrazione massiccia: dall'inizio del decennio 1990-2000, con la fine dei regimi comunisti dell'Est Europa, decine di migliaia di persone sono partite, in prima battuta dall'Albania, verso le coste adriatiche meridionali, utilizzando im-

<sup>55</sup> L. 30 dicembre 1986, n. 943, *Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*.

<sup>56</sup> N. C143 - «Convenzione sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti», entrata in vigore il 9 dicembre 1978.

<sup>57</sup> L. 28 febbraio 1990, n. 39, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo».

<sup>58</sup> Il Decreto flussi ha regolarizzato 23 mila persone nel 1996, 20 mila nel 1997, 58 mila nel 1998 e altrettante nel 1999, 63 mila nel 2000, 83 mila nel 2001, 79.500 nel 2002, 79.500 nel 2003, 115.500 nel 2004, 99.500 nel 2005, 550 mila nel 2006, 252 mila nel 2007, 230 mila nel 2008, 80 mila nel 2009, 86 mila nel 2010, 60 mila nel 2011, 13.850 nel 2012, 30 mila nel 2013 (solo per lavoro stagionale), 17.850 nel 2014, 13 mila nel 2015, 30.850 nel 2016, altrettante nel 2017, nel 2018 e nel 2019. Dati del Ministero dell'Interno. Disponibile sul Portale del Ministero dell'Interno: <<http://www.interno.gov.it/>> (4 giugno del 2019).

barcazioni di tutti i tipi<sup>59</sup>. Non solo albanesi: gli anni novanta sono caratterizzati dall'arrivo di immigrati da altri paesi dell'Est Europa, soprattutto dalla Romania, ma anche dall'Africa e dall'America Latina. Per aggiornare gli strumenti legislativi a disposizione del paese, nel 1998 è stata approvata la legge Turco-Napolitano<sup>60</sup>, che stabiliva un quadro regolativo generale della posizione degli immigrati nel paese, fissandone i diritti e i doveri, fornendo direttrici di politica migratoria e istituendo i Centri di permanenza temporanea (CPT), verso i quali verranno successivamente destinati gli irregolari in attesa di essere espulsi. Questa nuova norma ha permesso la regolarizzazione di oltre 217 mila stranieri, stabilendo che la programmazione di flussi in entrata prodotta precedentemente fosse stabilita annualmente attraverso un decreto specifico, secondo le richieste del mercato del lavoro, stagionale e non.

Qualche anno dopo, nel 2002, la Turco-Napolitano viene sostituita da una nuova norma, conosciuta come Bossi-Fini<sup>61</sup>, che introduce alcuni elementi di irrigidimento nei confronti degli immigrati: si rende immediatamente effettivo il procedimento di espulsione, si prevede che il rinnovo del permesso di soggiorno sia condizionato all'esistenza di vincolo lavorativo e, nel quadro degli accordi bilaterali con i Paesi vicini, si introduce la possibilità di realizzare azioni di respingimento di imbarcazioni di immigranti in mare aperto. Sul versante delle regolarizzazioni, la Bossi-Fini ammette 694 mila immigrati, mentre viene istituito lo Sportello unico per l'immigrazione, un centro di servizio specializzato, attivo nelle prefetture, che ha l'obiettivo di facilitare i procedimenti amministrativo-burocratici. Tuttavia, la Bossi-Fini prevede misure severe per l'ottenimento del visto per il ricongiungimento familiare, estendendo i termini per l'ottenimento della carta di soggiorno e rendendo più difficile il rinnovo del permesso di soggiorno, ridotto a un massimo di due anni. Nonostante l'atteggiamento più rigido nei confronti dell'ingresso di immigrati, dal 2010 al 2013 l'Italia raggiunge il massimo storico di presenze di immigrati regolari (arrivando a 4,9 milioni di persone originarie da 191 paesi): in quegli anni, le più numerose nazionalità residenti sono quella rumena (con circa 900 mila presenze), albanese (circa 470 mila), marocchina (430 mila), cinese (190 mila) e ucraina (170 mila).

<sup>59</sup> L'8 agosto 1991, la nave mercantile Vlora, partita da Durrës (Albania), giunge a Bari con approssimativamente 20 mila persone a bordo. Gli immigrati albanesi in Italia sono passati dai poco più di 10 mila del 1991 a 173 mila nel 2001 e a 466 mila nel 2009, stabilizzando successivamente la loro presenza.

<sup>60</sup> Legge 6 marzo 1998, n. 40, «Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero».

<sup>61</sup> Legge 30 luglio 2002, n. 189, «Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero».

Questa fase coincide con la parallela affermazione di movimenti politici contrari alla presenza degli immigrati<sup>62</sup> e/o dichiaratamente xenofobi<sup>63</sup>. In virtù dell'ascesa al governo di una coalizione di centro-destra, nel 2009 è stato adottato il cosiddetto Pacchetto sicurezza, una norma che introduce alcune modifiche alla condizione degli immigrati nel paese<sup>64</sup>. La nuova disciplina introduce nell'ordinamento italiano la Direttiva europea sui rimpatri, bollata dai critici come *Direttiva del ritorno*<sup>65</sup>. Il testo ha adottato misure severe contro l'immigrazione irregolare, istituendo il reato di *immigrazione clandestina* (punibile con una multa da 5 a 10 mila euro e con l'espulsione dal paese), aumentando il periodo massimo di detenzione prima della deportazione nei CPT (passato da due a sei mesi) e stabilendo, infine, una pena di tre anni di carcere per chi aiuta l'immigrato a rimanere nel paese illegalmente. Nello stesso periodo, tra il 2009 e il 2010, l'Italia si è resa protagonista della cosiddetta *politica dei respingimenti*, messa in atto contro l'arrivo di immigrati e rifugiati via mare. Con un consistente dispiegamento di forze militari, la marina italiana ha intercettato per un paio di anni migliaia di persone imbarcate, soprattutto al largo delle coste libiche, facendole immediatamente rientrare verso i porti di partenza, senza nemmeno verificare se tra i presenti vi fossero persone nella condizione di rifugiati e/o richiedenti asilo. Il numero di respinti, nel 2009, ha raggiunto le 1409 persone, mantenendosi costante negli anni successivi<sup>66</sup>. Nel 2011,

<sup>62</sup> Ci riferiamo all'affermazione della Lega Nord, movimento politico federalista, dalle allora aspirazioni separatiste, apertamente xenofobo, che ha catalizzato per anni i voti di buona parte degli elettori del Settentrione italiano, raccogliendo ampi consensi tra i lavoratori dipendenti, gli artigiani, piccoli e medi imprenditori. Tuttavia, ancorché fosse in qualche modo possibile giustificare l'atteggiamento xenofobo mantenuto dai lavoratori-elettori, a causa della «concorrenza» di quelli immigrati, va da sé che gli imprenditori-elettori leghisti hanno ampiamente approfittato di questa competizione tra poveri che ha spinto i lavoratori immigrati in una condizione di subalternità economica e sociale tale da renderli più facilmente sfruttabili, come hanno ampiamente dimostrato, tra le altre, le indagini di Basso, Ferrero e Perocco (2003).

<sup>63</sup> Quando nell'Italia degli anni settanta e dei primi anni ottanta gli stranieri/immigrati erano quasi inesistenti, la xenofobia leghista della prima ora era rivolta contro gli immigrati italiani provenienti dal Sud del paese. Sulla storia della Lega Nord, si vedano Jori e Diamanti (2009). Sulle tendenze elettorali del Nord Italia, soprattutto relative al voto bianco, si vedano Diamanti & Riccamboni (1992).

<sup>64</sup> Legge 15 luglio 2009, n. 94, «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica».

<sup>65</sup> Direttiva 2008/115/ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 «recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare».

<sup>66</sup> Informazioni disponibili sul blog Fortress Europe, all'indirizzo: <<http://fortresseurope.blogspot.it/2006/01/libia-cast-dei-respingimenti.html>> (10 dicembre 2013). L'Italia è stata condannata per questa politica, con voto unanime, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo. Il caso in questione è conosciuto come «Hirsi» e riguarda 24 persone che nel 2009 sono state respinte in mare, violando così l'articolo 3 della Convenzione sui diritti dell'uomo.



a seguito delle cosiddette rivoluzioni arabe, tale politica è stata letteralmente sopraffatta da circa 60 mila persone sbarcate in Italia, soprattutto nelle isole di Lampedusa e Linosa (di queste, 24 mila di origine tunisina). La metà di queste è stata accolta nelle 900 strutture provinciali e regionali italiane dove più di 10 mila persone hanno visto riconosciuto il loro diritto al rifugio per motivi umanitari<sup>67</sup>. In quello stesso periodo, il governo italiano ha sollecitato la collaborazione dell'UE per amministrare l'emergenza in corso, ottenendo l'istituzione dell'operazione HERMES messa in atto dall'agenzia Frontex, in collaborazione con le autorità tunisine<sup>68</sup>. La politica dei respingimenti italiana si conclude in questa fase<sup>69</sup>, mentre non si conclude l'esodo dei rifugiati, moltiplicato dallo scoppio di numerose crisi umanitarie in Siria e in Libia (dal 2011), in Palestina e in Iraq (dal 2014). Per prevenire naufragi drammatici, come quello che nell'ottobre del 2013 ha provocato la morte di più di 300 persone a poche decine di metri dalle rocce di Lampedusa, tra il 2013 e il 2014 l'Italia ha avviato una missione militare con finalità umanitarie denominata *Mare Nostrum*, basata sull'uso di mezzi navali e aerei della marina militare impiegati per soccorrere imbarcazioni in difficoltà (Caffio, 2013). Tra il 2014 e il 2017, anche a causa della guerra in Siria e dell'avanzata del sedicente Stato Islamico (ISIS) in molte regioni orientali e subsahariane, alcune centinaia di migliaia di profughi e richiedenti asilo si sono riversati in Europa, seguendo principalmente due tragitti: la cosiddetta *rotta balcanica* e la *via mediterranea*. In questo periodo, l'Unione Europea, sollecitata soprattutto dall'Italia ha attivato dapprima l'operazione Triton<sup>70</sup> e poi, dal 2018, l'operazione Themis, che copre il Mediterraneo centrale, l'operazione Poseidon, che copre il Mediterraneo

L'Italia non ha ricorso in appello accettando la condanna (il governo Berlusconi, allora, era stato sostituito dal governo Monti) e rimborsato ciascuna delle 22 vittime con 15 mila euro. Sui respingimenti, si veda Boldrini (2010).

<sup>67</sup> Informazioni raccolte dal Dossier *Emergenza umanitaria Nord Africa: l'accoglienza dei migranti*, <<http://www.protezionecivile.gov.it/>>. (10 dicembre 2013).

<sup>68</sup> L'obiettivo principale dell'operazione era intercettare le navi che fossero dirette in Sicilia e a Lampedusa per identificare l'origine dei migranti, rifugiati e/o richiedenti asilo e per organizzare l'invio ai CPT, in attesa di rimpatrio, di chi non avesse diritto all'accoglienza per ragioni umanitarie, oltre che a individuare possibili reti di tratta di esseri umani. Nel 2011, la situazione di degrado igienico-sanitario e di limitazione della libertà nei Centri di Permanenza Temporanea è diventata insostenibile, provocando lo scoppio di numerose rivolte e sommosse messe in atto dai detenuti migranti, come accaduto a Pozzallo (8/7 e 23/8), Lampedusa (8/7), Trapani (20/7), Roma (30/7), Bari (1/8), Pantelleria (17/8), Bologna (24/8). Le proteste sono continuate negli anni successivi, anche se con minore intensità.

<sup>69</sup> Anche se verrà poi ripresa, sotto altre denominazioni, dal governo Salvini-Di Maio, tra il 2018 e il 2019.

<sup>70</sup> Si veda: <<https://frontex.europa.eu/media-centre/focus/joint-operation-triton-italy--ekKaes>> (18 maggio 2020).

orientale e l'operazione Indalo, che copre il Mediterraneo occidentale, salvando, secondo stime dell'UE, oltre 528 mila persone in mare<sup>71</sup>.

## 2. Le politiche per l'integrazione in Italia

Tra le numerose norme introdotte dalla legge 94/2009 (Pacchetto Sicurezza), ve ne sono state alcune, non più modificate a distanza di anni, che hanno permesso l'adozione dello strumento conosciuto come «accordo di integrazione», regolato da un decreto del Presidente della Repubblica<sup>72</sup>. Come ha osservato Savini, il testo introduce una definizione normativa del concetto di integrazione che è designato come «processo finalizzato alla promozione della convivenza dei cittadini italiani e stranieri, nel rispetto dei valori della costituzione italiana, con l'impegno reciproco di partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società» (Osservatorio Regionale sull'Immigrazione, 2011: 25). L'accordo in questione, prevede la firma di una dichiarazione da parte dell'immigrato che richiede il permesso di soggiorno, come condizione necessaria per l'ottenimento del documento o per il suo rinnovo. Con la stipula, l'immigrato si impegna a integrarsi: così, da un lato, il contraente-Stato si impegna a fornire gli strumenti linguistici e culturali necessari a garantire all'immigrato il godimento dei diritti previsti dalla Costituzione; dall'altro, il contraente-immigrato si impegna a rispettare le leggi scritte e non scritte, a cominciare, soprattutto, dalla *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*<sup>73</sup>. Con questo patto, le parti perseguono unite gli obiettivi dell'integrazione: acquisire un livello adeguato di conoscenza della lingua italiana, acquisire una conoscenza sufficiente della cultura civica, ottemperare all'obbligo di istruire i figli minori. L'accordo funziona su un sistema di crediti: all'atto della firma sono attribuiti all'immigrato sedici crediti. Per rinnovare il permesso di soggiorno, l'immigrato deve ottenere ulteriori crediti, pena l'espulsione dal territorio nazionale.

Prima ancora che l'accordo fosse disciplinato, alle proteste generalizzate espresse dai partiti dell'opposizione di centro-sinistra, dalla società civile, dai movimenti del volontariato cattolico e dai sindacati dei lavoratori, si erano aggiunte quelle delle amministrazioni locali italiane, soprattutto a

<sup>71</sup> Si veda: <<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/>> (18 maggio 2020).

<sup>72</sup> 14 settembre 2011, n. 179.

<sup>73</sup> Un documento di sei pagine, disponibile in sei lingue, che fornisce informazioni su come l'Italia tratta argomenti quali dignità, diritti e doveri, diritti sociali, lavoro e sanità, scuola, educazione, informazione, famiglia, nuove generazioni, laicità e libertà religiosa, posizione internazionale nelle relazioni con gli altri paesi.

causa della mancanza di chiarezza in merito alle risorse necessarie per la sua adozione. Infatti, nel novembre del 2010, l'Accordo di integrazione era stato discusso dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano: in quell'occasione, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (Anci), otto regioni italiane (Basilicata, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria) e la Provincia Autonoma di Trento si erano dichiarate contrarie all'adozione dell'Accordo. Dal canto suo, pur avendo espresso opinione favorevole, l'Unione delle province italiane (UPI) aveva chiesto sostanziali modifiche<sup>74</sup>. La critica principale fatta all'accordo si concentrava sulla presenza di pochi elementi utili all'effettiva integrazione degli immigrati. Parallelamente, le autorità locali indicavano una mancanza generale di chiarezza nella divisione delle funzioni tra i diversi livelli di governo, l'assenza di un impegno economico chiaro a copertura delle spese e altre incongruenze (tra cui l'offerta di corsi di educazione civica in lingua italiana da fornire a immigrati recentemente arrivati e presumibilmente sprovvisti delle conoscenze linguistiche necessarie). L'accordo, come detto, è stato approvato nel marzo del 2012, applicato però soltanto ai maggiori di 16 anni giunti in Italia dopo questa data, che richiedessero un'autorizzazione di permanenza per un periodo superiore a un anno<sup>75</sup>.

Contemporaneamente alla discussione concernente l'adozione dell'Accordo, il governo italiano introduceva nel giugno del 2010 il *Piano per l'integrazione nella sicurezza. Identità e incontro*<sup>76</sup>, un focus sul tema tradotto dalla strategia definita nel *Libro Bianco sul futuro del modello sociale*. Il Piano identifica le principali linee di azione da adottare nel paese per promuovere un effettivo processo di integrazione, capace di adottare misure di accoglienza

<sup>74</sup> Si vedano i documenti: «Parere sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, a norma dell'articolo 4-bis, comma 2, del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (INTERNO)» e «Parere ai sensi dell' articolo 9, comma 3 del Decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

<sup>75</sup> L'Accordo ha previsto inoltre l'esenzione di alcune categorie considerate particolarmente deboli (ammalati, non autosufficienti, vittime della tratta, violenza o sfruttamento gravi) per i quali è stato sostituito da un corso di protezione sociale. Per tutti gli altri, il sistema di crediti avrà durata biennale e, una volta attribuiti i sedici crediti iniziali, questi potranno essere incrementati attraverso la frequentazione di corsi di formazione professionale, l'ottenimento di titoli di studio, l'iscrizione presso il servizio sanitario nazionale, la firma di contratti di affitto, l'acquisto di immobili o realizzando attività di volontariato. Al contrario, i crediti sono ridotti in presenza di condanne criminali anche non definitive.

<sup>76</sup> Disponibile sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, <[http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaComunicazione/Eventi/Documents/pianointegrazione\\_web.pdf](http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaComunicazione/Eventi/Documents/pianointegrazione_web.pdf)>. (18 maggio 2020). Le frasi riportate tra virgolette sono estratte dal testo del documento.

nel pieno rispetto dei parametri di sicurezza. Il piano attinge diverse dimensioni: l'educazione e l'apprendistato, il lavoro (anche prevedendo flussi di immigrati lavoratori a seconda della effettiva capacità di assorbimento del mercato del lavoro, cioè, come si può leggere nel testo, «un cammino [...] che deve cominciare molto presto anche nei paesi di origine»); abitazione e gestione del territorio (evitare il connubio tra migrazione e crimine «molte volte causato dalla presenza di enclaves mono-etniche»); accesso ai servizi fondamentali (utilizzando i mediatori culturali). Inoltre, il piano è sensibile al tema del ritorno dei migranti e delle migranti ai loro paesi di origine (affrontando, «in modo diversificato il problema di chi, provenendo da altri Paesi, vuole restare in Italia e chi, invece, vuole tornare»). In questo senso, in collaborazione con i governi regionali, sono stati attivati nel territorio nazionale circa 1200 sportelli «in grado di offrire formazione, orientamento, accompagnamento nel mercato del lavoro regolare».

Un'ulteriore misura adottata per l'integrazione a livello nazionale è stata l'introduzione dei test obbligatori di lingua italiana per i richiedenti permesso e carta di soggiorno, una norma prevista anche dalla direttiva UE 109/2003<sup>77</sup> sui soggiornanti di lungo periodo<sup>78</sup>.

### 3. La transizione migratoria portoghese

Come ha osservato Joel Serrão, è veramente difficile distinguere nella storia portoghese, nel flusso costante di emigranti che hanno abbandonato «definitivamente o temporaneamente la terra natale, quelli che devono essere iscritti nella categoria dei “colonizzatori” e coloro ai quali sarebbe più pertinente riservare la denominazione attuale di “emigranti”. Colonizzatori e semplici emigranti, di fatto, sono sempre coesistiti» (Serrão, 1970). Ciononostante, secondo lo storico portoghese, è possibile definire *colonizzatrice* l'emigrazione metropolitana verso le isole dell'Atlantico avvenuta nei secoli XV e XVI, quella verso il Brasile avvenuta tra il XVI secolo e l'anno dell'indipendenza brasiliana del 1822, e quella destinata ai possedimenti africani,

<sup>77</sup> Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. L 016 del 23/01/2004 pag. 0044 – 0053.

<sup>78</sup> Il presente volume non si occupa specificamente del tema dei rifugiati e dei richiedenti asilo, per i quali sono stati attivati in Italia numerosi provvedimenti e alcune politiche di sostegno, tra cui la nota iniziativa SPRAR – Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, divenuta in seguito SIPROIMI – Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (attivato con D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in Legge 1 dicembre 2018, n. 132). Per informazioni su questo argomento è possibile consultare il sito web: <<https://www.siproimi.it/>> (18 maggio 2020).

iniziata dalla fine del XIX secolo. Tuttavia, i dati statistici relativi a tali movimenti non sono così consistenti, come ha avuto modo di osservare Rovisco (2001). È ovvio che parliamo di una mobilitazione lunga quattro secoli, che ha interessato milioni di persone, al punto che la popolazione non schiavizzata presente nel Brasile coloniale del 1819 sommava circa 2,5 milioni di soggetti (Fausto, 1994: 137). Di conseguenza, considerando che, all'inizio della sua fase di espansione coloniale (XVI secolo), il Portogallo aveva una popolazione di circa 1,2 milioni di abitanti, è comprensibile la preoccupazione del Consiglio ultramarino che, di fronte a fenomeni emigratori così consistenti, si spingeva a emanare più volte decreti di limitazione delle partenze, avendo ben presenti i rischi rappresentati dallo svuotamento demografico del regno (Serrão, 1970: 601).

Dopo aver sperimentato l'emigrazione legata ai domini coloniali, tra l'inizio del XX secolo e gli anni trenta dello stesso, il Portogallo ha vissuto un nuovo ciclo di emigrazione che ha mobilitato mediamente 35 mila persone all'anno, che sceglievano destinazioni come Brasile, Stati Uniti, Canada, Venezuela, Africa del Sud e, soprattutto dalla seconda metà del XX secolo, Francia e Germania (Rovisco, 2001: 138-139). A seguito della diminuzione delle partenze degli anni trenta e quaranta del XX secolo, la fase emigratoria più importante avviene tra il 1950 e il 1975, con un numero medio di partenze che raggiunge le 50 mila unità annue. Il fenomeno diminuisce nuovamente tra il 1976 e il 1990, anche se non scompare definitivamente, mantenendo una media di 20 mila partenze all'anno. Tra gli anni novanta e l'inizio del XXI secolo, «si osserva una nuova recrudescenza dell'emigrazione, appostata sulle 28 mila unità annue» come ha rilevato Reis utilizzando i dati ufficiali (2010: 69). Questa ripresa dell'emigrazione portoghese, tuttavia, si intensifica con l'avanzata degli anni 2000, profilandosi come una vera e propria fuga di cervelli, che porta all'estero dai 70 agli 85 mila individui all'anno tra il 2004 e il 2011. La situazione peggiora ancora con la crisi economica del 2012, spingendo contingenti di 100-120 mila persone l'anno a lasciare il paese, come stimato dall'Observatório da Emigração nel periodo compreso tra il 2012 e il 2016, incrociando i dati trasmessi dai Paesi di accoglienza. Nel 2017, il numero di emigrati ritorna alle 85 mila unità annue<sup>79</sup>. Come per l'Italia, la differenza sostanziale tra questo fenomeno e il passato è l'elevato livello di qualificazione dei nuovi emigranti che, oltre a un consistente ammontare di rimesse, producono forme di interscambio, investimenti stranieri diretti, trasferimenti tecnologici, creazione di reti allargate e forme di co-sviluppo non differenziale (come ha segnalato Marques, 2010).

<sup>79</sup> Le stime sono dell'Observatório da Emigração, disponibili online: <<http://observatorioemigracao.pt/np4/1315/>>. (6 giugno 2019).

In modo simile a quanto avvenuto nel caso italiano, le alterne ma sempre presenti vicende del fenomeno emigratorio si sovrappongono al più consistente, nonché coincidente, movimento inverso. Infatti, anche nel paese lusitano, dagli anni settanta del XX secolo si è assistito all'arrivo di un grande contingente di immigrati, confermando anche in questo caso la presenza del fenomeno della *transizione migratoria*.

Il rapporto tra demografia e migrazione in Portogallo, è stato oggetto di alcuni studi (tra cui Reis et al., 2010: 69-85) in cui il forte movimento migratorio degli anni settanta del XX secolo viene letto alla luce dell'impatto sulla struttura demografica del paese. In questo periodo, infatti, «la caduta del tasso di crescita naturale, decorrente dalla riduzione della natalità e dalla riduzione progressiva del numero medio di figli [...] ha superato l'effetto dell'aumento progressivo della speranza di vita nell'evoluzione della crescita della popolazione portoghese» (*Ibid.*: 70)<sup>1</sup>. Ciononostante, l'inversione dei saldi migratori ha determinato una crescita solo moderata della popolazione residente, ma quanto basta per trasformare l'immigrazione «nel meccanismo di compensazione delle rotture osservate nei trend di crescita naturale». Senza tale contingenza, secondo i ricercatori portoghesi, «la variazione della popolazione residente continuerebbe ad attestarsi su livelli ridotti: [...] tra il 1990 e il 2007, si sarebbe attestata sui circa 135 mila abitanti, un valore distante dalla crescita liquida di circa 500 mila abitanti che si è registrata tra l'inizio degli anni novanta» e la fine degli anni dieci del XX secolo (*Ibid.*: 72)<sup>2</sup>. A conferma di queste analisi, i dati relativi ai saldi più recenti riportano una diminuzione del numero di immigrati residenti nel paese dal 2011 (-24 mila), 2012 (-37 mila) e 2013 (-36 mila), in buona misura effetto della crisi economica che ha depauperato il paese. A ciò è corrisposta una diminuzione del numero totale di abitanti, peggiorata dalla decrescita del saldo naturale, pari a -30 mila (nel 2011), - 55 mila (nel 2012) e -60 mila (nel 2013)<sup>3</sup>. Con il progressivo recupero del saldo migratorio degli anni successivi alla crisi, il Portogallo ha bloccato la decrescita demografica: la diminuzione della popolazione è stata pari a sole 14 unità nel 2018, giustificata da un ingresso di oltre 60 mila nuovi immigrati<sup>4</sup>.

Anche se la transizione portoghese è avvenuta tra gli anni ottanta e novanta, la presenza di immigrati è in realtà associata al percorso di fondazione della nazione, come ha ricordato Carlos Alvarenga in una revisione critica della storia dell'immigrazione in Portogallo, pubblicata dalla ONG portoghe-

<sup>1</sup> Le traduzioni di Reis (2010) sono dell'autore.

<sup>2</sup> Tale fenomeno si presenta anche in molti altri paesi europei, come ha riportato Papademetriou (2008: LVIII-LXIV).

<sup>3</sup> La popolazione portoghese residente nel 2013 era pari a circa 10 427 000 unità.

<sup>4</sup> Dati disponibili nel Portale <<https://www.pordata.pt/>>. (22 maggio 2020).

se SOS Racismo (2002: 21–28). Secondo Alvarenga, la storia dell’immigrazione in Portogallo può essere divisa in tre periodi, anche se la presenza africana in Portogallo «risale al tempo dei romani, essendo quindi precedente al ciclo dell’espansione» (*Ibid.*: 26). Il primo periodo, risalente al Medioevo, si estende nel corso di tutto il processo di formazione dello Stato moderno fino all’espansione e alla successiva perdita dei domini coloniali. In questa lunga fase iniziale, oltre ai mori e ai mozarabi<sup>5</sup>, si registra la presenza significativa degli ebrei, a partire dal secolo XII. Grazie all’espansione marittima avvenuta in una seconda fase, il contatto con le popolazioni straniere diventa più frequente e si tramuta nell’entrata in Portogallo – soprattutto a Lisbona – di un grande numero di schiavi e schiave provenienti dai domini africani, una delle conseguenze più immediate dell’attività coloniale portoghese. Il terzo periodo coincide con la fine del colonialismo portoghese (dalla Rivoluzione di Aprile del 1974), ovvero, tra gli anni settanta e ottanta del XX secolo con la massiccia entrata di popolazione proveniente dalle antiche colonie verso la metropoli: rifugiati, soldati impegnati nelle guerre coloniali e cittadini portoghesi precedentemente emigrati. Quello dei soldati è, tuttavia, il contingente più grande che arriva a contare centinaia di migliaia di persone; con questo movimento di ritorno alla metropoli, si definisce il carattere interetnico della società portoghese contemporanea. Siamo così giunti agli anni ottanta del XX secolo in cui, grazie anche all’adesione del Portogallo all’UE nel 1986, il paese diventa meta attrattiva di un nuovo contingente di immigrati. In questo modo, prende forma il fenomeno contemporaneo dell’immigrazione, la cui caratteristica principale, secondo Padilla e Ortiz, è la capacità di rispondere alle diverse necessità del mercato del lavoro: «mentre gli immigrati di origine africana, capoverdiana, guineana e angolana occupavano i posti di lavoro meno qualificati, gli europei si concentravano su quelli più qualificati» (Padilla & Ortiz, 2012: 163–164). In quest’ultima fase, come accaduto in Italia, il Portogallo ha promosso una serie di misure di regolarizzazione di immigrati già presenti illegalmente sul proprio territorio<sup>6</sup>. La costante pre-

<sup>5</sup> Presenti sul territorio già dal settimo secolo, si tratta di una popolazione di origine ispanica, di lingua araba, che ha vissuto nella penisola iberica sotto il dominio musulmano fino alla fine dell’undicesimo secolo, conservando la religione cristiana.

<sup>6</sup> Tra il 1992-1993 sono state regolarizzate circa 16 mila persone (su un totale di 39 mila domande, per la maggior parte presentate da cittadini e cittadine di Capo Verde e Angola); nel 1996, 30 mila (su 35 mila domande, per la maggior parte da cittadini provenienti da ex colonie, i cosiddetti Paesi di Lingua Ufficiale Portoghese – PALOPs); nel 2001, 183 mila (Europa dell’Est, Brasile e PALOPs); nel 2003, 14 mila (su 30 mila, per la maggior parte richieste da brasiliani); nel 2004-05, 50 mila (su 53 mila domande). Dal 2007 (5.741) al 2017 (3.500, soprattutto brasiliani) si è avuto un numero basso di regolarizzazioni, a causa della crisi economica e della politica restrittiva. Nel 2018, ci sono state 16.517 domande (per la maggior parte di brasiliani). Dati disponibili nel portale <<https://sefstat.sef.pt/>> (22 maggio 2020).

senza di questo fenomeno ha portato la popolazione immigrata residente dalle 107 mila unità del 1990 alle 480 mila del 2018. Secondo Padilla (*Ibid.*: 164), queste sanatorie hanno incentivato l'afflusso di nuovi immigrati; opinione condivisa da Reis, per il quale queste misure hanno «rafforzato e reso più agili i meccanismi transitori di accesso ai permessi di soggiorno attraverso i quali i titolari [...] possono accedere alle autorizzazioni permanenti» (Reis et al., 2010: 89).

Anche in Portogallo, dal 2007, anno di adesione della Romania e della Bulgaria allo spazio Schengen, la presenza di lavoratori provenienti da questi paesi è significativamente aumentata, mentre nello stesso periodo si sono diversificati gli arrivi provenienti dall'Asia, in particolare da Cina, India, Pakistan e Bangladesh. Tuttavia, gli effetti della crisi economica sull'immigrazione si sono sentiti già dal 2009, quando i flussi migratori hanno visto una decelerazione e anche una diminuzione delle presenze (*Ibid.*: 165). Ne è risultata una nuova geografia dell'immigrazione che, secondo il Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), ha portato il numero di immigrati intorno alle 400 mila presenze nel 2013, numero inferiore dell'11,8% rispetto a quello del 2009. Del totale, circa la metà proveniva da paesi di lingua portoghese (48%), soprattutto dal Brasile (23%), Capo Verde (11%), Angola (5%) e Guinea (4%). Gli altri paesi maggiormente rappresentati erano: Ucraina (10%), Romania (9%) e Cina (5%). La distribuzione territoriale della popolazione straniera rivelava una maggior concentrazione nella zona litoranea del paese, soprattutto nei distretti di Lisbona (176.963), (58.839), Setúbal (41.711) Faro e Porto (23.171)<sup>7</sup>. Solo dal 2017 si è assistito a un aumento delle presenze, riportate in quell'anno a quota 420 mila, poi rafforzatesi, come detto, nel 2018, fino a raggiungere le circa 480 mila.

Rispetto al quadro legislativo, insieme alle misure di austerità, nel corso del 2012 è entrata in vigore la legge numero 29/2012<sup>8</sup>, che ha recepito alcune direttive introdotte a livello comunitario, tra cui la stessa Direttiva del ritorno, oltre ad aver introdotto novità come l'istituzione di un canale privilegiato per l'immigrazione qualificata, l'inasprimento delle sanzioni per la contrattazione di immigrati irregolari e la realizzazione di matrimoni di convenienza, come hanno rilevato Padilla e Ortiz (2012: 169). Tale misura è stata criticata dai settori organizzati più vicini alla popolazione immigrata (sindacati, chiesa, ONG), come accaduto in Italia, dal momento che ha reso più chiuso l'atteggiamento tradizionalmente ricettivo delle autorità porto-

<sup>7</sup> Considerando che il paese somma un numero di abitanti che si aggira intorno ai 10 milioni, l'incidenza della popolazione immigrata su quella nazionale è pari a circa il 4%, la metà di quella registrata in Italia nello stesso periodo.

<sup>8</sup> Del 9 agosto, «Primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional».



ghesi. Uno degli aspetti più criticati è stata l'implementazione del *termo de responsabilidade*, una sorta di autocertificazione necessaria per rinnovare il permesso di soggiorno, per la cui presentazione le autorità sono passate a essere più rigide in merito alla certificazione delle disponibilità economica del richiedente, condizione necessaria alla sua permanenza nel paese. Naturalmente, nella drammatica crisi che ha attraversato il Portogallo di quegli anni, i lavoratori immigrati, specialmente quando occupati informalmente nei servizi domestici, di cura e di pulizia, nell'edilizia o in altre attività informali sono stati esposti maggiormente ai rischi di espulsione. Lo hanno chiaramente dimostrato alcuni studi in cui si riportano informazioni su come in Portogallo gli immigrati siano spesso occupati informalmente o in modo flessibile e precario, modalità di impiego estremamente esposta ai contraccolpi della crisi economica, come ha rilevato Pereira agli albori degli anni di crisi (2008: 47-94).

#### **4. Gli approcci alle politiche di integrazione in Portogallo**

Secondo gli studi condotti da Maria Ioannis Baganha (2005), le politiche portoghesi per l'immigrazione realizzate a seguito dell'entrata nell'UE possono essere divise in tre grandi fasi storiche: la prima, quella della «immigrazione zero» (1986-1995), messa in campo negli anni immediatamente successivi all'adesione del Portogallo alla Comunità europea nel quadro dei programmi di regolarizzazione straordinaria, con misure di discriminazione positiva in relazione ai cittadini dei Paesi di lingua ufficiale portoghese (PALOP) (*Ibid.*: 32). La seconda, «degli interessi geo-strategici e delle considerazioni umanitarie» (1996-2000), quando si è promossa una nuova misura di regolarizzazione finalizzata a: promuovere «legami di cooperazione e amicizia con i paesi africani di lingua portoghese e con il Brasile [...]»; intervenire sui processi di esclusione degli immigrati irregolari [...]»; limitare i rischi espressi dall'aumento della marginalità e dell'esclusione provocate dall'immigrazione clandestina» (*Ibid.*: 33). Infine, la terza, «della supremazia del mercato», con una nuova regolarizzazione di immigrati provenienti dall'Est Europa, fortemente richiesta dalle lobbies dell'edilizia. Secondo Baganha, quest'ultima fase ha trasformato completamente la politica migratoria nazionale poiché, mentre negli anni novanta del secolo XX l'inefficacia di tali meccanismi era riconosciuta, dal 2001 si è accettato «a posteriori il funzionamento del mercato, riconoscendo tacitamente la totale inefficacia dei meccanismi di regolazione esistenti» (*Ibid.*: 35).

Tuttavia, dovendo considerare anche gli anni dieci del XXI secolo, possiamo utilizzare un'altra periodizzazione, questa volta più centrata sulle misure

di integrazione degli immigrati residenti, che divide la politica portoghese in due fasi<sup>9</sup>: la prima, tra gli anni settanta e novanta del XX secolo, realizzata sotto l'egida del paradigma dell'*affinità culturale*, che si è concentrata sull'integrazione degli oriundi dai paesi lusofoni; la seconda, iniziata nei primi anni 2000, ed estesa per tutto il decennio che, realizzandosi in una fase di diversificazioni delle origini, avrebbe soddisfatto la necessità di un approccio multiculturale/interculturale degli interventi pubblici. Si tratterebbe, in questo caso, di una reazione a quella che Ruivo aveva definito «l'enfatizzazione dell'elemento etnico» (2010: 97) che produceva in quegli anni forme di stigmatizzazione e segregazione degli stranieri. Ciò avrebbe permesso l'avvio di strategie consultive miste in grado di includere rappresentanti politici immigrati e sostenere le loro associazioni, valorizzandole come agenti dell'integrazione. Questi interventi sono sfociati nel 2002 nella costituzione dell'Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME)<sup>10</sup>, un servizio di coordinamento di natura interministeriale, finalizzato alla promozione e all'integrazione dei Centros de Apoio ao Imigrante (Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante - CNAI e Centros Locais de Apoio ao Imigrante - CLAI), unità organiche abilitate ad accogliere e a fornire informazioni utili ai cittadini immigrati. Più tardi, in una seconda fase caratterizzata da una tendenza al «riconoscimento interculturale dell'immigrazione» l'ACIME sarà trasformato in Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural (ACIDI)<sup>11</sup>. L'istituto, successivamente trasformato in Alto Comissariado para as Migrações (ACM), è dotato di autonomia amministrativa, pur essendo vincolato alla Presidenza del consiglio dei ministri, sotto la tutela diretta del Primo ministro. ACM è stato il più importante promotore di politiche migratorie in Portogallo, tra le quali ricordiamo il *Centro Nacional de Apoio ao Imigrante* (CNAI), che centralizza numerosi servizi per l'immigrazione in un unico sportello diffuso nei più importanti centri urbani portoghesi; il *Gabinete de Apoio ao Emprego* (GAE) che si propone di facilitare l'accesso al mercato del lavoro attraverso due filoni: l'integrazione professionale e il sostegno al lavoro autonomo; il *Gabinete de Apoio Social* (GAS), che fornisce chiarimenti sulla previdenza sociale, i servizi di assistenza sociale e le politiche abitative;

<sup>9</sup> Come ha sostenuto Nuno Filipe Oliveira (Centro de Investigações Económicas e Sociais do Instituto Universitário de Lisboa – CIES-IUL) nel corso del VI Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política – ACP, realizzato nel marzo del 2012 presso l'Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa – ISCSP-UTL a Lisbona.

<sup>10</sup> Attivato con Decreto Legge n. 251/2002, del 22 novembre.

<sup>11</sup> Costituito dalla Lei Orgânica - DL 167/2007, de 3 de Maio che ha la missione di «collaborare alla progettazione, attuazione e valutazione delle politiche pubbliche, trasversali e intersettoriali, rilevanti ai fini dell'integrazione degli immigrati e delle minoranze etniche, nonché a promuovere il dialogo tra le diverse culture, etnie e religioni».

il *Gabinete de Apoio à Habitação* (GAH), che centralizza le richieste di assistenza in materia di *social housing*. Sul piano scientifico, l'ACM ha sostenuto le attività dell'Osservatorio sull'immigrazione che ha pubblicato numerosi studi sul tema. Infine, particolare rilevanza ha avuto la realizzazione del Programma Escolhas, che dal 2001 si occupa di promuovere l'inclusione sociale di giovani e bambini provenienti da contesti socioeconomici di povertà, considerando con particolare attenzione i criteri di uguaglianza di opportunità e il raggiungimento di buoni livelli di coesione sociale. L'ACIME-ACIDI-ACM ha ricevuto numerosi riconoscimenti e premi internazionali per la realizzazione di queste attività.

Le politiche migratorie promosse a livello centralizzato dalle autorità nazionali portoghesi, prima tra il 2007 e il 2009 poi, in una seconda edizione, dal 2010, e una terza dal 2015 sono state pubblicate nel documento chiamato *Plano para a Integração dos Imigrantes*, poi trasformato in *Plano estratégico para as Migrações* per il periodo 2015-2020, sempre grazie all'intervento esecutivo dell'Alto commissariato<sup>12</sup>. I Piani strategici hanno realizzato diverse misure suddivise per ambiti di intervento, in particolare nei settori della cultura e della lingua, dell'occupazione e della formazione professionale e dell'abitare, la promozione della diversità e dell'intercultura e l'attenzione per gli anziani immigrati. Secondo l'ACM, le misure sono state implementate grazie a partenariati pubblico-privati, che hanno confermato la validità di questo strumento di politica pubblica per l'integrazione tipicamente multisettoriale e multilivello.

<sup>12</sup> Attraverso la *Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010*.

## **Capitolo 6**

### **Contesti locali e conflitti nei territori ad alta densità migratoria**

Caliamoci ora nel territorio per comprendere come le politiche nazionali siano state recepite e applicate a livello locale nel periodo in esame (2010-2020) e con quali criteri se ne sia valutato il funzionamento. Per il caso italiano, ci concentreremo sulla regione del Veneto, in particolare sulla zona del Camposampierese (Alta Padovana), dove è stata costituita una Federazione di Comuni e l'omonima Intesa Programmatica d'Area; per il caso portoghese, invece, ci occuperemo della Rede Social Local, situata nella città di Amadora, nell'Area Metropolitana di Lisbona.

#### **1. Il contesto migratorio veneto e padovano**

Per tracciare una breve caratterizzazione del fenomeno immigratorio nel Veneto e nel Padovano, dobbiamo partire dal dato demografico contestuale per dire che nel periodo tra i due censimenti della popolazione avvenuti tra il 2001 e il 2011, la popolazione veneta e padovana è aumentata grazie all'arrivo di immigrati (Regione Veneto, 2013: 214–215). Nel capitolo precedente abbiamo visto come in Italia, a fronte di una diminuzione dei tassi naturali, la presenza immigrata sia aumentata del 200% nel medesimo periodo; si tratta di una tendenza confermata anche nella regione del Veneto, che negli anni successivi al 2011 ha visto crescere il numero di immigrati fino al 2015, con 511 mila residenti non nazionali (il 10,2% della popolazione regionale), per poi diminuire leggermente fino al 2017, scendendo a poco più di 485 mila presenze (il 9,6% della popolazione). Frattanto, nella provincia di Padova, questo incremento ha toccato il 277%, passando dai circa 22 mila stranieri residenti del 2001 ai più di 83 mila del 2011, un passaggio percentuale di stranieri sul totale della popolazione dal

2,6 al 9,1% in soli 10 anni<sup>13</sup>. Il picco di presenze è stato raggiunto nel 2015, quando gli stranieri presenti in provincia sono stati quasi 97 mila, il 10,3% della popolazione; possiamo dunque affermare che la crisi economica ha rallentato, ma non invertito, la tendenza all'incremento dei tassi di crescita dell'immigrazione nella Regione.

Secondo i dati pubblicati all'epoca dall'Osservatorio regionale veneto sull'immigrazione (2013), il 2012 è stato l'anno di crisi più profonda a livello di occupazione e ha interessato in modo considerevole i lavoratori stranieri uomini, presenti nella regione, con un saldo di 2.400 nuovi disoccupati nell'anno. Al contrario, le donne hanno registrato un saldo, seppur minimo, di 500 nuove occupate. Le dimissioni sono occorse principalmente nell'industria, soprattutto nel settore metalmeccanico, e nell'edilizia, mentre il terziario è stato responsabile per un saldo positivo, soprattutto nel settore turistico. Nello stesso periodo si è osservata anche la tendenza alla stabilizzazione contrattuale degli stranieri e delle straniere (*Ibid.*: 40). Ad ogni modo, nel 2012 la percentuale di stranieri che avevano perso il lavoro in Veneto in relazione al totale delle cessazioni contrattuali è stata di circa il 12% superiore al tasso medio che aveva colpito la popolazione totale, il 9,4%. I numeri non lasciano dubbi in merito all'evidenza del fatto che gli stranieri hanno continuato a «rappresentare la componente più elastica dell'offerta di lavoro, particolarmente sensibile all'andamento del ciclo economico» (*Ibid.*: 41). A riconfermare questo dato, si noti che dei 434 mila disoccupati veneti del 2012, 112 mila erano stranieri, più del 25% del totale (*Ibid.*: 51-52). Tale condizione di subalternità dei lavoratori e delle lavoratrici immigrate nel Veneto è visibile anche dai dati del rapporto tra il reddito medio degli stranieri e quello degli italiani che nel corso degli anni di crisi economica è sceso, passando dal 61% del 2004 al 55% del 2011 (*Ibid.*: 83). Una riduzione di circa il 10% in termini relativi che indica, da un lato, l'aumento della presenza di lavoratori immigrati non qualificati in regione e, dall'altro, conferma il progressivo allontanamento sociale tra lavoratori nazionali, con migliori salari, e quelli non nazionali, con salari più bassi. Anche negli anni successivi, malgrado il reddito medio dichiarato dai nati all'estero sia stato in aumento (da 12.881 € del 2009 a 14.560 € del 2015), il divario tra italiani e stranieri è cresciuto, passando dai 6.690 € del 2009 ai quasi 8 mila del 2015. La forbice tra italiani e stranieri appare ancora più evidente dall'analisi delle distribuzioni dei redditi: il 42% dei nati all'estero dichiarava meno di 10 mila euro, contro il 24% dei nati in Italia. Tra coloro che percepivano redditi più elevati si trovavano i nati in Italia, che

<sup>13</sup> Dati ISTAT.

superavano i 25 mila euro nel 30% dei casi contro il 12% dei nati all'estero (Osservatorio Regionale sull'Immigrazione, 2018).

Le tendenze demografiche ed economiche del periodo di crisi hanno incrociato direttamente quelle socio-abitative. Di questo argomento si è occupata la pubblicazione statistica della Regione Veneto riferita all'anno 2010 (Regione del Veneto, 2011): nel documento si può verificare, infatti, che nel nordest italiano dei primi anni della crisi, 38 su 100 immigrati presentavano una condizione di deprivazione materiale<sup>14</sup> relativa alla mancanza di accesso a beni e/o servizi di base, contro 8 su 100 nelle famiglie composte esclusivamente da cittadini italiani; inoltre, nel 65% dei casi le persone non sarebbero state capaci di fare fronte a spese impreviste. In merito alla situazione abitativa che, come vedremo con maggior dettaglio nel prossimo capitolo, rappresenta uno dei nodi critici per tale segmento sociale, le difficoltà per gli stranieri riguardavano l'alto livello degli affitti, il superaffollamento e la cattiva qualità delle abitazioni (Regione del Veneto, 2011: 164-165). Anche questi indicatori evidenziano come il Veneto della crisi economica dei primi anni 2010 sia stato lontano dal raggiungere l'obiettivo auspicato dall'amministrazione regionale: un «livello socio-culturale dell'integrazione [...] una convivenza non conflittuale tra culture, stili di vita e religioni» (Regione Veneto, 2011: 165). Secondo l'attore regionale, tale tipo di integrazione «è forse quella più capillare, perché va a incidere non solo sulle strutture sociali ed economiche di un territorio, ma coinvolge il singolo cittadino nella sua mentalità, nella sua cultura, nella sua predisposizione al dialogo e all'accoglienza» (*Ibid.*: 165).

## 2. Il contesto migratorio del Camposampierese

Nel Camposampierese, la zona Nordest della provincia di Padova che si estende su 11 comuni del territorio<sup>15</sup>, nel quindicennio 2004-2018, la po-

<sup>14</sup> Come riportato in nota dalla pubblicazione statistica, il tasso di deprivazione materiale «è un indicatore che esprime l'impossibilità di permettersi alcune voci considerate desiderabili dalla maggior parte delle persone o necessarie per condurre uno stile di vita adeguato. L'indicatore distingue tra individui che non possono permettersi un certo bene o servizio, e coloro che non hanno questo bene o servizio per un altro motivo, ad esempio, perché non lo vogliono o non ne hanno bisogno». Eurostat definisce una condizione come «deprivazione materiale» quando si affrontano diverse ristrettezze economiche: l'impossibilità di sostenere spese impreviste di 750 euro, non poter andare in vacanza per almeno una settimana, avere pagamenti arretrati, non potersi permettere pasti adeguati, l'automobile, ecc. (Regione Veneto, 2011: 164, nota 8).

<sup>15</sup> Si tratta dei Comuni di Borgoricco, Campodarsego, Camposampiero, Loreggia, Massanzago, Piombino Dese, San Giorgio delle Pertiche, Santa Giustina in Colle, Trebaseleghe, Villa del

polazione residente è passata dai circa 87 mila ai più di 100 mila abitanti, un aumento di 13 mila persone che equivale a un incremento di circa il 15% della popolazione<sup>16</sup>. In questo stesso periodo il numero degli stranieri residenti è passato dai poco più di 4,6 mila a poco meno di 11 mila: un aumento di oltre 6 mila persone, che passano a incidere dal 5% della popolazione nel 2003, al 11% del 2018. Il picco delle presenze è stato toccato intorno al 2012-2013 quando alcuni comuni del territorio presentavano un'incidenza ancora più alta: Camposampiero (16,9%), Loreggia (16%), San Giorgio delle Pertiche (14,3%), livelli altissimi anche per la media nazionale italiana<sup>17</sup>. Da questi numeri si evince come il recente incremento demografico del Camposampierese sia risultato, in buona misura, dall'avvento di nuovi immigrati. In questo periodo, le tre comunità straniere più presenti nel Camposampierese sono state la rumena (43%), la marocchina (11%) e l'albanese (10%).

Nel territorio del Camposampierese, negli ultimi anni, gli immigrati sono entrati facilmente nel mercato del lavoro, sia come lavoratori dipendenti, sia come piccoli imprenditori. I settori più partecipati sono l'agricoltura, l'industria, l'edilizia e il lavoro domestico. Tuttavia, secondo informazioni fornite dai Centri per l'impiego (Cecchini, 2011), è molto bassa la prospettiva di mobilità sociale cui hanno potuto aspirare i lavoratori e le lavoratrici straniere. La loro carriera professionale, infatti, è stata spesso molto frammentata e discontinua, come confermano i dati sulla tipologia più frequente di contratti tra gli immigrati: nel Camposampierese, le assunzioni di stranieri a tempo indeterminato hanno rappresentato nel periodo in esame il 22% del totale, quelle a tempo determinato sono salite fino al 57%, mentre altre forme contrattuali di lavoro equivalevano al 16% e lo stage remunerato al 5%.

Certo, negli anni più critici della crisi economica che si è abbattuta violentemente sull'Europa (e in particolare su Paesi come Italia e Portogallo), le persone intervistate nel corso dell'attività di ricerca hanno fatto riferimento a questa drammatica congiuntura. Lo vediamo in questi estratti di interviste che parlano della crisi comparandone gli effetti tra immigrati e italiani<sup>18</sup>: [IPA, migrante – Intervista 7] *per me è peggiore [per gli immigrati]. Io lavoro*

Conte, Villanova di Camposampiero.

<sup>16</sup> I dati sono stati forniti dall'Ufficio di Staff della Federazione dei Comuni del Camposampierese. Si ringrazia il dott. Stefano Franco per la collaborazione.

<sup>17</sup> È noto come tra il 2006 e il 2007 ci sia stato un sensibile aumento della popolazione straniera residente dovuto soprattutto alla marcata presenza di cittadini e cittadine rumene che, con l'entrata del loro paese nell'area Schengen, hanno facilmente potuto insediarsi sul territorio.

<sup>18</sup> Le interviste che riproducono informazioni fornite dai testimoni privilegiati sono classificate tra parentesi quadra, riportate nel testo in corsivo e descritte, con maggiori informazioni, nell'Appendice 1, Tabella 3.

*in un'azienda industriale metalmeccanica, e fino a due anni fa facevo anche il delegato sindacale essendo l'unico senegalese. Allora [gli immigrati erano] le prime persone che hanno mandato in cassa integrazione. Io non ci facevo parte, però ultimamente mi hanno mandato, per 9 mesi, anche un anno credo. Ho sofferto perché rischiavo anche di perdere la casa, che fosse pignorata. [...] Ho dovuto fare prestiti, prendere su il TFR, un po' anche con l'appoggio del Comune che mi ha dato 600 euro, [...] mi hanno messo anche in contatto con il credito della Caritas; [...] la comunità immigrata ha sofferto di più perché non è che tutti sono qualificati, degli immigrati, sono operai specializzati: tutti fanno manovali e primi che beccano per tirarli fuori sono i manovali. [IPA, migrante – Intervista 8] [...] Parto da [problemi] economici. Economico diventa conflitto tra marito e moglie: diventa conflitto su quale persona cade le responsabilità di mantenere la casa, diciamo sulle spese della casa. [...] In uno Stato civile lo Stato dovrebbe capire che quelle sono anime e dovrebbe avere la loro dignità, come le altre e vanno avanti nella vita. [...] Io non so, è che quattro mesi fa ho iniziato un'attività di macelleria [halal], l'ho fatta raccogliendo dei prestiti [...] ad Adria. [...] Abbiamo avuto l'autorizzazione del Comune e tutto quanto, però non abbiamo avuto capitale e siamo caduti in crisi. [...] Quello che mi ha venduto l'attività è un marocchino che ha una cooperativa: allora tutti quanti vengono da me a chiedere lavoro, perché prima era cooperativa e macelleria. Con dignità, ma sono venuti da me italiani dicendo «io voglio vivere almeno la fine dell'anno, con la mia dignità, con dei soldi per spenderli poi per la famiglia: di all'altro socio di trovarmi un posto». Era un italiano, quindi vuol dire che la crisi ha preso tutti, non solo... [gli immigrati]. [IPA non migrante – Intervista 13] Noi continuiamo a lavorare con i ragazzi [immigrati] e abbiamo affrontato da molto tempo il tema dell'abitare nell'ultimo anno [2012], perché con la crisi economica la cosa è diventata insostenibile, veramente insostenibile. Ormai gli sfratti, l'abbandono del territorio, la volontà di ritornare al paese di origine senza però nessun tipo di prospettiva: ti racconto per esempio l'ultima crisi aziendale seguita che è la Filippi<sup>19</sup>, che aveva al suo interno più del 70% di immigrati [...] Un macello perché di fatto appena è entrata la crisi questi [i proprietari] hanno alzato le tende e molti [immigrati] se ne sono tornati al paese di origine. [IPA, migrante – Intervista 6] [...] L'immigrato è sempre più debole, perché almeno gli italiani hanno parenti, hanno amici, hanno conoscenze che può aiutarli in certi momenti, ma l'immigrato che non ha nessun parente qua, nessun amico che può aiutare sente di più la crisi. Perché questa crisi è più per immigrati, tanti non lavorano, qualcuno non ha nessuna qualificazione per poter lavorare, qualcuno ha la fortuna di stare dove lavorava tanti anni nello stesso*

<sup>19</sup> Un'azienda specializzata nella produzione di forni industriali con sede ad Arsego, una frazione di S. Giorgio delle Pertiche, nel Camposampierese, che aveva avviato le procedure per la cessazione dell'attività da metà 2012, mettendo in mobilità i suoi oltre 230 dipendenti.



*posto. Resistono ancora, ma adesso chi perde il lavoro, non lo trova più, in questo momento è difficile trovarlo. Sì, la crisi sì, si sente di più per gli immigrati. [IPA, non migrante – Intervista 10] [...] Con la crisi economica [gli immigrati] sono i primi che saltano [e] in caso di ripresa vera comunque una fetta importante di produzione non si farà qui. [IPA, non migrante – Intervista 13] Tutte le aziende grosse che sono in crisi in Alta [Padovana] hanno visto che se non vi è una vera risposta politico-sociale tu l'integrazione la perdi. Perché se hai sempre trattato l'integrazione come un primo arrivo e mai come una questione di cittadinanza, adesso noi vediamo veramente le ripercussioni più becere.*

Ad affrontare quella terribile situazione di crisi economica e sociale, oltre a lavoratrici e lavoratori dipendenti, nel 2013 nel Camposampierese erano presenti circa 750 imprenditori immigrati, di cui più della metà si concentrava nei comuni di Camposampiero, Campodarsego, Piombino Dese e Trebaseleghe. Secondo dati rilevati allora da Soresi (2009) e dal Comune di Camposampiero, il 58% degli imprenditori immigrati si inseriva nei lavori specializzati di completamento degli edifici, quindi nel settore delle costruzioni, mentre molte imprese dei settori commerciali operavano in segmenti produttivi marginali, come il commercio ambulante e le confezioni. Tra gli imprenditori immigrati, si ravvisava una sorta di «specializzazione settoriale» che riguardava in particolare alcune nazionalità: i cinesi nelle confezioni; i romeni, gli albanesi e gli imprenditori provenienti dai paesi dell'ex-Jugoslavia nelle costruzioni; i marocchini e i senegalesi nel commercio ambulante. Secondo quanto osservato da Soresi (2009), tale diffusione di imprese di immigrati nelle attività produttive più marginali potrebbe risultare da una deliberata strategia promossa dagli imprenditori italiani, con l'obiettivo di «rimanere sul mercato ottenendo prestazioni competitive non tanto tramite l'innovazione produttiva, quanto piuttosto mantenendo bassi i costi di produzione affidando parti della produzione a imprenditori stranieri, e attuando così una sorta di 'delocalizzazione in loco'» (*Ibid.*: 52). Certo, l'attenzione degli imprenditori per il mondo dell'immigrazione è sempre stata alta in queste zone. Lo ricorda un intervistato: [IPA, non migrante – Intervista 2] *quando la tensione era alta rispetto allo straniero – straniero uguale paura, ecc. – la concretezza dell'imprenditore era quella di dire: calma tutti, noi qui non vogliamo tensioni, per noi sono comunque risorse importanti [...]. Gli imprenditori sono sempre stati attenti alla gestione della presenza di immigrati sul territorio, anche perché questi sono molto impiegati sia nel manifatturiero, che nell'edilizia, che nei servizi di cura. Attraverso il lavoro, gli immigrati si sono integrati in maniera tale che è diminuita la percezione della paura. Questo clima di buoni rapporti sociali ha stimolato anche negli immigrati l'interesse e la ricerca per la coesione sociale.*

### 3. Conflitti territoriali nel Camposampierese

A quali tensioni faceva riferimento l'intervistato? Ad alcuni conflitti che si sono verificati nel Camposampierese proprio quando il progressivo aumento degli immigrati nel territorio coincideva con l'affermazione di movimenti politici loro ostili. Questa contrapposizione ha dato luogo a conflitti territoriali, come per esempio quelli occorsi alla fine del 2009 a Camposampiero, sia per quanto riguarda l'accesso degli immigrati a bandi pubblici, sia per il problema dell'immigrazione irregolare che aveva spinto qualche esponente politico a realizzare vere e proprie «ronde» di controllo presso le case abitate da immigrati. In quel periodo, all'inizio della fase acuta di crisi economica, l'amministrazione comunale aveva indetto un bando pubblico per l'assegnazione di un fondo di 50 mila euro da distribuire a famiglie in situazione di difficoltà economica<sup>20</sup>. Tuttavia, i requisiti di accesso prevedevano la residenza permanente nel Comune per un periodo di almeno 10 anni consecutivi, il che escludeva la gran parte degli immigrati che, come abbiamo visto, era arrivata dopo il 2002<sup>21</sup>. L'assessore alle politiche sociali di allora aveva giustificato tale criterio con la volontà dell'amministrazione di voler agevolare quelle famiglie di immigrati inseriti da più tempo nel tessuto sociale locale. La tensione ha dato luogo all'organizzazione di manifestazioni di protesta, indette però solo da alcune organizzazioni sindacali.

Al di là di questo, il conflitto scaturito dai controlli nelle abitazioni degli immigrati alla ricerca di «clandestini» è stato citato più volte nelle interviste: [IPA, non migrante – Intervista 3] *C'erano state un po' di tensioni [nel 2009] con l'Assessore alla Sicurezza. Accusato di razzismo. [...] Con manifestazioni e tutto. [...] Era da un po' di tempo che la polizia locale faceva dei sopralluoghi in alcune abitazioni dove c'erano stranieri per verificare se il numero di residenti corrispondeva, se c'erano dei clandestini, oppure no. Questi sopralluoghi la polizia li faceva la mattina presto, tipo alle 7,30: poi, però, nel 2009 l'allora Assessore alla Sicurezza, che era un ex-Carabiniere, di AN [Alleanza Nazionale] ha cominciato a far circolare nella stampa che bisognava dare sicurezza, che i clandestini portavano criminalità e che si sarebbe messo in primo piano in questa lotta. E quindi ha cominciato anche lui ad andare, insieme alla polizia locale. Si presentava anche lui alle 6,30/7 in casa dei cittadini stranieri con una valenza simbolica molto forte. Fino a quando, ovviamente, un cittadino*

<sup>20</sup> Si trattava del «Bando pubblico per l'assegnazione di un contributo straordinario destinato alle persone che si trovano in situazioni lavorative di disagio (cassa integrazione-mobilità) o che hanno perso il lavoro, ad esclusione del licenziamento per giusta causa», promosso dal Comune di Camposampiero.

<sup>21</sup> Il bando è stato pubblicato anche negli anni successivi ma il requisito dei dieci anni è stato dimezzato a cinque.

*che conosce i propri diritti sa che può rifiutarsi di far entrare uno della polizia locale o assessore se non sono muniti di permesso [mandato]. Però, se uno non sa i propri diritti, vede una divisa e un assessore e li fa entrare. Vabbè, io farei così. [...] Fino a quando, appunto, si sono incontrati con il presidente di JAPOO, che è un'associazione senegalese molto importante. [...] Non lo sapevano. [...] E il Presidente oltre ad averli denunciati ai giornali, ha fatto anche una denuncia ufficiale con l'avvocato e tutto [per] abuso di potere. Questo nel 2009. Subito dopo c'è stata una manifestazione. [IPA migrante – Intervista 6] [...] Nel 2009, mi ricordo, quando è arrivata questa nuova amministrazione, che hanno lanciato un messaggio che devi controllare le case degli immigrati, se ci sono clandestini, là c'era un po'... perché abbiamo organizzato con la Cgil una manifestazione a piazza Castello, davanti al Comune, nel 2009, perché sono andati nelle case degli immigrati, che sono tantissimi anni che sono qua, sono andati a controllare, cosa che non abbiamo mai visto per quello ci sono state qualche polemiche. Poi con la Cgil abbiamo organizzato questa manifestazione. [...] Dopo comunque si sono pentiti, hanno chiesto scusa dopo che abbiamo fatto questa manifestazione, abbiamo notato che loro forse hanno sbagliato, perché hanno fatto anche un processo, perché hanno denunciato il comune, non è ancora concluso questo processo<sup>[22]</sup>. Hanno denunciato perché non avevano il permesso questi vigili di andare là, mi sembra che bisogna avere il permesso del giudice per fare queste perquisizioni. D'accordo, le forze dell'ordine hanno il diritto di controllare un qualsiasi cittadino, però non andare dentro in casa.*

Come si può intuire, la vicenda aveva creato non poco scalpore, anche perché una delle case dove sono state trovate persone con una situazione di soggiorno irregolare era di proprietà di una delle cooperative che promuovono politiche di *social housing* destinate principalmente alla popolazione immigrata. Uno degli intervistati era socio della cooperativa in questione: [IPA, non migrante – Intervista 9] [...] *mi hanno denunciato per esercizio abusivo di affittacamere e per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, perché secondo loro nella casa [amministrata dalla Cooperativa] di Santa Giustina in Colle [...] siccome lui [l'Assessore promotore dei controlli] doveva far vedere che difendeva le radici venete, ha trovato di... che sono arrivati naturalmente i carabinieri, trovando immigrati clandestini. Dunque [...] se io ho dato la casa a Santa Giustina a delle famiglie di stranieri, se questi alla sera ospitano delle persone, io posso fare qualcosa? Io non sono mica un poliziotto, uno. Due: non sono tenuto a sapere cosa fanno a casa loro, perché è casa loro, non è una struttura ricettiva: è un appartamento che hanno in locazione, ne rispondono; però*

<sup>22</sup> Il processo si è poi concluso nel 2016 con l'assoluzione degli imputati, anche se il Pubblico Ministero aveva chiesto una condanna a 7 anni («Corriere del Veneto – Edizione di Padova e Rovigo», 19 luglio 2016).

*la malafede di questi personaggi che usano queste cose, che usano per far vedere il «...vedi che favoriscono clandestini?».*

In ogni caso, sono state numerose le amministrazioni comunali che hanno promosso iniziative di «disincentivo» all'arrivo e alla presenza stessa di immigrati nei loro territori. Ne ha parlato un sindacalista: [IPA, non migrante – Intervista 13] *Poi non ti parlo delle cose fatte dal sindaco di Cittadella<sup>[23]</sup>, a Santa Giustina in Colle dove facevano delle ordinanze per le badanti, ne abbiamo una sfilza di ordinanze. Adesso si sono un po' calmati ma insomma potrebbero ritornare queste forme... ah ho appena buttato via un volantino di Bitonci [...] sulla campagna elettorale [per le Comunali del 2013] che prevedeva la perdita della cittadinanza originaria da parte del cittadino migrante che diventa italiano. Cioè non l'acquisizione della cittadinanza italiana in maniera più veloce in modo che i bambini che nascono in Italia abbiano la cittadinanza. No, al contrario: «Vuoi la cittadinanza italiana? Perdi la tua! Le norme devono essere inasprite!», molto più tempo di adesso, che sono 14 anni di fatto da quando sei residente: 10 anni più altri 4, perché di fatto questi sono i tempi e anche che tu perdi quella di origine.*

La presenza di conflitti sociali e territoriali costituisce un elemento di fondo del contesto migratorio camposampierese. Lo spiega bene un altro intervistato: [IPA, non migrante – Intervista 11] *Vogliamo essere sinceri? Nel nostro territorio non è che la presenza dei migranti sia sempre stata percepita come una risorsa o come una ricchezza: sono stati vissuti, anche per una serie di motivazioni (anche di tipo politico supportate da una parte anche molto presente nella nostra realtà) come qualcosa che creava disequilibrio, come qualcosa che è estraneo e che comunque doveva rimanere estraneo rispetto alla nostra realtà culturale.*

Sopite, latenti o imminenti, le tensioni tra l'imperativo dell'integrazione e l'esigenza di intercultura si delineano chiaramente, sia sotto il profilo congiunturale (occupazione, condizione abitativa), sia nella misura delle risposte di politica pubblica offerte dalle istituzioni locali. Queste risposte saranno oggetto di disamina nel prossimo capitolo. Per ora, passiamo a illustrare il contesto migratorio dell'Area Metropolitana di Lisbona e dell'Amadorese.

<sup>23</sup> Carica allora occupata da Massimo Bitonci (Lega Nord), poi divenuto sindaco di Padova e senatore della Repubblica.

#### 4. Il contesto migratorio dell'Area Metropolitana di Lisbona (AML)

Secondo i dati dell'Istituto portoghese di statistica (Instituto Nacional de Estatística), la popolazione dell'Area Metropolitana di Lisboa (AML)<sup>24</sup> è aumentata tra il 2001 e il 2018 del 10,5%, raddoppiando addirittura i tassi di crescita demografica che la zona aveva presentato tra le due rilevazioni censuarie realizzate nel 2001 e 2011. A fronte di un calo dei tassi naturali della popolazione portoghese, ancora nel 2012 l'INE spiegava come il fenomeno risultasse «dalla crescita naturale e migratoria positiva» (Instituto Nacional de Estatística, 2012: 25). In quel periodo, infatti, gli immigrati residenti nell'AML aumentavano significativamente del 51% passando così a incidere dal 5,4% al 7,7%. Il dato dimostra come, anche nel caso lisbonese, la crescita demografica sia riconducibile all'aumento della presenza di immigrati. A riprova di questo, si noti che, sempre secondo l'INE, la crescita naturale della popolazione è passata ad esprimere «valori negativi, [...] in concomitanza con il rallentamento della crescita della migrazione a valori molto bassi o addirittura negativi» (*Ibid.*: 19-20). Infatti, negli anni in cui la crisi economica si è fatta più acuta, secondo dati statistici aggregati<sup>25</sup>, gli immigrati residenti

Tabella 9

##### **Conflitti paradigmatici nella gestione dell'inclusione nella modernità applicati alla dimensione migratoria e dello sviluppo locale**

<p><b>principi di normazione</b></p> <p><i>gestione della disuguaglianza e dell'esclusione</i></p>	<p><b>logiche emancipatorie</b></p> <p><i>obiettivi di uguaglianza e inclusione sociale</i></p>
<p><b>integrazione</b></p> <p><b>sviluppo-senza-i-migranti</b></p>	<p><b>intercultura</b></p> <p><b>sperimentazione-con-i-migranti</b></p>

Fonte: elaborazione dell'autore.

nell'AML sono passati dai 230 mila del 2009 – anno dell'inizio della crisi nel paese, quando rappresentavano l'8,2% della popolazione regionale – ai 197 mila del 2016 – anno in cui si è toccato il più basso numero di presenze, pari

<sup>24</sup> Tecnicamente calcolata dall'INE come NUTS II *Lisboa*, comprende i 18 comuni delle subregioni statistiche Grande Lisboa e Penisola di Setúbal. Questi comuni costituiscono l'Area Metropolitana di Lisbona, ente intermedio dell'amministrazione pubblica portoghese, di natura associativa, riordinato dalla Lei 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>25</sup> «População estrangeira com estatuto legal de residente: total e por algumas nacionalidades». Fonte: PORDATA <<https://www.pordata.pt>> (22 giugno 2019).

al 7% del totale dei residenti. Alla fine del 2017, considerato l'ultimo anno di crisi, le prime cinque nazionalità presenti nell'AML erano Brasile (che da sola rappresentava il 20% degli immigrati totali), Capo Verde (8,3%), Ucraina (7,7%), Romania (7,3%), Cina (cresciuta rapidamente negli anni dieci del XX secolo, rappresentando il 5,5% degli immigrati).

Negli anni più drammatici della crisi, alcuni studiosi portoghesi ne hanno analizzato l'impatto socio-economico prodotto sulla popolazione immigrata. Nel volume pubblicato da Jorge Malheiros e Alina Esteves, intitolato *Diagnóstico da situação da população imigrante em Portugal* (Malheiros, 2013), si riportavano i risultati di un sondaggio realizzato con quasi 5.700 «cittadini non-comunitari di origine straniera», residenti in varie zone del Portogallo<sup>26</sup>. Dallo studio emergeva come nel 2012, l'AML fosse il territorio che riuniva il 53% degli immigrati presenti in Portogallo (*Ibid.*: 39-40)<sup>27</sup>. Le più importanti ragioni indicate dagli intervistati per aver scelto questa zona del Portogallo, in particolare il margine nord dell'AML<sup>28</sup>, erano allora la vicinanza a familiari e amici e i bassi prezzi delle case (*Ibid.*: 97). Per quanto riguarda la condizione occupazionale, più del 65% degli intervistati dichiaravano di essere occupati, e solo il 7,6% disoccupati. Su questo argomento, Malheiros analizzava «l'effetto del possesso della nazionalità portoghese sulla condizione personale rispetto all'attività economica» (*Ibid.*: 104) e rilevava una tendenza simile a quanto già visto per il caso veneto. Infatti, tra gli immigrati con nazionalità portoghese, a livello nazionale, i disoccupati erano poco più del 7%, mentre tra gli stranieri non portoghesi, la percentuale saliva al 12,4%. Tra gli occupati, comunque, il tipo di vincolo contrattuale che caratterizzava i residenti nella parte nord dell'AML si divideva tra il lavoro a tempo determinato, maggioritario con il 50% dei casi, a tempo indeterminato, nel 42,3% dei casi, e informale, nel 7,1% dei casi.

Anche nel caso di Lisbona, il tema dell'integrazione degli immigrati e delle immigrate veniva in quel periodo messo in relazione con quello dell'accesso all'abitazione. Infatti, già dal 1974, a seguito delle pressioni migratorie che si erano verificate, venivano introdotti diversi programmi di edilizia popolare, come ad esempio, il Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), il Projeto de Intervenção a Médio Prazo (PIMP) e, più tardi, il Programa Espe-

<sup>26</sup> Pur non utilizzando dati censuari ma informazioni derivanti da migliaia di questionari somministrati, studi pubblicati dall'ACIDI e altre statistiche ufficiali, lo studio ha prodotto un quadro d'insieme rilevante per leggere quanto accadeva allora nell'AML. In questa zona, infatti, sono stati somministrati e validati oltre il 46% dei questionari, fornendo così una visione più specifica del contesto migratorio lisbonese.

<sup>27</sup> Nel 2017 tale concentrazione si è poi ridotta al 49,4%.

<sup>28</sup> Quello che occupa la parte Nord della foce del fiume Tago, dove ha sede anche il Comune di Amadora.

cial de Realojamento (PER)<sup>29</sup>. Nel periodo dei massici rientri dei *retornados* provenienti dagli insediamenti coloniali, numerosissime forme interstiziali di occupazione dello spazio urbano avevano prodotto agglomerati irregolari, caratterizzati dalla presenza di molte baracche. Negli anni ottanta, l'informalità era cresciuta in concomitanza alla riduzione dell'investimento pubblico in abitazioni, al punto che si dovette introdurre il PER nel 1993. Tale Programma, tuttavia, pur essendo successivamente sostituito nel 2004 da quello chiamato PROHABITA, presentava agli inizi della crisi economica un indice di esecuzione nell'AML pari appena al 70%, essendo i casi più problematici quelli di città come Odivelas (0% di realizzazione), Amadora (38%), Barreiro, Palmela e Seixal (poco più del 40%), Cascais e Loures (intorno al 50%). I ritardi nell'esecuzione del programma, aggravati dalla crisi economica del 2008, peggioravano di molto la situazione abitativa in questi territori, anche perché, ai casi di persone da molti anni iscritte in graduatoria, si aggiungevano quelli prodotti dalle criticità più recenti (come rilevato dall'indagine del CET/ISCTE, 2008). Di conseguenza, quartieri come Quinta da Serra, nel Comune di Loures, o Santa Filomena ad Amadora, presentavano ancora «situazioni di informalità urbana», per usare l'espressione di Gandy (2005: 26–49), che indicavano la presenza di conflitti interetnici, bassa capacità di mobilitazione e scarsa auto-organizzazione degli abitanti<sup>30</sup>. Conflitti e disagi sociali e territoriali di questo tipo hanno solitamente come corollario la demolizione delle baracche, l'allontanamento degli abitanti e le conseguenti lotte per l'ottenimento di abitazioni sociali.

## 5. Il contesto migratorio Amadorese

Il dinamismo migratorio presente nell'AML si spiega non soltanto per la capacità di attrazione della capitale portoghese ma per la presenza di agglomerati urbani che, seppure periferici, sono facilmente raggiungibili dal centro e ben collegati con le altre zone metropolitane. È questo il caso di Amadora, una città che in soli trent'anni, dal 1960 al 1990, ha quasi quadruplicato la sua popolazione, passando dai 49 mila abitanti del 1960 ai 181 mila del 1990. Le cause di questo fenomeno sono molto simili a quelle che hanno motivato le dinamiche di concentrazione nella città di Lisbona, cioè legate ai flussi

<sup>29</sup> Quest'ultimo, istituito dal Decreto-Lei n° 163/93, de 7 de Maio.

<sup>30</sup> Come ha potuto illustrare Eduardo Ascensão, allora PhDC al King's College London, in occasione di una sessione di presentazione di *papers* del gruppo interdisciplinare *Blog Manifestos Urbanos* alla cui riunione del 5 luglio 2012 a Lisbona l'autore ha partecipato, presso il Centro de Estudos Geográficos dell'Istituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa (CEG/IGOT/UL), su invito del prof. Malheiros, che si ringrazia.

di immigranti di ritorno dalle ex colonie portoghesi diventate indipendenti negli anni settanta e ottanta. Buona parte di chi era giunto in questo periodo si dirigeva verso la zona nord dell'AML, e in certa misura verso Amadora, attratto dalle buone opportunità di lavoro, dalla vicinanza con familiari e amici e dai bassi prezzi delle abitazioni (Malheiros, 2013: 97). Questa dinamica, tuttavia, ha portato a una rapida riduzione delle disponibilità abitative, dando origine alla proliferazione di quartieri di baracche, soprattutto negli anni ottanta, periodo segnato dall'inserimento di un consistente numero di nuovi immigrati e immigrate capoverdiani. Per questo, Amadora è storicamente il secondo comune (dopo Lisbona) con il più alto numero di beneficiari del PER (CET/ISCTE, 2008: 29) residenti prevalentemente in quartieri come Venda Nova, Buraca, Falagueira, Reboleira, Mina, Brandoa e Alfoanelos.

Per queste ragioni, alla fine degli anni 2000, il territorio di Amadora evidenziava una «forte correlazione positiva tra la percentuale di abitanti originari dai paesi di lingua portoghese [PALOP] e la proporzione di famiglie che risiedono in abitazioni sovraffollate e informali, con una [alta] percentuale di famiglie monoparentali femminili, molte delle quali di origine africana», come osservava nel 2008 una delle più note studiose di fenomeni migratori in Portogallo, la geografa Maria Lucinda Fonseca (2008: 79–80). Anche per questa ragione, il numero di abitanti della città è progressivamente diminuito, dagli anni novanta, fino a raggiungere in piena crisi economica, nel 2011, la soglia dei poco più di 175 mila, che facevano di Amadora la quinta città più popolosa dell'AML<sup>31</sup>. Infine, secondo i dati censuari del 2011, Amadora era tra le città dell'AML che presentavano, insieme a una grande densità abitativa, una forte incidenza di tassi di disoccupazione, di abitazioni superaffollate e in affitto e un uso massiccio di trasporto pubblico pendolare.

Le tendenze socio-demografiche e territoriali riscontrate per Amadora in quel periodo sono state riassunte e pubblicate dal Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Territorial da Amadora (Município da Amadora - Divisão de Informação Geográfica, 2013): sulla base dei dati censuari, il SIDT confermava la leggera tendenza alla diminuzione della popolazione nel periodo, aggravata da una contemporanea e più sostenuta tendenza all'invecchiamento dei residenti rispetto alla media dell'AML. A questo corrispondevano bassi tassi di natalità e fecondità, che tuttavia presentavano valori medi in linea con le tendenze generali, così come lo erano i dati sulla ridotta dimensione media dei nuclei familiari, l'incremento dell'indice di dipendenza totale<sup>32</sup> e una debole capacità di rinnovamento della popolazione economicamente

<sup>31</sup> Dati INE del Recenseamento Geral da População e Habitação, Dados Provisórios, 2011

<sup>32</sup> Che esprime il numero di dipendenti (minori di 15 anni e maggiori di 65) a carico della popolazione economicamente attiva.



attiva<sup>33</sup>. Come si vede, la tendenziale riduzione della presenza di immigrati nell'AML si ripercuoteva a livello territoriale nei singoli comuni dell'Area. Tale tendenza veniva confermata dai dati relativi alla presenza di immigranti nel comune, restituiti dal censimento del 2011 (INE, 2012): questi rivelavano che la popolazione amadorese con nazionalità straniera era aumentata del 33% in 10 anni (dall'ultima rilevazione del 2001), passando a rappresentare il 10,7% della popolazione totale residente nel 2011. La comunità brasiliana era quella che aveva registrato il più forte aumento; tuttavia, nel 2013, i migranti residenti ad Amadora erano 18.400, il 2% in meno rispetto a quelli presenti nel 2011. Le tre nazionalità più numerose erano la capoverdiana (37,2%), la brasiliana (16,7%) e l'angolana (7%). La qualificazione professionale delle lavoratrici e dei lavoratori stranieri presenti nel comune elaborata dal SIDT (2013), indicava che quelli con rapporti di lavoro formalizzati sul territorio erano soprattutto brasiliani (28,7%), quelli in possesso di titolo di studio secondario rappresentavano il 65% degli occupati, quelli senza titolo di studio erano il 3% del totale e i laureati rappresentavano il 10,3%. Per quanto riguarda la struttura imprenditoriale, sempre secondo i dati del SIDT (2013), la città si basava allora su imprese individuali che arrivano ad attingere il 69% delle attività aperte con sede in città. Per questo, le imprese con meno di 10 dipendenti rappresentano il 96,8% del totale esistente, dato che si rifletteva nel numero medio di persone per azienda: 3,3. Erano presenti sul territorio anche quattro aziende di grandi dimensioni, che concentravano oltre il 22% del fatturato totale (originato per meno del 20% da industrie manifatturiere). In questo contesto, la presenza di imprenditoria immigrata era scarsa e limitata al settore micro-commerciale, mentre le pochissime attività partecipate da investimenti esteri erano riconducibili alla presenza di grandi centri commerciali.

Come è evidente dal quadro socio-economico, la città di Amadora risentiva in quegli anni della pesante crisi che aveva investito tutto il paese. Un'interessante analisi su questa congiuntura venne realizzata allora nel documento chiamato «Diagnóstico da Rede Social da Amadora em 2011»<sup>34</sup>, secondo cui lo scenario segnato da una grave crisi economica era provocato «dall'aumento della disoccupazione, che aggrava le situazioni di povertà e di esclusione sociale, e promuove l'emergenza di fenomeni di delinquenza» (p. 82). Nello studio si evinceva come il tracciato territoriale del Comune fosse «segnato dall'esistenza di quartieri sociali e quartieri degradati, che comportano in sé una molteplicità di problematiche associate» (*Ibid.*: 85); secondo

<sup>33</sup> Espressa dal saldo tra chi sta per accedere al mercato del lavoro (popolazione tra i 15 e i 29 anni) e chi sta per lasciarlo (tra i 55 e i 64 anni).

<sup>34</sup> Lo strumento analitico a disposizione dalla Rede Social Local.

lo studio, queste zone allora non offrivano degne condizioni di abitabilità e, anzi, potenziavano la ghettizzazione e la stigmatizzazione dei suoi abitanti, in maggior parte immigranti molte volte in condizione illegale nel paese; a questo si associavano «problematiche di tossicodipendenza e delinquenza». Questi fattori comportavano una «perdita dei rapporti di vicinato e di identificazione con il proprio quartiere» (*Ibid.*), fattori che contribuivano, secondo gli autori, a favorire situazioni di esclusione sociale. Il documento, infine, aggiungeva che «le questioni della bassa qualificazione professionale, la disoccupazione o la precarietà dei posti di lavoro, comunemente poco qualificati e scarsamente retribuiti» formavano un quadro certamente desolante.

## 6. Conflitti territoriali nell'Amadorese

In questo quadro desolante, i fenomeni più drammatici che si sono verificati sul territorio di Amadora nel periodo in cui questa ricerca è stata realizzata sono stati certamente le rimozioni forzose degli inquilini e le successive demolizioni occorse nel quartiere Santa Filomena, un agglomerato di insediamenti irregolari, molto vicino al centro della città, abitato prevalentemente da immigrati e immigrate provenienti da Capo Verde e Angola. Occupanti abusivi già dagli anni settanta e ottanta, gli abitanti del quartiere di baracche e case improvvisate avevano già beneficiato di misure di politica socio-assistenziale e dell'intervento del PER, ma molti (anche irregolari) insediatisi successivamente non avevano potuto accedervi. Ciò che coglieva di sorpresa gli abitanti di Santa Filomena era stata, però, la brusca inversione di atteggiamento del Comune di Amadora nei confronti di questa zona della città: nel 2012, infatti, si interrompeva bruscamente un programma di sviluppo sociale, avviato alla fine del 2009, chiamato «Contrato Local de Desenvolvimento Social» (CLDS). L'interruzione non è mai stata spiegata con chiarezza, se non come decisione politica («ordini superiori», come hanno giustificato dirigenti, tecnici comunali e partner del privato sociale intervistati): infatti, con le elezioni comunali alle porte e, secondo alcuni, a causa di pressioni di lobby immobiliari interessate al terreno, il Comune di Amadora prese la difficile decisione di risolvere l'annosa questione senza curarsi troppo delle conseguenze sociali. Alcune interviste riportano tali informazioni, come quella realizzata con un immigrato irregolare angolano, identificato dalla polizia e in attesa di espulsione, la cui casa era stata demolita da qualche mese: [membro di associazione di residenti – Intervista 6] *il quartiere ha già quarant'anni [...] e le persone che hanno fondato questo quartiere, la maggior parte non vive più qui. [...] Le persone non sapevano che il quartiere era alla fine. [...] È stato il comune stesso a permettere alla gente di vivere qui. [...] poi, a un certo*

*momento, in questo periodo dell'anno scorso [2012], il Comune ha fatto un aggiornamento [...] praticamente hanno visto che il quartiere ha già più abitanti rispetto al censimento della popolazione che hanno fatto nel '93 [in occasione del PER]. Io però sono già qui da cinque anni in questo quartiere, dal 2007 sono in questo quartiere. Non ho mai visto nessuno del Comune per dire che finirà, che il quartiere è alla fine e la gente si deve preparare. [...] Ho visto qualcuno lo scorso anno, dopo il periodo [di demolizioni] che ha avuto inizio nel febbraio dello scorso anno. Sono venuti i funzionari del Comune, hanno cominciato a notificare delle azioni [avvisi] sulla porta delle case, dicendo che il quartiere è alla fine, che le case andranno giù. Quando mi hanno demolito la casa a luglio [2012] sono stato arrestato, mi hanno lasciato un paio d'ore in commissariato, mi hanno guardato in faccia e mi hanno detto: "Oh! Adesso te ne torni alla tua terra!". "Ascolta" gli ho risposto, "non ho alcun problema a tornare alla mia terra". [...] Mi hanno arrestato perché un'assistente sociale del comune aveva detto ai poliziotti che non avevo i documenti [...] perché senza un contratto di lavoro non ho potuto rinnovarli. L'immigrato, in quel momento, era assistito legalmente da una ONG di Lisbona. L'episodio è stato ampiamente riportato dalla stampa e denunciato dalle associazioni che si occupano di diritti umani e del diritto alla casa. Un'altra ONG, l'Associação Caboverdeana di Lisbona, vista la grande presenza di connazionali nel quartiere aveva allertato anche l'Ambasciata di Capo Verde in Portogallo, che aveva a sua volta interessato l'allora Primo Ministro, José Maria Neves, il quale si era poi recato in visita ufficiale a Lisbona a fine gennaio 2013. Alla fine il quartiere è stato interamente demolito.*

*Quello che resta è la testimonianza dell'abitante sfrattato che dà la cifra del conflitto: [membro dell'associazione di residenti - Intervista 6] nel quartiere non abbiamo crescita dei giovani, i giovani non hanno praticamente alcuna crescita a livello di formazione. Non c'è uno spazio dove i giovani si possono formare e dove i giovani possono ottenere una formazione...che è quello di migliorare il loro futuro lì. Abbiamo solo la [Associazione] Espaço Jovem<sup>[35]</sup> ma l'unica cosa che c'è lì sono i computer, niente di più. Ed è uno spazio così piccolo che lì non si cerca crescita. Una persona non può trascorrere tutta la vita davanti a un computer.*

Anche ad Amadora, la presenza di conflitti sociali e territoriali, forse ancora più drammatici di quelli camposampieresi, costituisce lo sfondo contestuale della concreta condizione migratoria. Vediamo quali sono le risposte di politica pubblica messe in campo da istituzioni e privato-sociale.

<sup>35</sup> Una ONG del quartiere promossa dagli stessi abitanti ma priva di qualsiasi infrastruttura e poco sostenuta da finanziamenti esterni.

## Capitolo 7

# Immigrazione e trasformazioni delle forme di regolazione politica e del sistema di welfare

Come abbiamo visto, il fenomeno migratorio è uno degli elementi che più fortemente impattano sulle dinamiche di regolazione politica dei territori. Come vedremo in questo capitolo, però, importanti conseguenze riguardano anche l'organizzazione del sistema nazionale e locale di welfare, che vive una fase di profonda trasformazione, in parte provocata dall'immigrazione.

Il quadro analitico, anche in questo caso, può essere ricondotto ai conflitti paradigmatici moderni, nati in Europa dal connubio modernità-capitalismo: per ciò che riguarda gli orientamenti in materia di politiche di welfare, possiamo ricondurre l'eredità dei principi di normazione alla gestione della disuguaglianza e dell'esclusione sociale, che corrisponde ai paradigmi dell'*integrazione dei migranti* e dello *sviluppo-senza-i-migranti*; vice-versa, le logiche emancipatorie ispirano gli obiettivi di uguaglianza e inclusione sociale, che corrispondono ai paradigmi dell'*intercultura* e della *sperimentazione-con-i-migranti*. Si veda la Tabella 9.

In questo quadro, utilizzeremo ancora una volta le espressioni dell'elettrologia per difendere l'idea che i paradigmi *integrazione* e *sviluppo-senza-i-migranti* siano diventati egemonici anche nel *mainstream* europeo sul welfare state e che, in mancanza di resistenze, si sia prodotto un enorme sovraccarico di tensione, non solo metaforico, alimentato da diversi conflitti. La descrizione, l'analisi e l'interpretazione di questi conflitti realizzata in questo capitolo evidenziano le modalità con le quali il generale *corto circuito moderno* si ripercuote sui sistemi nazionali e locali di welfare.

I temi, ancora una volta, saranno affrontati per contesti: prima Italia, Veneto, Camposampierese e poi Portogallo, Area Metropolitana di Lisbona, Amadorese.

## 1. Regolazione politica e migrazioni in Italia: la dimensione locale<sup>1</sup>

In Italia, verso la fine degli anni novanta e i primi anni duemila, le leggi Bassanini<sup>2</sup> e le più complessive modifiche al Titolo V della Costituzione<sup>3</sup> hanno dato una nuova spinta alla decentralizzazione della regolazione politica, attribuendo funzioni ai governi regionali e locali che fino ad allora non avevano mai esercitato. Basate sui principi della sussidiarietà, della differenziazione e dell'adeguamento, queste riforme hanno in parte abbracciato l'idea per cui «una politica per lo sviluppo locale può essere davvero efficace solo se riesce ad intercettare risorse locali endogene, attraverso processi di partecipazione 'dal basso' e di co-progettazione» (Messina, 2009:13). Quali effetti hanno prodotto localmente questi cambiamenti, per ciò che riguarda il rapporto tra politiche di integrazione degli immigrati e più in generale per il welfare e lo sviluppo locale?

La risposta alla domanda non può che considerare la decentralizzazione di alcune funzioni a livello locale, che ha avuto impatti rilevanti sulle politiche migratorie e anche sull'organizzazione dei sistemi di welfare nei territori italiani. Infatti, il rinnovamento del quadro giuridico, ordinario e costituzionale, ha trasferito all'attore politico regionale e locale alcune competenze in materia di politiche pubbliche per l'immigrazione, riconoscendo che è sui territori che si definisce la «fisionomia reale della migrazione» (Lo Schiavo, 2009). In realtà, come ha ricordato Tiziana Caponio (2006, 28–35; 72–89), sia la Legge Turco-Napolitano, sia la Bossi-Fini avevano avviato forme di decentramento delle politiche migratorie<sup>4</sup>; ciò è avvenuto, in particolare, separando le *politiche di integrazione*, mantenute a livello di programmi nazionali e di controllo del territorio, dalle *politiche di immigrazione e sviluppo locale*, la cui competenza prevalente è stata trasferita all'attore regionale. Con questi interventi normativi, inoltre, i comuni diventano protagonisti della gestione dell'accoglienza e assistenza dei profughi, rifugiati, minori non accompagna-

<sup>1</sup> Tanto in Italia come in Portogallo, il dibattito sullo sviluppo locale è andato sempre più legandosi strettamente a quello sul riordino territoriale (estinzione, raggruppamento e/o razionalizzazione degli enti intermedi) e alla riorganizzazione amministrativa degli strumenti di pianificazione territoriale. Tuttavia, in questo volume, questi aspetti saranno affrontati molto marginalmente (ancorché puntualmente), in ragione della necessità di mantenere il focus di indagine sul tema del rapporto tra immigrazione, welfare e sviluppo locale.

<sup>2</sup> In riferimento alle norme per la semplificazione amministrativa dello Stato: Legge n. 59, del 15/03/1997; Legge n. 127 del 15/05/1997 (Bassanini bis); Legge n. 191 del 16/06/1998 (Bassanini ter); Legge n. 50 dell'08/03/1999 (Bassanini quater).

<sup>3</sup> Legge Costituzionale n.° 3 del 2001, «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione».

<sup>4</sup> Caponio opera una distinzione tra politiche di *immigrazione* (legate alla mobilità: visti, permessi), politiche *per gli immigrati* (socio-economiche) e *politiche per i migranti* (di prima accoglienza e assistenza). Si veda il contributo di Caponio del 2006 (in particolare: 28-29).

ti e donne vittime di tratta (*Ibid.*: 73). Con il nuovo assetto, il potere nazionale definisce la parte di finanziamento destinata agli interventi per gli immigrati, che può essere più o meno significativa in funzione delle priorità politiche stabilite<sup>5</sup>. Dobbiamo però notare che le azioni a favore dell'integrazione dei residenti nel territorio sono fortemente influenzate dagli obiettivi di *politica sociale* adottati a livello regionale (*Ibid.*: 75). Ecco materializzarsi l'importante collegamento esistente tra immigrazione e welfare.

In questo modo, nel passaggio dal XX al XXI secolo, l'affiancamento di politiche migratorie locali e politiche sociali territoriali diventa un aspetto rilevante (anche economicamente parlando) del decentramento della regolazione politica in Italia. Ne sono un chiaro esempio il concepimento e l'implementazione degli interventi previsti nel nuovo Sistema integrato di interventi e servizi sociali, introdotto con la Legge 328/2000<sup>6</sup>. Con questa misura, infatti, il riordino del sistema di interventi e servizi sociali sul territorio ha ripartito responsabilità e competenze tra Stato, Regioni, Province, Comuni e Terzo settore (comprese le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza – IPAB, successivamente riorganizzate)<sup>7</sup>. Tra gli strumenti individuati allora, vi erano il Piano nazionale e i piani regionali degli interventi e dei servizi sociali (art. 18) e il Piano di zona (art. 19). Quest'ultimo, verificati i principi che reggono l'uso delle risorse dello Stato e gli indirizzi di politica sociale nazionale e regionale, definiva obiettivi, priorità e modalità per la loro realizzazione locale e successiva verifica dei risultati. Con questo strumento, il Legislatore aveva inteso promuovere politiche sociali più affini alle esigenze di ogni territorio, definendo piani di azione pluriennale che promuovessero i cosiddetti «sistemi locali di intervento». Con tale espressione, la norma si riferiva all'erogazione di «servizi e prestazioni complementari e flessibili, stimolando in particolare le *risorse locali di solidarietà e di auto-aiuto*» (art. 19, comma 2, lettera a). Il corsivo serve a segnalare il concetto di «risorse locali di solidarietà e di auto-aiuto», per sottolineare come il Piano di Zona introduca espressamente l'idea di programmare, coordinare e sviluppare politiche sociali sul territorio, in un'articolazione reticolare che applica il principio della sussidiarietà orizzontale tra l'attore pubblico e le organizzazioni del

<sup>5</sup> Il trasferimento dei fondi avviene da disponibilità nazionali verso i bilanci regionali e da quelli regionali ai fondi provinciali e comunali. Ciò avviene, naturalmente, su capitoli di spesa definiti a livello politico con precisi criteri di intervento: le linee guida possono prevedere che una parte dei fondi sia rivolto a famiglie di immigrati, ad esempio, attraverso forme di sostegno abitativo, insegnamento della lingua italiana, programmi di formazione, ecc.

<sup>6</sup> Legge 328/2000, «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali».

<sup>7</sup> Attraverso l'introduzione del Decreto Legislativo 4 maggio 2001, n. 207, «Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328» pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 126 del 1 giugno 2001.

privato sociale. Infatti, la norma prevede che i cittadini siano coinvolti nella programmazione e verifica dei servizi e che, in questo senso, vi sia un ruolo «degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose» (come indicato dall'articolo 1, comma 4) oltre che dalle già citate IPAB. In altre parole, la pianificazione e l'esecuzione del Piano, dentro il quadro delle politiche sociali regionali e attraverso la Conferenza dei Sindaci<sup>8</sup>, è di responsabilità delle aziende sanitarie locali<sup>9</sup>, che lo dovrebbero discutere attraverso un processo partecipativo di scambio e dialogo con il terzo settore interessato a partecipare alla sua elaborazione<sup>10</sup>. Insomma, queste norme hanno nei fatti riconosciuto che nel territorio si concreta «l'incontro/confronto tra immigrati e locali» (per usare le parole di Lo Schiavo, 2009: 30) e che, a livello locale, le politiche devono intervenire per sostenere i processi di interazione sociale, evitando che la competizione per l'accesso alle risorse si trasformi in proliferazione di conflitti.

Sono numerosissimi gli studi sulle politiche migratorie condotti in piccole, medie e grandi città italiane<sup>11</sup>; una delle prime ricerche che hanno messo a fuoco il problema è stata realizzata a Milano, Bologna e Napoli (Caponio,

<sup>8</sup> La Conferenza dei Sindaci dei Comuni che costituiscono l'ambito territoriale di un Azienda ULSS è l'organismo rappresentativo delle Autonomie Locali per l'espressione dei bisogni socio-sanitari delle comunità amministrative. Ai sensi del D.lgs. 502/92, del D.lgs. 517/93 e D.lgs. 229/99 e di Leggi Regionali esercita funzioni consultive nell'esame del Piano socio-sanitario regionale, contribuisce a definire le linee di indirizzo per l'impostazione programmatica delle attività dell'ULSS, elabora i Piani di Zona dei Servizi Sociali, esamina il bilancio di previsione e il bilancio di esercizio dell'ULSS, verifica l'andamento generale dell'attività dell'ULSS e trasmette proprie valutazioni e proposte all'ULSS e alla Regione ed esprime ulteriori pareri obbligatori, partecipa alla gestione delle ULSS e delle politiche erogate, oltre a determinare le modalità gestionali dei servizi socio-sanitari in forma associata tra comuni ovvero attraverso accordi di programma, deleghe e convenzioni con Azienda ULSS.

<sup>9</sup> Con la Legge regionale 19 del 2016, la Regione del Veneto ha riformato il sistema sanitario con l'Istituzione della cosiddetta Azienda Zero, cioè con l'accorpamento delle Aziende sanitarie, attraverso l'individuazione di nuovi ambiti territoriali (sostanzialmente coincidenti con i confini provinciali), e l'istituzione di una centrale amministrativa unica. Il forte impatto provocato dalla nuova legge sull'assetto territoriale del sistema sanitario ha inciso in modo rilevante anche sulla necessaria integrazione dei diversi Piani di zona. Inoltre, non è stato risolto il problema della gestione associata dei servizi sociali, formalmente in carico ai comuni, che precedentemente erano stati delegati al Servizio socio-sanitario delle ULSS e che con la riforma dovrebbero rientrare nella responsabilità delle amministrazioni locali, notoriamente prive di risorse sufficienti per rispondere a bisogni crescenti.

<sup>10</sup> L'uso del condizionale è legato a quanto emerso dalle interviste con gli attori locali in merito alle modalità di discussione e adozione del Piano di Zona dell'ULSS 15 Alta Padovana, di cui si parlerà nel prossimo paragrafo.

<sup>11</sup> Ci limitiamo a citarne alcuni consultati in modo più approfondito: Asgi, 2005; Colombo & Caponio, 2005; Presta, 2009; Schmidt & Palutan, 2010; Candia & Carchedi, 2012.

2006). In questa indagine, al di là delle politiche adottate in sé, Caponio ha innanzitutto dimostrato la centralità dei governi locali, quali arene di confronto di identità e interessi, nella realizzazione delle politiche migratorie. In secondo luogo, però, e questo è molto rilevante ai fini della nostra discussione, ha sottolineato come, anche nella gestione delle politiche migratorie locali, diverse forme di *regolazione politica* producano *modelli istituzionali* differenziati (per usare un'espressione di Messina, 2012: 77-136). Infatti, quando il territorio è gestito da modelli istituzionali, forme di governance e stili amministrativi basati su pratiche di governo negoziali (che Caponio definisce più semplicemente *governo*, inteso come organismo eletto), ci si può aspettare che «l'immigrazione rappresenti una *issue* scomoda, sui cui è difficile intervenire, data la continua attenzione dei media, le facili strumentalizzazioni e l'atteggiamento sovente non favorevole dell'elettorato» (Caponio, 2006: 13). Al contrario, quando si presentano forme di governance concertativa (che Caponio chiama *governance*, intesa come *insieme di attività e interazioni che danno forma alle politiche locali*), entra in gioco una rete di attori, «con una configurazione variabile» (*Ibid.*), nella quale politici e tecnici, non essendo più soli, dipendono dalle interazioni con organizzazioni del terzo settore, sindacati o associazioni di immigrati. Quest'arena allargata, ancorché non produca esiti scontati, contribuisce però a sviluppare nuove articolazioni tra forme rappresentative tradizionali e soggetti del territorio, cioè costituisce una forma di sperimentazione istituzionale partecipata nella gestione delle politiche per lo sviluppo locale, che si applica alla dimensione migratoria<sup>12</sup>. Tuttavia, la presenza influente di orientamenti politico-ideologici, spesso «svincolati dall'effettiva condizione territoriale» (Borkert & Caponio, 2010), dimostra quanto sia rilevante la dimensione cognitiva nel modo di rappresentare e definire un problema di politica pubblica (come sostiene anche Lo Schiavo, 2009: 32-33).

Così, le nuove norme di cui si è detto hanno solamente decentrato la costruzione dell'immagine dello straniero e della straniera come criterio per la definizione delle scelte (e l'ottenimento dei risultati) di politica migratoria. Per tale ragione, politiche e risultati saranno diversi nei luoghi in cui, a parità di vigenza normativa, si adotterà una concezione prevalente dello *straniero-come-risorsa*, ovvero, si diffonderà l'idea dell'*immigrato-come-problema*. Insomma, se la cultura politica locale è responsabile per la definizione della regolazione politica locale e, quindi, degli stili amministrativi nella produ-

<sup>12</sup> In ogni caso, i risultati dello studio hanno dimostrato una forte incidenza ideologica (ed elettorale) nelle scelte fatte dalle città, oltre alla presenza di un «interesse ciclico» dei politici sul tema, presente soprattutto in momenti emergenziali (reali o costruiti ad hoc dalle stesse forze politiche).



zione di politiche pubbliche (Messina, 2006: 77-96), i fenomeni di transnazionalizzazione dello spazio pubblico saranno affrontati dalle diverse forme di regolazione con «maggiore o minore capacità di imparare e di adattarsi alle nuove necessità locali» (Lo Schiavo, 2009: 33).

Si tratta, in fondo, dello stesso fenomeno osservato da Ambrosini nel suo studio sui comuni dell'Italia settentrionale che hanno prodotto politiche di esclusione degli immigrati (Ambrosini, 2013). In questa ricerca, Ambrosini si spinge oltre il «paradigma dell'esclusione»<sup>13</sup>, descritto da Penninx e Martiniello (2007), identificando ben 445 comuni del settentrione che negli anni più pesanti della crisi economica – tra il 2008 e il 2013 – hanno prodotto ordinanze e regolamenti di vario genere (dall'alcoolismo alla prostituzione, fino alle limitazioni delle libertà personali e addirittura la vendita di cibo etnico), tutti ostili agli stranieri immigrati, finalizzati a indurne l'allontanamento<sup>14</sup>.

## **2. Immigrazione, regolazione politica e welfare in Veneto e nel Camposampierese**

Come si configura la relazione tra immigrazione, regolazione politica e sistema di welfare locale nel Veneto? L'arrivo degli immigrati e delle immigrate è uno degli elementi di trasformazione profonda del territorio: fino agli anni novanta del XX secolo, infatti, il Veneto aveva conosciuto un modo di sviluppo basato sui sistemi locali di piccole e medie imprese (PMI), strutturati intorno ai cosiddetti «distretti industriali»<sup>15</sup>. Questo modo di sviluppo locale è stato caratterizzato da una forma di «auto-regolazione comunitaria locale» (Messina, 2012a), da una certa marginalità dell'attore politico e da una mediazione realizzata dalle associazioni che rappresentavano gli interessi del privato sociale e di quello economico. Dalla fine del XX secolo, però, queste condizioni sono andate modificandosi a causa dei mutamenti politici ed economici, con conseguenti impatti sugli stili amministrativi e sulla cultura del governo locale, che hanno a loro volta provocato reazioni contraddittorie e, addirittura, contrastanti. Infatti, ancorché l'attore politico regionale avesse fortemente voluto la riforma federalista dell'organizzazione dello Stato, le stesse riforme furono da questo accettate con perplessità, lasciando spazio a un maggior dinamismo dell'attore politico comunale. In questo senso, la persistenza in Veneto di una «cultura tradizionale del gover-

<sup>13</sup> Per il quale le politiche di esclusione dei migranti equivalgono all'assenza di politiche di inclusione, come osservato dagli autori in 19 città europee.

<sup>14</sup> Tali misure sono definite dall'autore «the dark side of local policies» (Ambrosini, 2013: 3).

<sup>15</sup> Sull'argomento, si vedano i contributi di (Becattini, 1987; Becattini & Antonelli, 1991; Rullani, Anastasia, & Corò, 1998; Messina, 2005)

no locale non-interventista» (Messina, 2012a) ha reso più difficile la ricezione delle nuove norme, che richiedevano strategie di sviluppo delle competenze e molta capacità di pianificazione degli interventi (Baccetti & Messina, 2009: 101). Così, il modo di regolazione veneto degli anni 2000, può considerarsi caratterizzato dalla presenza contraddittoria di «localismi forti e una regionalità debole» (*Ibid.*: 89). Ne consegue che il territorio veneto dei primi anni 2000, nelle parole di Jori, si presentava come una estesa città «diffusa e preterintenzionale» (Messina, 2008: 77), alla ricerca di protagonismo nella rete globale e di nuovi modelli imprenditoriali, capaci di integrare industria e servizi per produrre innovazione. Un *sistema inconsapevole* che vive anche le contraddizioni tipiche di una società cosmopolita, multi-etnica e multiculturale, aggravate dalla grandissima frammentazione amministrativa che lo contraddistingue<sup>16</sup>, che impedisce un governo territoriale omogeneo. A ciò si deve aggiungere, come ha sottolineato più volte Rullani<sup>17</sup>, che il Veneto ha città troppo piccole e nessuna metropoli che possa fare da catalizzatore ai grandi professionisti del terziario avanzato, che caratterizzano l'economia della conoscenza. Per questa ragione, la messa in comune di servizi, professionalità, centri di ricerca, infrastrutture, avrebbe permesso di costituire un polo urbano del terziario avanzato. Nel frattempo, a causa della maggiorata presenza di famiglie immigrate, di solito sprovviste di reti familiari allargate, è aumentata la domanda di servizi socio-assistenziali: richieste di sussidi per la prima casa, consultori per la pianificazione familiare, orari prolungati nelle scuole, sono alcuni esempi. Parallelamente, la «disgregazione del tessuto sociale tradizionale, [...] prime fra tutte le parrocchie e le associazioni di matrice cattolica che sono state per anni gli attori principali delle politiche sociali» (*Ibid.*: 101) ha dato forma a una duplice e contraddittoria dinamica: l'aumento della domanda di welfare e la diminuzione sistemica della capacità di assorbirla. Si tratta di un'ulteriore manifestazione della crisi della modernità, che qui descriviamo con la metafora del *corto circuito moderno*.

Di fronte a questa situazione, per certi versi drammatica, l'attore regionale veneto ha adottato strategie distinte in merito alle politiche per la programmazione dello sviluppo e del welfare, agendo separatamente negli ambiti dello sviluppo locale, del riordino territoriale e della progettazione socio-sanitaria<sup>18</sup>. Sul piano della programmazione dello sviluppo locale, la Regione Veneto è intervenuta nei primi anni 2000 con l'obiettivo di modifica-

<sup>16</sup> Con 563 comuni, dei quali più della metà sotto i 5000 abitanti.

<sup>17</sup> È ora dell'imprenditore collettivo, «Il Gazzettino», 2 gennaio 2004; si veda anche il contributo di Rullani nel volume curato da Messina (2008: 26-43).

<sup>18</sup> Anche se compone uno degli assi strategici di sviluppo, il tema delle politiche educative verrà trattato molto marginalmente in questo volume, sia per il caso veneto sia per quello lisbonese.

re il modo di regolazione politica, favorendo la creazione di reti istituzionali per lo sviluppo locale che, attraverso tavoli di concertazione, stabilivano rapporti con gli attori del territorio<sup>19</sup>. In seguito, definiva politiche per i sistemi produttivi locali<sup>20</sup> e strumenti per la pianificazione territoriale<sup>21</sup>, attraverso forme di programmazione negoziata e partecipata accessibili dagli attori locali<sup>22</sup>. Sul tema della riorganizzazione territoriale, invece, la regionalità si è dimostrata più passiva, intervenendo solo nel 2012 con un pacchetto di modifiche legislative, approvate a seguito degli obblighi provenienti dal legislatore nazionale<sup>23</sup>. Queste hanno introdotto misure finalizzate all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali<sup>24</sup>, portando alla successiva adozione del Piano regionale di riordino territoriale<sup>25</sup>. Il suo obiettivo, sulla base della normativa statale, è tuttora quello di portare i piccoli comuni alla gestione associata, individuando la dimensione ottimale delle nuove aggregazioni, facendo riferimento ad ambiti territoriali adeguati e omogenei per l'esercizio di funzioni e servizi (art. 8, comma 1).

Ci soffermiamo sul terzo ambito di intervento, la gestione dei servizi socio-sanitari e assistenziali, perché sono quelli che nel Veneto si interfacciano più direttamente con il fenomeno migratorio. In questa dimensione, va detto che la regionalità veneta è stata meno debole che negli altri domini, avviando un complessivo riordino del sistema già da metà anni novanta<sup>26</sup>, dunque,

<sup>19</sup> Introdotta con Legge Regionale del Veneto, 35/2001, «Nuove norme sulla programmazione», di cui parleremo con maggiori dettagli.

<sup>20</sup> In particolare, la Legge Regionale 4 aprile 2003, n. 8, «Disciplina dei distretti produttivi e di interventi di politica industriale locale» e la riforma introdotta con la Legge Regionale 5/2006).

<sup>21</sup> In particolare, la Legge Regionale 23 aprile 2004, n. 11, «Norme per il governo del territorio» e la successiva riforma introdotta dalla Legge Regionale 23/2005, e la Legge Regionale 18 maggio 2007, n. 9, «Norme per la produzione ed il coordinamento della ricerca scientifica, dello sviluppo economico e dell'innovazione nel sistema produttivo regionale».

<sup>22</sup> In quest'ultimo caso, si è prevista l'assunzione dei Piani regolatori comunali (PRC), centrati a loro volta sul Piano di assetto territoriale (PAT), o intercomunale (PATI), di durata decennale, e dal Piano degli interventi (PI), con validità quinquennale.

<sup>23</sup> Stimolate dapprima dal Decreto 78 del 2010, articolo 14 «Patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti Territoriali», paragrafi 25-31, «dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni» (art. 25), e successivamente dalla Legge n. 148 del 2011, che prevedeva l'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni fondamentali per i piccoli comuni.

<sup>24</sup> Legge Regionale n. 18 del 27 aprile 2012, «Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali».

<sup>25</sup> Deliberazione della Giunta Regionale n. 1417 del 6.08.2013, avente per oggetto: Legge Regionale n. 18/2012, art. 8. «Approvazione Piano di riordino territoriale. Art. 8, comma 8, L.R. n.18/2012. Deliberazione/CR n. 74 del 28.06.2013».

<sup>26</sup> Introducendo la Legge regionale 14 settembre 1994, n. 56 (BUR n. 77/1994), «Norme e principi per il riordino del servizio sanitario regionale» in attuazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 «Riordino della disciplina in materia sanitaria», così come modificato

prima dell'approvazione della Legge 328/2000. Tale intervento introduceva strumenti di programmazione socio-sanitaria e di integrazione tra servizi sanitari e socio-assistenziali nella dimensione pubblica e privata, attraverso l'adozione di un Piano socio-sanitario regionale (PSSR); inoltre, la norma trasferiva le responsabilità della gestione dei servizi sociali dai comuni alle Unità locali socio-sanitarie (ULSS), affidando il coordinamento dei servizi sanitari e socio-assistenziali all'ente regionale, che accumulava così compiti di programmazione, indirizzo e controllo. Dall'altro lato, l'imprescindibile interazione con i comuni nella programmazione socio-sanitaria regionale restava garantita dalla neo-costituita Conferenza dei sindaci, con funzioni di indirizzo e valutazione e di elaborazione dei Piani di Zona dei servizi sociali. Il Piano di Zona diventava così lo strumento principale per la pianificazione socio-sanitaria a livello territoriale e, allo stesso tempo, la Conferenza dei sindaci costituiva lo spazio istituzionalmente riconosciuto per il confronto con l'ULSS. Qualche anno dopo, a fronte della crescente presenza di immigrati nella regione, nel 1996 il terzo Piano sanitario regionale estendeva a questi l'opportunità di accesso alle attività e alle prestazioni socio-sanitarie erogate dalle strutture pubbliche, private e del privato sociale accreditate<sup>27</sup>. Allo stesso tempo, si consolidava il rapporto collaborativo tra soggetti istituzionali e sociali che diventava, secondo la direttiva, «sempre più un dato costante e un metodo di azione»<sup>28</sup>. Altre linee guida per la predisposizione e la valutazione dei piani di zona venivano introdotte successivamente<sup>29</sup>, perseguendo costantemente l'approccio del coinvolgimento dei diversi soggetti, pubblici e privati, istituzionali e comunitari, collettivi e individuali, attivi nelle politiche sociali. Tali indirizzi, basati sui principi di coesione sociale e di partecipazione, costituiscono la base del Piano socio-sanitario regionale (PSSR) del periodo 2012-2016<sup>30</sup>. In quest'ultimo strumento normativo, sembrava essere chiara la specificità della componente immigrata, la quale si descriveva come «caratterizzata da modelli familiari e riproduttivi molto diversi da quelli autoctoni» (p. 98). Erano così previste misure specifiche «nell'integrazione delle famiglie immigrate, attraverso interventi di mediazione culturale ed altri supporti per quei nuclei particolarmente a rischio»

dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517.

<sup>27</sup> Legge regionale 3 febbraio 1996, n. 5 (BUR n. 14/1996), «Piano socio sanitario regionale per il triennio 1996/1998», in particolare si veda l'Allegato al punto 1.1, comma c.

<sup>28</sup> Legge regionale 3 febbraio 1996, Allegato, punto 4.4.

<sup>29</sup> Si vedano le informazioni a riguardo disponibili online: <<http://www.regione.veneto.it/web/sociale/piani-di-zona>>. (23 giugno 2019).

<sup>30</sup> Legge Regionale n. 23 del 29 giugno 2012, «Norme in materia di programmazione socio sanitaria e approvazione del Piano socio sanitario regionale 2012-2016» [BUR n. 53 del 06 luglio 2012].

(p. 99). Tuttavia, nel PSSR 2012-2016 non veniva prevista per l'immigrazione un'area di intervento specifica<sup>31</sup>, come lo era stato nel precedente piano<sup>32</sup>.

A questo insieme di interventi nell'ambito delle politiche di sviluppo del territorio e di welfare integrato, va brevemente ricordata la presenza di un sistema multilivello e multiattore per gli interventi sul disagio abitativo, uno degli aspetti che, come abbiamo detto, più affliggono le famiglie immigrate. In questa dimensione, l'attore regionale, le Aziende provinciali di edilizia residenziale (ATER) e i comuni sono i principali responsabili delle azioni in Veneto. La Regione programma e coordina le politiche abitative, approva il Piano strategico regionale delle politiche della casa,<sup>33</sup> realizza i programmi di edilizia residenziale pubblica (e.r.p.) e di edilizia residenziale agevolata, vigila sul lavoro delle ATER e può autorizzare i Comuni all'emanazione di bandi speciali. Il rapporto tra questi enti si articola attraverso la costruzione o il recupero di alloggi che sono assegnati in locazione temporanea o permanente «a canone calmierato» a quei nuclei familiari che ne presentano i requisiti<sup>34</sup>. Per tale scopo, la Regione concede finanziamenti ai comuni che realizzano gli interventi, per i quali possono attivare le ATER provinciali. L'accesso agli immigrati non è preferenziale ma stabilito sulla base di criteri socio-economici generalmente uguali per tutti<sup>35</sup>.

Precisato il percorso storico-legislativo che inquadra le politiche venete per il territorio e il welfare, è evidente che ogni attore territoriale, sia questo istituzionale o meno, possiede deleghe specifiche: i comuni hanno competenze per le politiche sociali, le regioni per quelle sanitarie. L'integrazione socio-sanitaria avviene con la delega dei comuni alle ULSS. Tale definizione avviene secondo criteri variabili, che vanno dalla dimensione del comune, alla presenza attiva del privato sociale e a quella di servizi specifici attivati dalle ULSS. Un caso emblematico che negli anni della crisi economica ha

<sup>31</sup> Le aree di intervento previste nel PSSR 2012-2016, infatti, erano nove: Famiglia, Infanzia, Adolescenza, Giovani, Anziani, Disabilità, Dipendenze, Salute mentale, Sanità penitenziaria.

<sup>32</sup> Deliberazione della Giunta Regionale n. 157 del 26 gennaio 2010, «Approvazione delle Linee Guida Regionali sui Piani di Zona» (L. n. 328/2000, LL.RR. n. 56/1994, n. 5/1996, n. 11/2001, DGR n. 1764/2004, DGR n. 1560/2006, DGR n. 3702/2006, DGR 1809/2009). Le aree di intervento, individuate dalle Linee Guida, erano sette: Famiglia, Infanzia, Adolescenza, Minori in condizioni di disagio; Persone anziane; Disabilità; Dipendenze; Salute mentale; Marginalità e inclusione sociale; Immigrazione.

<sup>33</sup> Nel periodo in esame, vigeva quello approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 10 luglio 2013, con deliberazione n. 55 (pubblicata nel *Bollettino Ufficiale della Regione Veneto* n. 69 del 13/08/2013, pag. 177).

<sup>34</sup> Come previsto dall'art. 18 della Legge regionale 2 aprile 1996, n. 10 (BUR n. 34/1996), «Disciplina per l'assegnazione e la fissazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

<sup>35</sup> Salvo alterazioni apportate a livello municipale, come ricordato poco fa nei casi studiati da Ambrosini.

realizzato numerosi interventi per la popolazione immigrata nel settore socio-sanitario è rappresentato dalla Struttura Alta Professionalità Immigrazione, appartenente all'Azienda sanitaria ULSS 6 Euganea<sup>36</sup>. Il Settore, allora attivo sul territorio padovano (città e parte meridionale della provincia), offriva servizi specializzati alle persone straniere che si trovavano in stato di indigenza o, in generale, senza fissa dimora, in situazione regolare o meno<sup>37</sup>. Negli anni, la struttura è diventata un punto di riferimento per la popolazione e per le stesse reti istituzionali: *se uno straniero si presenta alla Caritas di Padova, o presso la cucina popolare della città, o addirittura al pronto soccorso dell'ospedale, questi, a volte prima ancora di essere assistito o accolto, viene dirottato presso la nostra struttura affinché vengano realizzati tutti gli esami medico-sanitari necessari sul piano della prevenzione delle malattie, soprattutto infettive*. Per tale ragione, *il servizio partecipa a numerose reti che coinvolgono altre strutture di accoglienza e assistenza per gli immigrati (collaborando anche con l'autorità giudiziaria e di pubblica sicurezza)*. Tra queste, il *Progetto PASS, per la promozione dell'accesso della popolazione immigrata ai servizi socio-sanitari e lo sviluppo delle attività di informazione ed orientamento socio-sanitario nelle ASL italiane*, di cui la Struttura è stata tra le principali protagoniste. Sul fronte dell'accoglienza e tutela dei minori non accompagnati, la struttura collaborava con il Comune di Padova (che si occupa della responsabilità tutoriale in questi casi), concentrandosi sull'offerta di servizi pediatrici. La stessa struttura coordinava allora il «Tavolo sull'Immigrazione e le Criticità Sanitarie», uno spazio di condivisione degli interventi tra attori locali cui partecipavano il Comune di Padova, Forze dell'ordine, Prefettura, Caritas e Diocesi. *Questo tavolo, pur non prevedendo una discussione a tutto campo sul tema dell'immigrazione, serve ad affrontare casi emergenziali legati a problemi di sanità pubblica*. Infine, insieme al Prefetto di Venezia (già Commissario per l'emergenza nomadi) l'Ufficio sedeva anche al «Tavolo per l'emergenza nomadi», altra forma di coordinamento socio-sanitario emergenziale.

<sup>36</sup> Allora «ULSS 16 di Padova». Le informazioni riportate sono estratte dall'intervista concessa all'autore da Mariagrazia D'Acquino e Eliana Scozzato. Le frasi riportate in corsivo sono attribuibili alla dr.ssa D'Acquino.

<sup>37</sup> Tra le attività più rilevanti per il territorio vi era senza dubbio il Servizio «Spazio Ascolto per stranieri», avviato nel 2005 con funzione di consulenza, informazione e orientamento socio-sanitario per cittadini stranieri regolari e irregolari e l'Ambulatorio dermatologico multietnico, Ambulatorio ostetrico ginecologico multietnico e Pediatria di comunità.

### 3. Regolazione politica e migrazioni in Portogallo<sup>38</sup>

In Portogallo, a differenza che in Italia, il decentramento amministrativo ha interessato solo marginalmente il tema dell'immigrazione. La ragione principale può essere chiaramente individuata nella particolare configurazione, del tutto metropolitana, della presenza di migranti nel paese. Se, infatti, sommiamo la presenza di non nazionali nelle più grandi aree metropolitane, Lisbona e Porto, e nel distretto meridionale di Faro, nell'Algarve<sup>39</sup>, raggiungiamo un numero totale pari al 75% delle presenze. Non essendovi necessità, il governo portoghese non ha avuto ragione di delegare gli interventi di politica migratoria all'attore municipale ma, per garantire assistenza, è bastato dislocare in alcune città i servizi offerti dal gestore nazionale di politica migratoria, l'Alto Comissariado para a Integração e o Diálogo Intercultural (ACIDI)<sup>40</sup>. Infatti, la rete dei Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAII), gli sportelli unici che raggruppano vari servizi<sup>41</sup>, è presente in un centinaio di comuni portoghesi, un terzo del totale<sup>42</sup>, essendo in moltissimi casi gli unici enti che promuovono misure di accompagnamento e sostegno specifico alla popolazione immigrata sul territorio. Al contrario, i Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante – CNAI (una sorta di *One-Stop Shop* polifunzionale e dedicato) sono presenti, non a caso, solo a Lisbona, Porto e Faro. La presenza di immigrati in Portogallo, quindi, non ha prodotto cambiamenti omogenei in tutto il territorio ma si è limitata a modificare lo scenario metropolitano delle grandi aree urbane, arrivando a interessare i centri distrettuali e alcune città medie. Tuttavia, per comprendere quali effetti tale particolare presenza abbia provocato sul welfare portoghese, in particolare nell'AML, è necessario approfondire sinteticamente l'assetto della regolazione politica portoghese, questa sì, strettamente legata al sistema delle politiche sociali nel paese.

<sup>38</sup> Come detto all'inizio del capitolo per il caso italiano, il tema dello sviluppo locale è strettamente legato, anche in Portogallo, a processi di riordino territoriale promossi in concomitanza con l'avvento della crisi economica del 2008-2009. Anche in questo caso, tuttavia, non sarà possibile che farvi qualche accenno (sempre corredato, ove possibile, da precise indicazioni di carattere normativo).

<sup>39</sup> Un'area vasta, caratterizzata dalla presenza di una rete policentrica di città di medie dimensioni, particolarmente strutturate nell'offerta di servizi turistici.

<sup>40</sup> Come ad esempio il programma *Português Para Todos* (corsi di lingua), *Linha SOS Imigrante* (servizio telefonico di emergenza multilingue), *Serviço de Tradução Telefónica* (STT), ecc.

<sup>41</sup> Regolarizzazione, nazionalità, ricongiungimento familiare, *social housing*, lavoro, previdenza sociale, ritorno volontario, salute, istruzione, formazione professionale, imprenditoria, sostegno, ecc.

<sup>42</sup> Sono 308 i comuni portoghesi.

Cominciamo dagli anni 2000 quando, al pari del caso italiano, i sempre più incisivi processi di europeizzazione hanno indotto il legislatore portoghese a promuovere misure di decentramento regionale<sup>43</sup>. Queste, come ha proposto Sousa (2013: 83), possono essere comprese in tre dimensioni: la riorganizzazione del territorio, l'introduzione di nuove forme di governo municipale e intermunicipale e la riforma del settore imprenditoriale locale<sup>44</sup>. Ci soffermeremo necessariamente solo sui primi due aspetti<sup>45</sup>, partendo dalle proposte di riorganizzazione territoriale. Non tra poche polemiche<sup>46</sup>, queste hanno portato all'accorpamento e alla riorganizzazione delle *freguesias*<sup>47</sup>, alla ridefinizione dei loro confini territoriali (artt. 6 a 9)<sup>48</sup>, al trasferimento di nuove competenze e risorse all'attore locale (art. 10)<sup>49</sup> e, infine, allo stimolo per la realizzazione di accorpamenti tra comuni (artt. 16 e 17). Per quanto riguarda l'assetto dei governi locali, gli interventi si sono focalizzati sulla realizzazio-

<sup>43</sup> Dando seguito a un percorso di riforma amministrativa di fatto iniziato dopo la rivoluzione democratica del 1974, con l'approvazione della Costituzione del 1976, che però ancora non aveva portato alla costituzione del livello di governo regionale.

<sup>44</sup> Una sintetica lista delle misure introdotte nella prima decade degli anni duemila riportata da Sousa comprende: Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de Setembro; Documento Verde da Reforma da Administração Local; Proposta de Lei 44/XII do Governo admitida em 8 de Fevereiro de 2012; la Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio que aprovou o «Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica»; la Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, sobre o «Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais»; Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro sobre a «Reorganização Administrativa de Lisboa»; Lei n.º 11-A/2013, de 28 de Janeiro sobre a «Reorganização Administrativa do Território das Freguesias».

<sup>45</sup> Dove, per *attività imprenditoriale locale*, si intende l'introduzione di un nuovo quadro normativo atto a facilitare la costituzione di società partecipate e *multiutility*, non solo a livello comunale ma anche intercomunale e metropolitano. Le nuove imprese locali sono persone giuridiche di diritto privato di *natura comunale, intercomunale o metropolitana*. Si veda a questo proposito la Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, in particolare, gli artt. 2, 6, 19, e 28.

<sup>46</sup> Causate soprattutto dalla contemporanea presenza in Portogallo del programma di intervento esterno (gestito dal FMI, dalla BCE e dall'UE, la cosiddetta *Troika*), nel cui «Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica» (nella traduzione ufficiale dall'inglese del governo portoghese), firmato nel maggio 2011, erano previste tali misure. In particolare, il Memorando, al punto 3.44, aveva imposto al governo portoghese di «riorganizzare la struttura del governo locale», entro il luglio 2012, «per ridurre in modo significativo» comuni e *freguesias* e, contestualmente, «migliorare la fornitura di servizi pubblici, aumentare l'efficienza e ridurre i costi» (p. 16).

<sup>47</sup> Le antichissime suddivisioni amministrative territoriali parrocchiali, istituite nel Medioevo dall'amministrazione imperiale portoghese alle quali, in seguito, con Decreto del 26 novembre 1830, sono state aggregate le *Giunte di cittadini* che si sono occupate dei problemi locali (come ricorda Sousa, 2013: 86).

<sup>48</sup> Introdotta dalla «Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio que aprovou o Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica».

<sup>49</sup> Dall'offerta di nuovi servizi educativi, culturali, sportivi alla concessione di licenze per attività economiche; dal sostegno sociale alla promozione di misure per lo sviluppo locale.



ne di economie di scala, introducendo forme di gestione intercomunale, come nel caso della riforma delle Aree Metropolitane e dell'introduzione ex-novo delle *Comunidades Intermunicipais*<sup>50</sup>. Quest'ultime sono state introdotte nell'ordinamento con l'obiettivo di estendere le attribuzioni delle reti intercomunali ai settori delle *multiutility*, nella sanità, nell'istruzione, nella conservazione ambientale, nella sicurezza e protezione civile e nella gestione di trasporti, aree pubbliche, turismo, assistenza sociale, attività sportive, giovanili e del tempo libero e, naturalmente, per la pianificazione e gestione strategica, economica e sociale del territorio.

Anche se gli obiettivi dichiarati dalle diverse normative, intesi come strategie di sviluppo locale, erano ambiziosi e riguardavano il decentramento amministrativo, il rafforzamento del municipalismo e delle *freguesias*, l'efficientamento della gestione e allocazione delle risorse pubbliche, la sostenibilità della struttura comunale, ecc. (come ha riassunto Nico, 2013), le critiche non sono mancate. Tralasciando le accuse di trattarsi di una mera applicazione dei tagli esatti dalla Troika nel programma di intervento esterno, alcuni osservatori, come lo stesso Sousa (2013: 97), hanno sottolineato come la riforma amministrativa non abbia risolto i problemi cronici dell'ordinamento territoriale portoghese: le *freguesias* non sono diventate il perno del governo locale (lo sono rimasti i Comuni) perché non hanno accresciuto significativamente le loro responsabilità e il personale è ancora meno qualificato di quello in dote all'attore municipale. Inoltre, la riforma non ha introdotto misure per la trasparenza amministrativa a livello locale e infine, *dulcis in fundo*, non venivano introdotte le *regioni amministrative* (governi regionali), come previsto dalla Costituzione della Repubblica Portoghese (CRP), nel 1976<sup>51</sup>. Ancora più severamente, Covas e Covas (2013), osservavano come il Portogallo stesse vivendo in quegli anni un vero e proprio processo di *deteritorializzazione* del territorio, che lo avrebbe portato ad acquisire «una forma di quasi-arcipelago, come se le economie locali e regionali fossero isole isolate» e che, senza un forte mercato interno fossero destinate a perdere «la direzione, il significato e la sostenibilità». Per Mourato, inoltre, la politica di ordinamento territoriale in Portogallo (*sobre-legislada e*

<sup>50</sup> Le aree metropolitane (di Lisbona e Porto) sono state prima istituite con la Lei n.º 44/91 de 2 de Agosto, «Áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto». In seguito, la norma è stata sostituita dalla Lei n.º 10/2003 de 13 de maio, «Estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos». Questa ha permesso la creazione di Grandi Aree Metropolitane e urbane, prevedendone due tipologie per le città sopra i 350 mila e sopra i 150 mila abitanti. Tale legge è stata a sua volta sostituita dalla Lei n.º 45/2008 de 27 de Agosto, «Estabelece o regime jurídico do associativismo municipal, revogando as Leis n.os 10/2003 e 11/2003, de 13 de Maio».

<sup>51</sup> CRP, artt. 255 a 262.

*sub-regulada*) soffre cronicamente di una legislazione pletorica che, paradossalmente, produce fragili sistemi di regolazione politica locale (Mourato, 2012). Per finire, secondo Ruivo, Gomes e Francisco (2011), il paradigma del potere locale portoghese non è riuscito a uscire «dalla tradizione dell'amministrazione locale napoleonica (dipendenza dal centro)» e non concede nei fatti una vera autonomia regionale (*Ibid.*: 218-219). In questo quadro, il rapporto con la società civile è reso più difficile dalla persistenza di fenomeni come «la personalizzazione del potere nella persona del Sindaco», che gli autori bollano addirittura come «una specie di “cesarismo locale”» (*Ibid.*: 221). Ne risulta uno scenario di «svuotamento dell'importanza degli organi consultivi e delle assemblee elettive, che riduce la funzione esecutiva all'*inner group* delle lealtà al Sindaco» (*Ibid.*: 221), dove sono spesso favorite relazioni individuali e privilegi a scapito dell'opinione pubblica. Ne consegue, un evidente «distanziamento delle élite municipali in relazione alla società e ai partner sociali rappresentativi dei settori socio-economici e culturali» (*Ibid.*: 221), con riflessi dannosi nei processi di partecipazione e democratizzazione politica.

Questi processi di decentramento amministrativo hanno contribuito a modificare la percezione sociale del fenomeno migratorio? In due *surveys* realizzati a metà e alla fine degli anni duemila, prima e dopo le riforme amministrative di cui si è parlato, si è voluto indagare sulle «immagini reciproche» di immigrati e portoghesi (Lages et alii, 2006) e sul rapporto tra sostenibilità del modello locale di sviluppo, uso di meccanismi di partecipazione innovativi, orizzontali e trasparenti e forme di cooperazione istituzionale multisettoriale e multilivello (J. Guerra, 2011). Nel primo caso, l'indagine fu realizzata nel 2004, un periodo di relativo benessere economico, e coinvolse circa tremila persone (1454 immigrati e 1539 portoghesi), rappresentativi della distribuzione territoriale e socio-demografica della popolazione in quell'anno. Lo studio venne costruito intorno a tre blocchi attitudinali: contrarietà all'immigrazione, valorizzazione degli immigrati, diritti ed espulsioni. Dalle opinioni degli autoctoni verso gli immigrati, il primo dato che emerse fu l'incongruenza degli atteggiamenti: se da un lato, infatti, i portoghesi comprendevano e solidarizzavano con le difficoltà degli stranieri, dall'altro vedevano con certa ostilità la loro concorrenza per i posti di lavoro ed erano assolutamente favorevoli al loro rimpatrio in caso di reati o di disoccupazione. Indipendentemente da questo, in seconda battuta, la maggioranza degli intervistati considerava l'immigrazione un fenomeno rilevante, un valore per il paese<sup>52</sup>. Scomponendo il campione, i portoghesi più poveri,

<sup>52</sup> In particolare, una larga maggioranza (circa l'85%) pensava che gli immigrati «facessero il lavoro che i portoghesi non volevano fare», due terzi affermavano che gli stranieri «arricchi-

meno istruiti e residenti nelle zone rurali del paese formavano una leggera maggioranza di contrari all'immigrazione, contrapposta a una minoranza di favorevoli costituita da connazionali più abbienti, istruiti e residenti nei centri urbani (*Ibid.*: 340).

La seconda indagine, svolta qualche anno dopo, tra il 2008 e il 2009, quando la crisi economica già cominciava a farsi drammaticamente sentire, fu costruita intorno ai dati di un sondaggio realizzato presso i 308 comuni portoghesi riguardo gli ostacoli alla realizzazione di processi partecipativi e di partenariato inter-istituzionale<sup>53</sup>. I risultati dimostrarono che, anche quando i Comuni riuscivano a coinvolgere un buon numero di abitanti<sup>54</sup>, i valori più bassi di partecipazione riguardavano i «gruppi più emarginati o esclusi (disoccupati, abitanti dei quartieri popolari, minoranze etniche e gli immigrati)» (J. Guerra, 2011: 245). In altre parole, la promozione di forme di governance partecipata, il decentramento amministrativo e i tentativi di coinvolgimento della popolazione, quasi mai riuscivano a comprendere gli immigrati. Occasioni perse, anche perché, secondo Guerra, queste esperienze riuscivano a «catalizzare democraticamente rivendicazioni che avrebbero portato inevitabilmente a conflitti territoriali». Non è una coincidenza, quindi, se i più evidenti casi di fallimento dei processi partecipativi si riscontravano «nelle zone più povere del paese, in quelle meno abitate, dove le risorse socio-economiche sono scarse, oppure dove si presentano tassi di invecchiamento e livelli di dequalificazione sopra la media» (*Ibid.*: 296). Al contrario, i casi di successo presentavano una correlazione positiva con i contesti caratterizzati dalla presenza di iniziative «inter o multi-municipali, guidate da associazioni di comuni, senza il coinvolgimento diretto degli esecutivi comunali» (*Ibid.*: 296).

Queste informazioni forniscono un utile indizio che conferma le ragioni dello scarso coinvolgimento degli immigrati nei processi di governance partecipata portoghese: infatti, anche se l'indagine di Guerra non ha messo esclusivamente a fuoco il fenomeno migratorio, essa ha però dimostrato che

vano la vita culturale del paese», mentre quasi il 70% li giudicava «fondamentali per la vita economica nazionale». Inoltre, la maggioranza degli intervistati non condivideva affermazioni riferite a supposti squilibri che la presenza di stranieri avrebbe prodotto sul rapporto tra contribuzioni e godimento di benefici previdenziali o circa l'inevitabilità di conflitti causati dalla convivenza con i portoghesi autoctoni (Lages et alii, 2006: 226).

<sup>53</sup> Hanno risposto al sondaggio 107 su 308 comuni portoghesi, distribuiti eterogeneamente sul territorio nazionale, sia per omogeneità regionale che per rappresentatività politica. Al centro dell'indagine, i processi partecipati come Agenda 21 Locale, Bilanci Partecipativi e altre iniziative che favorissero la partecipazione pubblica dei residenti e la presenza di forme di partenariato inter-istituzionale e pubblico-privato.

<sup>54</sup> Soprattutto insegnanti, studenti, tecnici e dipendenti comunali, bambini e giovani, oltre ad anziani, pensionati e disabili.

quando i processi partecipativi sono sviluppati con trasparenza, integrità e coinvolgono tecnici e politici, i risultati sono numerosi e positivi. In altre parole, aumentano i livelli di fiducia tra governanti e governati, le politiche e gli strumenti di governo implementati rafforzano l'amministrazione, migliora la qualità della vita locale e il benessere sociale, si rafforzano i sentimenti di appartenenza, i cittadini si riappropriano degli spazi pubblici; in caso contrario, diminuisce la fiducia non solo verso le istituzioni (soprattutto dai settori più marginali della popolazione) ma, cosa ancora più preoccupante e pericolosa, quella verso gli immigrati.

#### **4. Immigrazione, regolazione politica e welfare nell'AML e nell'Amadorese**

Come si configura, allora, il rapporto tra immigrazione, regolazione politica e sistema di welfare in Portogallo? Quali dinamiche produce a livello locale, soprattutto nei territori ad alta densità migratoria, come l'AML? Per rispondere a questa domanda, dobbiamo prima precisare che le grandi trasformazioni avvenute in Portogallo a seguito della fine del lungo periodo autoritario (1933-1974), hanno modificato anche la politica sociale del paese. Come ha riassunto Cardoso (2013), l'assistenza sociale durante l'*Estado Novo* non era mai stata una priorità (*Ibid.*: 128); in quel periodo, infatti, lo Stato aveva sempre tenuto un ruolo secondario, facendosi sostituire dalle ben più radicate istituzioni di assistenza privata a scopi benefici (prima fra tutte, la Santa Casa da Misericordia di Lisbona)<sup>55</sup>. Lasciando spazio libero ai loro interventi, e sostenendone la diffusione sul territorio, il regime contribuì a rafforzarle nel paese<sup>56</sup>; poi, con l'avvento della democrazia, il vecchio sistema corporativo è interessato da un processo di riforma che emerge anche dalla maggiore partecipazione dei cittadini nella governance locale, successivamente riconosciuta dalla Costituzione portoghese (*Ibid.*: 129)<sup>57</sup>. Da questa delicata fase, ricorda Cardoso, emergono nuovi attori politico-sociali locali che erogano nuovi servizi di «risposta sociale» (*resposta social*), dando vita a una

<sup>55</sup> Le *misericordie* sono le istituzioni caritatevoli costituite alla fine del XV secolo dalla monarchia e dalla chiesa cattolica portoghese, per volere della regina del Portogallo, D. Leonor de Avis (1458-1525). La Santa Casa fu fondata a Lisbona nel 1498 (Abreu, 2002). Queste istituzioni hanno avuto un ruolo centrale nell'offerta di cure mediche e assistenza sociale; anzi, il regime accrebbe la loro importanza elevandole al ruolo di primo centro di promozione e coordinamento di tali attività a livello locale, in particolare nell'area materno-infantile e ospedaliera (Cardoso, 2013: 128).

<sup>56</sup> Così, nei piccoli e medi centri portoghesi, gli ospedali e gli orfanotrofi erano comunemente gestiti dalle misericordie.

<sup>57</sup> In particolare, dal Cap. V, «Organizações de moradores» (CRP, artt. 263-265).

sorta di «nuovo terzo settore», che progressivamente affianca le tradizionali forme di assistenza. Dall'altro lato, la vivacità di ONG, commissioni di abitanti, movimenti spontanei, volontariato laico e cattolico produce movimenti di rivendicazione sociale, particolarmente intensi sulle vertenze abitative, l'assistenza e l'educazione primaria, il trasporto pubblico (*Ibid.*: 130).

Naturalmente, sono molte le normative introdotte nel post-1974, cominciando dalla legge sulla *Segurança Social* del 1984<sup>58</sup>, voluta dal governo del socialista Mário Soares (1983-1985). Questa norma caratterizza l'intervento dello Stato in un nuovo formato, definito dell'*azione sociale*, che si propone di garantire la protezione dei lavoratori e delle famiglie, l'uguaglianza sociale, il decentramento dei servizi (compresi quelli previdenziali), la solidarietà e la partecipazione (art. 5). L'azione sociale dello Stato diventa così *trasversale* al sistema di protezione e si estende alle politiche per la famiglia, a quelle per la sanità, occupazione, invecchiamento, per le disabilità e la povertà (Cardoso, 2013: 131). Ciò implica la crescita esponenziale delle competenze della politica sociale portoghese, che in questo modo passa a tutelare anche la popolazione immigrata. Gli interventi sono sempre realizzati in collaborazione con altri gruppi eterogenei: dalle istituzioni, agli attori sociali, dagli assessorati municipali, alle misericordie, dagli enti di beneficenza del privato sociale (IPSS), alle associazioni culturali e sportivo-ricreative. Nel 1996, con l'avvento dei governi socialisti di António Guterres (1995-2002)<sup>59</sup>, viene introdotto il reddito di cittadinanza per tutti i cittadini che risiedano legalmente sul territorio, compresi gli stranieri che, in questo modo, entrano definitivamente nel sistema di protezione sociale<sup>60</sup>. Successivamente, nel 2000, viene introdotta una legge quadro, basata sui cardini della *solidarietà* e della *sicurezza sociale*, che rafforzano i principi di equità, discriminazione positiva, inclusione, mantenimento dei diritti acquisiti, sussidiarietà<sup>61</sup>. Il nuovo articolato suddivide l'azione sociale in tre aree: la protezione sociale dei cittadini e delle cittadine, la tutela della famiglia e il sistema previdenziale (art. 23).

Diversamente dal caso italiano, le politiche sanitarie portoghesi restano sostanzialmente separate da quelle sociali (come osservato da Carapinheiro, 2010). Il Servizio Sanitario Nazionale lusitano (SSN)<sup>62</sup>, infatti, sviluppa esclusivamente attività nel campo della promozione, prevenzione e cura della salute, anche in collaborazione con enti privati e IPSS. Questa copertura viene

<sup>58</sup> Lei n.º 28/84 de 14 de Agosto, da *Segurança Social*.

<sup>59</sup> Divenuto nel 2017 Segretario Generale dell'ONU.

<sup>60</sup> Lei n.º 19-A/96 de 29 de Junho, «Cria o rendimento mínimo garantido, instituindo uma prestação do regime não contributivo da segurança social e um programa de inserção social».

<sup>61</sup> Lei n.º 17/2000 de 8 de Agosto, «Aprova as bases gerais do sistema de solidariedade e de segurança social».

<sup>62</sup> Introdotto dalla Lei N.º 56/79 de 26 de Agosto.

estesa agli immigrati soltanto dal 2001, con l'introduzione di una normativa che permette ai cittadini stranieri regolarmente residenti di accedere all'assistenza sanitaria e farmacologica gratuita<sup>63</sup>. Negli anni successivi, non sono introdotti programmi o politiche sanitarie specifiche dedicate agli immigrati: infatti, le campagne e i programmi di promozione della salute e prevenzione delle malattie, diretti alla popolazione in generale, non considerano le specificità culturali, religiose e sociali degli stranieri (come riporta Andrade, 2006)<sup>64</sup>. In ragione di questi limiti, nel *II Plano para a Integração dos Imigrantes*, elaborato dall'ACIDI negli anni più acuti della crisi economica (2011-2013), si sono dovute prescrivere alcune indicazioni utili a favorire l'accesso dei migranti al SSN, la formazione interculturale degli operatori, l'adozione di protocolli interculturali nell'erogazione dei servizi, l'avvio di partenariati con il terzo settore e con i paesi di origine. Purtroppo però, complici la crisi economica, il programma di aiuti esterno e le conseguenti misure draconiane di contenimento della spesa, l'accesso degli immigrati e delle immigrate al SSN diminuisce in quegli anni: infatti, come ha avuto modo di rilevare Paddilla (2013: 64), «anche se [...] tutti gli immigrati hanno accesso 'garantito' all'assistenza sanitaria [...] il Portogallo negli ultimi anni si è allontanato dagli standard internazionali di buone prassi e dalle politiche favorevoli agli immigrati, mentre sono aumentate le disuguaglianze».

Per chiudere questa breve caratterizzazione del sistema di welfare portoghese, ricordiamo che una delle problematiche sociali più gravi, soprattutto per l'Area Metropolitana di Lisbona (AML), è stata in quel periodo la correlazione positiva tra abitanti immigrati e disagio abitativo<sup>65</sup>. Infatti, sono stati numerosi i programmi di *social housing* di cui ha abbondantemente beneficiato la popolazione immigrata; tra i più rilevanti, possiamo citare il programma chiamato *Iniciativa Bairros Críticos* (del 2005)<sup>66</sup>, che ha avuto

<sup>63</sup> Attraverso il Despacho n.º 25 360/2001 (2.a série), emesso dal Ministero della Salute.

<sup>64</sup> In questo senso, sono da ricordare alcune pubblicazioni ACIDI: un opuscolo sulla salute («Health Guide for Immigrants») e altri opuscoli sulla prevenzione di malattie infettive; pubblicazioni sull'assistenza psicologica, sanitaria e logistica alle vittime di violenza offerta da professionisti del SSN presso i CNAI di Lisbona e Porto; la presenza di un servizio di assistenza psicologica e psichiatrica offerto dall'Ospedale Miguel Bombarda di Lisbona chiamato Consulta de Psiquiatria Transcultural; la costituzione della Consulta Migranti presso il Núcleo de Estudos Epidemiológicos de Doenças Transmissíveis em Populações Migrantes, dell'Istituto de Higiene e Medicina Tropical di Lisbona.

<sup>65</sup> Come riportato in numerosi studi (CET/ISCTE, 2008; Fonseca, 2008: 79–80; Malheiros & Fonseca, 2011; Instituto Nacional de Estatística, 2012)

<sup>66</sup> Promossa dalla Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e Cidades, attraverso l'Istituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) che l'ha adottata attraverso la Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2005 de 2 de Agosto. Inizialmente prevista per un periodo di attuazione di due anni è stata successivamente prorogata con Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/2007, de 31 de Dezembro 2007.

come obiettivo «la qualificazione dei territori urbani che presentino fattori di vulnerabilità critica, attraverso interventi socio-territoriali integrati». Il programma abitativo è stato realizzato sperimentalmente in tre territori, tra cui due appartenenti all'AML: Cova da Moura (Amadora) e Vale da Amoreira (Moita)<sup>67</sup>. Al centro dell'intervento, cui hanno contribuito numerosi soggetti istituzionali e locali, vi sono stati temi come la legalità dell'occupazione del suolo e l'introduzione di meccanismi di partecipazione pubblica, articolati insieme alle associazioni degli immigrati e di abitanti dei quartieri, sempre quando legalmente costituite.

Anche nel caso amadorese, secondo quanto pubblicato dal *Diagnóstico Social da Amadora* (DSA) nel 2011<sup>68</sup>, quello abitativo è stato uno dei problemi più rilevanti per la città che, come abbiamo visto, ha sofferto moltissimo negli anni della crisi. Nel documento del 2011 si dava conto di circa 1400 famiglie (iscritte al PER ma ancora in attesa di sistemazione) che risiedevano in 1800 baracche. Queste si andavano ad aggiungere alle 2071 abitazioni di edilizia popolare che ospitavano 2010 aggregati familiari. Questi numeri non consideravano le persone non iscritte al PER che, secondo un sondaggio condotto dall'ONG indipendente Habita<sup>69</sup> nel quartiere Santa Filomena, erano allora 285 (divise in 84 famiglie), tra cui 105 minori. Tra queste vi erano 80 disoccupati, 14 persone con invalidità permanente, disabilità o malattia cronica e circa 20 famiglie monoparentali. Il reddito medio stimato era compreso tra i 250 e 300 euro (il salario minimo portoghese nel 2012 era pari a 485 euro).

Per chiudere, veniamo rapidamente al contesto dell'AML, per ciò che riguarda il welfare e il rapporto con l'immigrazione. Secondo Maria Lucinda Fonseca<sup>70</sup> nella zona che si sviluppa intorno alla capitale *le politiche abitative, sanitarie, educative e socio-assistenziali sono settori di policy in cui gli immigrati, insieme al tessuto associativo locale e agli assessorati comunali competenti, riescono a realizzare forme di partecipazione significative e influenti*. Molte città dell'AML hanno realizzato attività in collaborazione con il terzo settore sui temi dell'immigrazione, adolescenza, disoccupazione, donne, lavoro e salute: è il caso del Comune di Loures, ad esempio, in cui già dal 1993 le associazioni di immigrati partecipano a interventi sul tema della convivenza interreligiosa (a causa della forte presenza di comunità induiste e mu-

<sup>67</sup> Il terzo territorio è stato Lagarteiro, situato nell'Area Metropolitana di Porto.

<sup>68</sup> Si tratta dello strumento triennale di caratterizzazione delle condizioni sociali territoriali a disposizione della Rede Social Local, di cui ci si occupa nel capitolo successivo.

<sup>69</sup> L'associazione Habita è una ONG che si occupa di diritto alla casa: l'indagine risale al luglio 2012.

<sup>70</sup> Intervista concessa all'autore il 6 marzo 2012 presso l'Istituto de Geografia e Ordenamento do Território dell'Università di Lisbona. Le frasi da questa estrapolate sono riportate in corsivo.

sulmane), andando a cooperare con il comune nella costituzione di un ufficio specifico per gli affari religiosi e sociali (Gabinete de Assuntos Religiosos e Sociais Específicos) (Severino & Curado, 2005). Questa ripartizione comunale, secondo Fonseca, aveva *evitato atteggiamenti discriminatori, grazie a un rapporto molto forte con le associazioni [dei migranti], che hanno fatto studi sul territorio e sono diventate attrici motivate*. Anche a Seixal, il programma «Pacto para a cidadania» (sostenuto dal progetto EQUAL «Migrazione e sviluppo»), era una piattaforma di intervento integrato che articolava e mobilitava enti pubblici e privati locali nell'analisi dei problemi legati al fenomeno migratorio e nella ricerca delle soluzioni. A Sintra, continua Fonseca, *anche se il Presidente era del PSD [Partito socialdemocratico, di centro-destra] è stato creato il Dipartimento di Azione locale sociale che cerca di articolare i rapporti con le organizzazioni e le scuole per attuare le iniziative del comune*.

Ci concentriamo adesso sullo studio dettagliato di due forme di innovazione istituzionale nelle politiche locali per lo sviluppo e il welfare, nel Camposampierese e nell'Amadorese.





## Capitolo 8

# Innovazioni istituzionali e assenza di politiche integrate per lo sviluppo locale

In questo capitolo illustreremo il funzionamento delle politiche messe in atto da partenariati multisettoriali locali presenti nei due territori al centro dello studio di caso, il Camposampierese e l'Amadorese. Le informazioni sono state raccolte nel corso della ricerca e provengono da fonti primarie (interviste in profondità<sup>1</sup>, documenti ufficiali, statistiche) e secondarie<sup>2</sup>, e sono qui riprodotte, per entrambi i casi, attraverso un'iniziale caratterizzazione degli organismi, un paragrafo centrale dedicato alle attività in materia di immigrazione e uno finale che si occuperà di alcune «assenze» di politiche integrate. La ragione per cui ci concentreremo non solo sulle politiche realizzate e le reti costruite, ma anche sulla mancanza di politiche è giustificata dal quadro analitico adottato (Tabella 5). Questo, infatti, considerava tensioni e processi di ricodificazione che producono politiche integrative e di sviluppo-senza-i-migranti, a scapito di pratiche interculturali e di sperimentazione-con-i-migranti. Da questi conflitti possono scaturire processi di acculturazione e xenofobia, che compromettono la coesione sociale e territoriale. Per verificare empiricamente il quadro nei singoli casi di studio, come fatto per i contesti generali nella seconda parte, i dati empirici illustrati di seguito

<sup>1</sup> Sono state realizzate 27 interviste in profondità, 13 nel camposampierese (10 a nazionali e 3 a non nazionali) e 14 nell'amadorese (rispettivamente, 7 e 7) con politici e tecnici comunali, immigrati, sindacalisti, membri di ONG, di IPSS e della previdenza sociale portoghese (ISS-IP). La nazionalità e la condizione socio-professionale degli intervistati sono indicate prima di ogni citazione. L'attribuzione del genere è rimasta neutra per garantire ulteriormente l'anonimato. La mappa (anonima) degli intervistati è disponibile in Appendice (Tabelle 3 e 4).

<sup>2</sup> Una parte di queste informazioni è stata raccolta grazie alla partecipazione dell'autore alle attività del «Laboratorio Dire&Fare per lo sviluppo locale», realizzato all'interno del Master in «Governance dello sviluppo sostenibile» (edizione 2011-12) presso l'Università degli Studi di Padova, che si è occupato della «Sostenibilità politico-istituzionale dei processi di sviluppo locale». Per l'accesso ai materiali si ringraziano Patrizia Messina, Nicoletta Parise, Mattia Munegato e Marco Bassetto.

mettono a fuoco il rapporto tra organismi e immigrati, l'eventuale presenza di conflitti e le misure adottate per prevenirli e/o risolverli.

## **1. Le politiche per lo sviluppo locale del Camposampierese**

L'analisi del sistema di governance territoriale del Camposampierese ci interessa, soprattutto, per la peculiare organizzazione del governo locale, strutturato in una Federazione di 11 Comuni. Impostato sulla gestione associata dei servizi e la programmazione condivisa delle politiche di sviluppo locale, l'unione di comuni del Camposampierese costituisce un caso di sperimentazione istituzionale innovativo che, in collegamento con l'Intesa Programmatica d'Area (IPA) presente sullo stesso territorio, promuove forme di governance multiattore e multilivello.

Perché si è deciso di dare vita a tale esperienza? L'introduzione di un quadro normativo che istituisse forme di aggregazione intermunicipale come le IPA costituisce il primo strumento attraverso cui la Regione del Veneto è intervenuta per rimediare agli effetti negativi dell'eccessiva frammentazione del territorio. L'IPA, infatti, offre la possibilità di definire una propria strategia di sviluppo, con riferimento all'area territoriale *omogenea* su cui è istituita, grazie al contributo degli attori istituzionali, economici e sociali che vi prendono parte. L'istituto dell'Intesa Programmatica d'Area, in continuità con l'esperienza della Programmazione negoziata in Veneto<sup>3</sup>, e con le misure di decentramento amministrativo introdotte a livello nazionale<sup>4</sup>, consiste in un tavolo di governance multiattore che opera in un territorio considerato omogeneo per motivi storici, economici e/o legati a criteri di ordinamento territoriale. L'IPA non è quindi un ente gestore ma un tavolo permanente di concertazione politica fra attori locali, attivato con l'obiettivo di programmare lo sviluppo del territorio sovracomunale, in linea con la programmazione regionale, nazionale ed europea<sup>5</sup>. Le risorse per la sua attuazione provengo-

<sup>3</sup> La quale si sviluppa in Italia dagli anni settanta come prassi della contrattazione degli interventi sul territorio, ispirata al principio di sussidiarietà della politica europea (Legge 23 dicembre 1996, n. 662, «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», in particolare l'art. 2, commi 203 e ss.).

<sup>4</sup> Cioè le cosiddette Riforme Bassanini, di cui si è parlato nel capitolo precedente. Oltre a queste, segnaliamo che con il Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112, «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59» il legislatore ha riconosciuto agli enti locali un'ampia potestà di *autonoma individuazione dei soggetti, delle forme e delle metodologie con le quali realizzare modalità di gestione associata sovracomunale*. Questo intervento promuove l'estensione del ricorso alle forme associative e di cooperazione.

<sup>5</sup> La normativa di riferimento è costituita dalla Legge regionale 29 novembre 2001, n. 35

no da fondi regionali, statali, comunitari e dagli enti pubblici e privati che vi prendono parte. Questi possono essere Amministrazioni comunali, Province, CCIAA, Organizzazioni imprenditoriali e sindacali, Terzo settore, i quali si aggregano spontaneamente, a carattere volontaristico. L'adesione all'IPA da parte di nuovi soggetti, tuttavia, non è automatica ma dipende dall'approvazione dei suoi membri.

L'IPA del Camposampierese nasce in collegamento con l'attivazione dell'Unione di comuni, sulla scia del decentramento degli anni novanta e delle disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali<sup>6</sup>, che istituivano queste forme di associazionismo auto-regolato, capaci di assumere funzioni di competenza comunale<sup>7</sup>, e sperimentare modelli di integrazione istituzionale e organizzativa (Accordi di Programma)<sup>8</sup>. Resa possibile da questo nuovo quadro normativo, l'Unione tra i Comuni del Camposampierese nasce formalmente nella primavera del 2001, quando i Consigli Comunali di Camposampiero, Borgoricco, Santa Giustina in Colle e San Giorgio delle Pertiche, ne deliberano la costituzione e ne approvano lo Statuto; in seguito, tra il novembre 2002 e il gennaio 2003, anche i Comuni di Loreggia, Villa del Conte e Villanova di Camposampiero aderiscono, seguiti infine dal Comune di Campodarsego. Accanto all'Unione dei Comuni del Camposampierese nasce l'Unione dei Comuni dell'Alta Padovana, composta da tre Comuni: Trebaseleghe, Piombino Dese e Massanzago. La successiva fusione di questi due enti ha portato alla nascita della Federazione dei Comuni del Camposampierese, una nuova entità territoriale il cui funzionamento prevede che i comuni trasferiscano al nuovo soggetto la gestione dei servizi di polizia locale, protezione civile, attività produttive, difesa civica, catasto. Nel 2006 la Federazione ha avviato il progetto «Alleanza per lo Sviluppo del Camposampierese», con l'obiettivo di costituirsi nell'omonima Intesa Programmatica d'Area (IPA). La sede *di concertazione permanente* dell'IPA, come

(BUR n. 109/2001) «Nuove norme sulla programmazione» e dalla Deliberazione della Giunta Regionale n. 2796 del 12 settembre 2006, «Programmazione decentrata - Intese Programmatiche d'Area (IPA)». In particolare, la Legge regionale 35/2001 (art. 25) istituisce gli atti e gli strumenti della programmazione regionale, in particolare il Programma Regionale di Sviluppo, i Piani regionali di settore, il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, il Piano di attuazione e spesa e i bilanci pluriennali e annuali; l'articolo 4 stabilisce per tutti gli strumenti della programmazione regionale, il principio della concertazione con gli enti locali e con le parti economiche e sociali.

<sup>6</sup> Legge 3 agosto 1999, n. 265, «Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142.» (G.U. n.183 del 6-8-1999 - Suppl. Ordinario n. 149), recepito dal Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali».

<sup>7</sup> Artt. 32 e 33, «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali».

<sup>8</sup> *Ibid.*, art. 34.

viene definita dallo Statuto<sup>9</sup>, è il Tavolo di concertazione (TC), che riunisce il partenariato istituzionale ed economico-sociale locale di cui fanno parte i sindaci dei comuni, la Provincia di Padova, le parti economiche e sociali, enti pubblici (come gli istituti scolastici), le aziende partecipate e altre associazioni rappresentative di interessi collettivi, attive nel territorio<sup>10</sup>. Il TC, oltre a costituire il centro della vita democratica dell'Intesa, realizza attraverso una struttura di staff la *diagnosi territoriale dell'area di intervento, comprendente sia l'analisi dei punti di forza e di debolezza che l'esame della programmazione locale, provinciale, regionale, nazionale e comunitaria in atto*. Di conseguenza, elabora e approva il *documento programmatico dell'IPA del Camposampierese*, lo strumento di programmazione dello sviluppo locale.<sup>11</sup> La governance del partenariato, come prevede il Regolamento, spetta a un Sindaco della Federazione dei Comuni, che diviene Presidente del Tavolo, e funge da coordinatore ed eventuale promotore delle iniziative, che possono partire da qualunque membro. La finalità del TC è *promuovere lo sviluppo sostenibile dell'area del Camposampierese, nelle sue tre dimensioni economica, sociale e ambientale*. Il Piano strategico adottato dall'IPA negli anni in cui si è svolta la ricerca era costituito da sei assi tematici: innovazione ed economia della conoscenza, capitale umano, accessibilità, qualità della vita, qualità dell'ambiente naturale, dinamismo e coesione sociale, ai quali si è voluto aggiungere un Asse Sistemico di Infrastrutturazione per rispondere all'esigenza di un supporto generale all'intero processo di governance del territorio e alla realizzazione operativa e alla valorizzazione delle idee-progetto. Le azioni che presentavano misure di impatto sociale erano presenti nell'Asse 6 «Dinamismo, coesione sociale e sicurezza» ed erano le seguenti: 6.A – solidarietà e inclusione sociale, di cui 6.a.1. Strutture residenziali domotiche e di teleconforto; 6.B – miglioramento delle capacità locali di governance, di cui 6.b.1. Server farm territoriale e realizzazione di un archivio unico generale territoriale del Camposampierese e 6.b.2. Costituzione del Club Territoriale di Promozione Turistica del Camposampierese.

Alcune ricerche<sup>12</sup> hanno evidenziato come tale forma di governance pos-

<sup>9</sup> Una cui parte del testo è qui riprodotta in corsivo.

<sup>10</sup> Il Tavolo di Concertazione è composto, oltre dagli undici sindaci dell'Unione dei Comuni, anche da: Provincia di Padova, referenti per associazioni di categoria, referenti per associazioni sindacali, Consorzio di Bonifica Acque Risorgive, ATO Brenta, ETRA Spa, Camera di Commercio, Istituti Scolastici del Camposampierese, Consorzio Luce in Veneto, Confcooperative, Università degli Studi di Padova. Sono uditori: Lions Club Camposampiero e Rotary Club Camposampiero.

<sup>11</sup> Con i seguenti contenuti minimi: «elenco delle attività e degli interventi da realizzare, con i relativi tempi e modalità di attuazione e con i termini ridotti per gli adempimenti procedurali; individuazione dei soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività e interventi [...]».

<sup>12</sup> Sono stati consultati alcuni contributi relativi all'esperienza dell'IPA del Camposampierese,

sa costituire un valore aggiunto per il governo locale nella misura in cui riesce a raggiungere alcuni obiettivi: accrescere il potere di rappresentanza dei comuni, aumentandone la massa critica; incentivare la cooperazione tra gli enti, diffondendo procedure omogenee e buone pratiche; migliorare la qualità dei servizi, potenziando quelli esistenti e attivandone di nuovi; creare strutture organizzative efficienti, ovviando alle carenze dei piccoli comuni; valorizzare le risorse umane presenti nei comuni; realizzare economie di scala, ottenendo risorse aggiuntive rispetto a questi. Al contrario, tali potenzialità possono essere vanificate se venisse meno la capacità di collaborazione degli amministratori per costruire un governo della rete. Ciò può accadere a causa di resistenze al cambiamento, all'innovazione e al lavoro di gruppo da parte della struttura burocratica e del personale coinvolti, oppure a causa di carenza di professionalità o incertezza del risultato migliorativo sui servizi a fronte dell'impegno finanziario e organizzativo richiesto<sup>13</sup>.

## 2. L'IPA vista dagli intervistati

Di seguito, si riportano estratti delle interviste che compongono un quadro in cui si descrive l'atteggiamento dell'IPA nei confronti del fenomeno migratorio territoriale<sup>14</sup>. Partiamo con una dirigente dell'IPA (non immigrata) che parla di come si realizzano le politiche per l'immigrazione sul territorio: [IPA – Intervista 2] *Un po' tutte le amministrazioni comunali sono invitate [dall'IPA] a realizzare nel proprio comune delle iniziative [...] di integrazione [...].*<sup>15</sup> *L'idea è proprio quella di dire: ci attiviamo e poniamo attenzione anche*

tra cui monografie e tesi di laurea (Zara, 2007; Cecchini, 2011; D'Agostini, 2011) e articoli di carattere scientifico (Messina, 2006; Messina & Salvato, 2007; Messina, 2008; Messina, Gallo, & Parise, 2012).

<sup>13</sup> Infine, è interessante notare che la valorizzazione dell'IPA, avvenuta a seguito dell'introduzione dei fondi strutturali europei nella programmazione comunitaria 2007-2013, è andata nella direzione di sollecitare al governo regionale un quadro programmatico di riferimento che eliminasse il principio della zonizzazione per aree-obiettivo, sostituendolo con obiettivi strategici, in questo caso di «competitività regionale e occupazione», previsti all'interno del Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999.

<sup>14</sup> Le interviste hanno affrontato numerosi argomenti; tuttavia, si riportano in questo spazio solo quelli afferenti al tema dell'immigrazione.

<sup>15</sup> [...] a Loreggia, l'amministrazione comunale [...] ogni anno incontra le mamme che hanno avuto il figlio e quindi i primi nati, oppure c'è la premiazione degli studenti e stiamo vedendo che negli ultimi anni i benemeriti sono principalmente ragazzi stranieri [...]. A San Giorgio delle Pertiche c'è la Festa dei Popoli, per cui l'amministrazione organizza una giornata intera, addirittura non so se un weekend, dà uno spazio e la cittadinanza è invitata e così via. A Camposampiero, poco tempo fa, si è fatta una serata sui cibi multietnici [...]. E così via, a Villanova, Villa del

*a tutte quelle realtà che dal basso, nelle forme associative e in modo spontaneo, nascono. Lasciamo spazio, valorizziamole, riconosciamo queste cose perché [...] negli ultimi dieci anni, da quando è cominciata a salire la paura, diciamo che come anticorpi, un po' alla volta, sono iniziate queste attività, queste azioni. [...] C'è un'attenzione condivisa, però non con l'idea di necessariamente sempre di dare l'imprimatur istituzionale. Come dire, noi guardiamo con grande attenzione, favoriamo, creiamo spazio, ma è importante che sia la società civile che in questo momento si muove su questo. In altre parole, l'IPA non promuove politiche migratorie, ma stimola i comuni e il terzo settore a farlo. Una posizione un po' defilata, se si considera la preoccupazione della dirigente per i temi dell'integrazione e della sostenibilità dello sviluppo, visto che lei stessa riconosce l'esistenza di un rapporto interessante tra la presenza degli stranieri, l'offerta di lavoro, la coesione sociale e la percezione della sicurezza. [...] Anche nel tavolo IPA, ovviamente, si lavora per l'integrazione, per il buon vivere, per la cultura locale, per la raccolta differenziata, per la sicurezza stradale, per la diffusione della lingua italiana e anche la comprensione delle lingue straniere, per l'erogazione a tutti dei servizi. In questa direzione sono state realizzate alcune attività: per esempio, la pubblicazione di un libriccino in rumeno contenente le informazioni utili per l'utilizzo dei servizi sociali offerti dai comuni; nelle scuole del territorio, inoltre, vengono offerti corsi di italiano come seconda lingua mentre altri corsi di cultura romena e di cultura senegalese<sup>16</sup> vengono offerti a tutti gli studenti, [...] di modo che sia possibile affermare che negli ultimi anni gli anticorpi interculturali della società civile si siano moltiplicati. Un progetto in particolare, quello chiamato «Camposampierese sicuro» ha visto la realizzazione di incontri specifici con rappresentanti delle comunità provenienti dai paesi dell'est Europa sul tema della sicurezza stradale<sup>17</sup>. Ci sono stati incontri e momenti di confronto su questo con i rappresentanti delle associazioni [di immigrati]. [...] Abbiamo cercato di organizzare un gruppetto, sempre dell'Est, però nel Comune [di Camposampiero]. E alla fine abbiamo costruito quel libriccino [...]. Informazioni utili [...] quando una persona si reca negli uffici comunali, gli viene consegnato. È un segno anche di attenzione, di benvenuto, ecco. [...] Abbiamo fatto degli incontri con i rappresentanti. Abbiamo detto:*

*Conte, Borgoricco...*

<sup>16</sup> Si ricorda che la popolazione romena e quella senegalese erano allora tra le più numerose e da più tempo presenti sul territorio.

<sup>17</sup> Queste attività sono state realizzate all'interno di progetti bilaterali di cooperazione giudiziaria tra Italia e Romania, promossa dall'Università degli Studi di Padova (coordinati dalla prof. Messina): Progetto Intel-Just – JLS/2007/jPen/202 «International Training on European Law & Justice» (2007-09); Progetto I.N.S.P.I.R.E. «Innovative Network for Security and Prevention through Inter-Regional Euro-Cooperation» –JUS/2009/ISEC/AG/036. I progetti prevedevano la redazione e la diffusione di alcune guide in italiano e rumeno, in cui il cittadino straniero poteva trovare contatti utili per le prime necessità all'arrivo in Italia.

«mi raccomando, guardate che ora cominceremo a porre attenzione a questa cosa, passate parola, dei momenti di confronto su questo...». [...] Per un certo periodo, inoltre, [...] è stato aperto lo Sportello stranieri a Camposampiero, in collaborazione con la questura di Padova: in questo spazio si erogavano servizi quali l'emissione di documenti, eccetera, per fare in modo che tutte le problematiche dell'ospitalità, tutte 'ste cose, qui siano gestite, non a Padova, ma siano nel territorio. [...] Tutta questa roba burocratico-amministrativa. Tuttavia, ci tiene a sottolineare, [...] non abbiamo creato uno sportello "per" gli stranieri, ma dai ragionamenti che hanno fatto i sindaci, perché ne hanno discusso parecchio, scientemente, si è cercato di dire: «beh, non è una cosa che vogliamo trattare a parte, no?». Lo sportello non può essere considerato uno strumento di integrazione perché è uno strumento straordinario, è uno strumento che può sostituire quelli già presenti solo in una situazione di emergenza.

Allo stesso modo, alcuni sindaci si chiedono perché si debba creare una specifica rappresentanza per gli immigrati [nel TC dell'IPA] quando il mercato, lo Stato e il terzo settore sono già delle dimensioni che sono rappresentate all'interno del tavolo di concertazione. Prima di approfondire quest'ultimo aspetto relativo alla partecipazione degli immigrati e delle immigrate al TC, vediamo come, in un'altra intervista, la visione abbastanza positiva della dirigente sia problematizzata da quella di una tecnica [IPA, non immigrata – Intervista 3] [...] il Camposampierese presenta [...] peculiarità. Primo, che sono i comuni i più restii a investire nell'integrazione e nella mediazione ai conflitti. [...] Anche nel comune a Camposampiero [ci sono] conflitti nei condomini [...] o anche tra i vicini di casa. E poi [...] sono presenti più che altrove episodi di razzismo specialmente verso marocchini e nigeriani, ai quali raramente il mercato della casa offre un'abitazione proprio a prescindere. [...] Più che altrove, qui i cittadini italiani che si rivolgono allo Sportello per l'orientamento lavorativo se la prendono "con gli stranieri che rubano il lavoro". [In ogni caso, la politica migratoria] per me viene fatta dai singoli comuni. Può essere da [una] parte dell'IPA. Non so... perché poi viene divisa, viene scaricato nel Comune [...].

Due visioni completamente diverse che convergono sul ruolo predominante dei singoli comuni nella realizzazione di politiche migratorie locali, indipendentemente dalle attività dell'IPA. Da chi è composta quella parte dell'IPA cui fa riferimento l'intervista che si interfaccia di più con gli stranieri? Certamente dagli istituti scolastici, ammessi recentemente al TC, la cui collaborazione con l'IPA permette alcune sinergie, non solo di carattere interculturale, come ricorda una rappresentante delle scuole: [IPA, non immigrata – Intervista 11] [...] nel 2011 [...] soprattutto grazie alla Silvia



*Fattore<sup>[18]</sup>, l'IPA ha promosso una serie di iniziative... il Progetto Italiae<sup>[19]</sup>, in collaborazione con il museo di Rivoli [...] che ha coinvolto tutte le istituzioni scolastiche, tutte le scuole con una manifestazione che si è conclusa poi qui in piazza a Camposampiero.<sup>20</sup> Tuttavia, gli istituti scolastici esprimono alcune perplessità sull'effettivo interesse dell'IPA per le politiche interculturali: [IPA – Intervista 11] abbiamo fatto la ricerca sulle scuole medie, la ricerca sulle scuole superiori, la ricerca sull'università<sup>[21]</sup>, abbiamo identificato un blocco di dati che ci dicono [...] che gli studenti immigrati seguono delle dinamiche [diverse da quelli italiani], abbiamo visto che ci sono dei problemi [conflitti anche violenti] con gli italiani, insomma ci sono tutte queste cose che abbiamo messo in evidenza, però, alla fine, poi non si sono prese delle misure, non si sono realizzate delle politiche specifiche per intervenire. È forse per questa ragione che le riserve espresse nell'intervista non si limitano all'assenza di iniziative ma si estendono, più complessivamente, al funzionamento del TC: [IPA – Intervista 11] la valutazione [delle proposte al tavolo IPA] prima è fatta in altra sede, che sia la giunta, che sia la conferenza dei sindaci per cui anche qua se vogliamo essere sinceri fino in fondo il tavolo IPA non è che ha tutta questa forza progettuale elaborativa per cui è anche significativo che ci siano tutte queste rappresentanze, anche perché le decisioni di fatto operative vengono assunte in altri centri. Il tavolo dell'IPA avalla, discute, ma prende atto, direi che il termine esatto è "il prendere atto", il ratificare decisioni e condividere... forse, condividere [...] conoscere alcune decisioni prese, portare a conoscenza, ma non tanto il fatto di discutere e potere anche discostarsi da una scelta che è stata fatta in sedi*

<sup>18</sup> Allora Sindaco di Villanova di Camposampiero e presidente del TC.

<sup>19</sup> Italiae è stato un progetto di rete nazionale, realizzato in occasione del 150° Anniversario dell'Unità d'Italia, a cura del Dipartimento Educazione del Castello di Rivoli e promosso dal Comitato Italia150. Il progetto ha introdotto elementi di cultura contemporanea in 150 piazze italiane, rielaborando e ri-disegnando con inedite varianti la forma dell'Italia. Il progetto non aveva finalità interculturali o di valorizzazione di culture straniere, ma è stato realizzato in collaborazione con l'IPA e pertanto citato nell'intervista.

<sup>20</sup> *Nelle scuole del territorio sono stati realizzati alcuni progetti che riguardano l'intercultura, come quelli promossi dalla Rete Mosaico, un partenariato tra scuole elementari, medie inferiori e superiori degli undici Comuni, nato nei primi anni del 2000 con lo scopo di dare accoglienza, favorire l'integrazione degli alunni immigrati e promuovere la diffusione interculturale. Tali obiettivi sono perseguiti tramite attività che garantiscono il necessario supporto linguistico per l'apprendimento dell'italiano come L2 o percorsi interculturali finalizzati alla formazione della cittadinanza.*

<sup>21</sup> Ci si riferisce ad alcune ricerche tra cui «Esami di stato nelle scuole superiori di secondo grado del camposampierese 2007-2010» e «Alunni con cittadinanza straniera nelle scuole statali del Camposampierese 2005-2010», condotte da Roberta Soresi per il Centro Studi della Federazione dei Comuni. Si ringraziano la dr.ssa Soresi e il dott. Luciano Gallo per aver permesso l'accesso ai materiali.

*diverse. Io non ho percepito tanto questa possibilità di dire che «Sì, però questa cosa non ci va, forse dovremmo farlo in altro modo».*

Da queste testimonianze<sup>22</sup>, emerge un interesse sporadico dell'IPA per le politiche per l'integrazione che, quando produce misure di politica pubblica, tende a centrarle più sull'imperativo dell'inclusione sistemica (corsi di lingua per imparare l'italiano, legalità del soggiorno, sicurezza del territorio) che su quello interculturale (garantito dalla collaborazione con le scuole e non tanto, quando lasciato ai singoli comuni, dall'esotica esposizione del folklore etnico).

### 3. Assenza di politiche per l'immigrazione e il welfare

La frattura tra politiche migratorie e politiche sociali e, allo stesso tempo, tra politiche migratorie e politiche per lo sviluppo locale era inaspettata, al punto da collidere con l'iniziale progetto di ricerca, nel quale si era prevista l'analisi della «partecipazione dei migranti alle politiche pubbliche per lo sviluppo locale». In virtù di questa congiuntura si è dovuto necessariamente produrre uno studio sulla *non partecipazione*, un «non caso di studio», insomma, che tuttavia ha finito per ruotare coerentemente attorno alla tensione ipotizzata tra sviluppo-senza-i-migranti e sperimentazione-con-i-migranti.

#### **Il (non) caso di studio: la mancata partecipazione dei migranti all'IPA**

Lo studio dell'IPA ha evidenziato come i temi legati alle politiche per l'Intercultura non fossero considerate parte integrante della programmazione dello sviluppo locale. Un disinteressamento simbolicamente rappresentato dal rifiuto opposto dal TC alla pervenuta domanda di partecipazione al tavolo da parte degli immigrati. Una vera e propria forma di emarginazione? Supportati da un gruppo di sindacalisti, l'altra parte dell'IPA che promuoveva attivamente l'interculturalità all'interno del TC, alcuni stranieri regolarmente residenti avevano formalmente richiesto di partecipare al TC attraverso le principali associazioni presenti sul territorio, aprendo un dialogo con rappresentanti del Tavolo. Ne seguirono degli incontri che però non portarono alla loro ammissione. Avendone chiesto conto agli intervistati, analizziamo questa *assenza* come studio specifico di caso.

Partiamo da alcune opinioni al riguardo, cominciando da quella di un migrante che, pur confermando il rapporto frequente della sua associazione con i singoli comuni, sostiene di non aver mai partecipato alle riunioni del TC: [IPA – Intervista 6] *no, questo no, IPA non siamo partecipato a questi in-*

<sup>22</sup> Che costituiscono solo un piccolo estratto di quasi dodici ore di registrazione nelle interviste realizzate nel Camposampierese.

contri. [...] So che esiste, però non sono mai andato a questi incontri. Il comune comunque di Camposampiero, ad esempio ci chiama, quando c'è Mano Amica<sup>23</sup>, [...] tutte feste che organizzano per famiglie là, ci chiamano, io partecipo, [...] ci conosciamo collaboriamo, perché il comune di Camposampiero ogni anno organizza Una piazza per giocare [un evento annuale dedicato ai bambini della città]. Tutti i bambini si radunano per giocare, ognuno fa qualcosa per i bambini, gli immigrati fanno quello che possono fare, noi facciamo le treccine, le nostre donne vanno là e fanno le treccine nei capelli, o battere i tamburi, fare qualcosa per i bambini, per soddisfarli, come si chiama, ogni gruppo fa qualcosa. Comunque ci chiamano, però io IPA non ho mai partecipato a questi incontri. Una seconda testimonianza – sempre di un immigrato – parla della vicenda che comincia con alcuni incontri di coordinamento tra immigrati con i rappresentanti sindacali. In seguito, il gruppo chiede di essere ricevuto da alcuni rappresentanti dell'IPA: [IPA – Intervista 7] *abbiamo avuto due incontri, uno con la Sindaca a Villanova di Camposampiero<sup>24</sup>, e l'altro con [un dirigente dell'IPA dove] c'era anche il comandante dei vigili urbani del Camposampierese. Dopo un paio di riunioni non risolutive, l'immigrato incontra uno degli interlocutori che, in risposta al suo sollecito, risponde: «Prova a riflettere un po': non stare a prenderti come un immigrato, prenditi come un cittadino, prenditi come un lavoratore. Sei rappresentato? Siete rappresentati? La Cgil c'è, perché rappresenta tutti i lavoratori, i nostri sindaci ci sono? Vuol dire che siete rappresentati!» [...] Da quel periodo ho detto: per come la penso io ok, per me va bene, non ci sono problemi. Finché va bene anche per gli altri va bene anche per me. [...] Non è che sono convinto, [...] per me, farsi conoscere meglio sarebbe meglio che avere un rappresentante dentro, [...] perché ci sono alcuni comuni dove ci sono sempre, non dico di litigi, ma problemi tra la comunità immigrata e l'autorità comunale della zona. Per fortuna a Trebaseleghe non è mai successo ancora niente, per quello che ne so; credo che per evitare cose del genere sarebbe meglio avere un rappresentante all'IPA, non so se mi spiego. Un terzo cittadino immigrato, commenta l'utilità delle riunioni che ci sono state: [IPA – Intervista 8] *È servito di qualcosa concreta come dicevi prima? Niente. Glielo dico, capito? Può darsi, può darsi che si vuol fare un collegamento di questo genere concreto, almeno ci sono diciamo raggi, oppure ci sono dei domini: in quello della cultura, va bene. Nel sociale ci possono dare anche un sostegno... politico se vuoi, anche quello si può dare. Ma nessun legame di questo tipo c'è mai stato, hai capito? Vogliono fare qualcosa e allora dovrebbe essere concreta**

<sup>23</sup> Si riferisce all'evento annuale organizzato dall'Associazione di Volontariato «Mano Amica», Onlus di Camposampiero formata da 150 famiglie, che mensilmente versano una quota libera del loro bilancio familiare per sostenere iniziative a favore di coloro che nei Paesi poveri non sono in grado di soddisfare i bisogni primari (informazioni istituzionali).

<sup>24</sup> All'epoca era Silvia Fattore.

*come dicevi prima. Quante persone hanno bisogno di che cosa: possiamo elencarle possiamo vederle, possiamo unirle e studiare i casi che sono veri, che non sono veri: ognuno fa il suo ruolo distintamente dall'altro. [...] Ogni associazione con l'ente pubblico.*

L'esclusione dei migranti dal TC dell'IPA suona ancor più paradossale se confrontata con le parole espresse da una politica locale che ha preso parte agli incontri: [IPA, non migrante – Intervista 12] *questo gruppo di senegalesi, oggi, se parli con loro non vedono più Trebaseleghe, che è il loro centro. Vedono il Camposampierese, con una logica, con una maturità che veramente è quasi commovente, perché [...] venivano a portarmi l'invito in comune, cosa che non fanno altre associazioni ben più radicate nel territorio; per dire che secondo me questo è stato frutto di un dialogo.* Eppure, la stessa persona riconosce che l'allargamento del TC alle scuole aveva portato benefici all'IPA: [IPA – Intervista 12] *tieni conto che invece a livello di scuole [...] tutto sommato noi abbiamo beneficiato, [...] ha dato un contributo straordinario questa necessità di integrazione scolastica proprio per sviluppare un tema di rete tra scuole che poi ha dato la possibilità di poter esprimere un rappresentante del mondo della scuola all'interno dell'IPA. Mi spiego meglio, mi pare che sia stata più una cosa che è partita dal basso che ha fatto beneficiare l'IPA piuttosto che IPA che ha fatto qualcosa per questo tema.* Tuttavia, quando si è trattato di coinvolgere le associazioni degli stranieri: [IPA – Intervista 12] *abbiamo spiegato il ruolo del tavolo dell'IPA e non è che si possa intendere la partecipazione al tavolo come una «presenza per parti della società».* In realtà, nelle parole della sindacalista che ha sostenuto l'iniziativa: [IPA, non migrante – Intervista 13] *ci hanno risposto di no, in quanto [le associazioni di immigrati] non sono enti che hanno valenza economica di fatto. [...] Loro vedono il tema dell'immigrazione nel sociale e non nel tema delle attività produttive. [...] Non hanno mai considerato il tema delle politiche migratorie come un rilancio del territorio, ma come una politica strettamente legata alla marginalità o all'accoglienza.*

Cosa manca, dunque, all'IPA? Abbiamo rivolto questa domanda a una dirigente, che ha risposto: [IPA, non migrante – Intervista 2] *Per quanto riguarda il tavolo dell'IPA, manca di certo un'evoluzione nel senso di avere la presenza degli immigrati come voce organizzata. Un'altra cosa importante da fare è quella di rimettere in ordine il tema della diversità come ricchezza. Terza cosa: predisporre le condizioni affinché si possano affrontare con una capacità di gestione situazioni future, al momento ipotetiche ma indubbiamente possibili, in cui ritornino le tensioni di un tempo. In questo senso è importante lavorare sul tema della coesione sociale avendo come orizzonte di riferimento il terzo settore.*

*Sviluppo locale senza welfare*

Se da un lato non è assicurata una qualsiasi forma di rappresentanza dei migranti nel Tavolo di Concertazione, dall'altro non vi è nessuna interazione formale con l'ULSS territoriale di riferimento (allora ULSS 15), anche se tutti gli 11 comuni che costituiscono l'IPA facevano parte del Distretto socio-sanitario 1 Sud Est dell'Azienda Sanitaria dell'Alta Padovana<sup>25</sup> e, perciò, i loro primi cittadini partecipano all'omonima Conferenza dei sindaci<sup>26</sup>. Tra IPA e ULSS, quindi, nessun tipo di interazione avveniva, né nel caso dell'elaborazione del Piano di Zona e nemmeno per la definizione dei documenti di programmazione territoriale, come se le politiche di welfare non avessero a che fare con lo sviluppo del territorio e vice versa. Naturalmente, l'Azienda ULSS 15 aveva prodotto un Piano di Zona per il periodo 2011-2015 che comprendeva politiche rivolte agli immigrati, in particolare: *potenziare il Servizio di Mediazione Linguistica e Culturale in tutti gli ambiti socio-sanitari a gestione diretta ULSS 15; consolidare la collaborazione interistituzionale tra Servizi dell'ULSS e tutte le articolazioni del sistema scolastico e formativo finalizzata all'inclusione sociale e scolastica di donne e minori stranieri; potenziare le iniziative in atto nel territorio per favorire l'inclusione e la coesione sociale valorizzando l'associazionismo immigrato; avviare strategie ed interventi innovativi, mirati e settoriali, per gli ambiti materno infantile, consultori familiari, URP.*

A questo proposito, abbiamo intervistato alcuni rappresentanti del servizio socio-sanitario dell'ULSS 15 e di cooperative che con questo collaboravano per la realizzazione delle politiche: [IPA, non migranti – Intervista 4 e 5] *No, allora, ripeto, come IPA francamente non saprei individuare... non so se con il Dipartimento di Prevenzione ci sia qualcosa per esempio, ma come sociale [Servizi Sociali] no, non c'è qualcosa di specifico con l'IPA. Noi lavoriamo con i comuni, non con le unioni di comuni. [...] C'è un vincolo istituzionale [...] fra ULSS, che è un ente di servizio, e la Conferenza dei sindaci. Il resto è tutto free, nel senso [...], gli ambiti di attività sono tanti: io mi occupo del sociale, non mi occupo anche [di sviluppo locale]. [...] I comuni hanno delegato all'ULSS pra-*

<sup>25</sup> L'ULSS 15 era divisa in due distretti: il distretto n. 1, Sud Est, comprendeva i comuni di Borganico, Campodarsego, Camposampiero, Loreggia, Massanzago, Piombino Dese, San Giorgio delle Pertiche, Santa Giustina in Colle, Trebaseleghe, Vigodarzere, Vigonza, Villa del Conte, Villanova di Camposampiero; il Distretto n. 2 Nord Ovest quelli di Campodoro, Campo San Martino, Carmignano di Brenta, Cittadella, Curtarolo, Fontaniva, Galliera Veneta, Gazzo, Grantorto, Piazzola sul Brenta, San Pietro in Gu, San Giorgio in Bosco, San Martino di Lupari, Tombolo, Villafranca Padovana.

<sup>26</sup> Negli anni in cui sono state realizzate le interviste, i comuni delegavano le competenze di politiche sociali all'allora ULSS 15, che garantiva l'integrazione socio-sanitaria. Con l'accorpamento delle ULSS su basi provinciali questa delega è stata messa in discussione, nella prospettiva di trasferire queste competenze alla Federazione dei Comuni.

*ticamente la totalità dei servizi, quindi, per esempio, l'assistente sociale che in genere nel Veneto è del Comune qui è dell'ULSS, perché noi abbiamo la delega. [...] Per certo è che noi non siamo mai stati interpellati per ragionare di IPA. Se fosse stato [fatto] l'avremmo trovato abbastanza fuori luogo perché si salta un livello istituzionale. [...] Io so, ho letto, ho visto per esempio che è stato tirato in ballo dalla dirigente del [Istituto Statale] Newton di Camposampiero [...] dicendo: «Però c'è un tavolo che è dell'IPA» e che si potrebbero fare delle cose. Nel momento in cui noi andiamo a parlare con loro [...] nella cornice molto chiara della [Legge] 9 del 1990<sup>27</sup> (un finanziamento regionale che viene dato alla conferenza dei sindaci), io dico: «[...] Se riesci a intravedere che c'è uno spazio per le scuole devi però avere chiaro che l'IPA risponde solo per il distretto 1 e non risponde per il distretto 2». [...] E detta questa cosa qui un paio d'anni fa non è mai successo niente. Da parte dell'Azienda sanitaria non vi è, pertanto, nessuna intenzione di partecipare all'IPA: [IPA, non migranti – Intervista 4 e 5] Dal mio punto di vista c'è un'architettura e ci sono dei livelli istituzionali che o lavori per cambiare quelli o partecipi a quelli. Non vedo, io non ho mai visto come alternativa all'ULSS l'IPA. [...] Avere un interlocutore che esprime una parola per i 28 comuni [la Conferenza dei Sindaci] è una roba che ci risparmia una fatica.... A Vicenza è un delirio: l'ULSS non parla con il comune capoluogo e... le politiche per l'integrazione scolastica? Su 39 comuni ce ne sono 39 diverse: è una follia! Noi non siamo mai andati a bussare alla porta dell'IPA perché IPA è sicuramente un livello sopra una cooperativa sociale, ma i luoghi della discussione del confronto e della programmazione sono altri istituzionalmente, quindi non ho motivo per andare a cercare l'IPA [...] È chiaro che il presidente dell'IPA di turno è un sindaco che comunque è in conferenza per cui diciamo la parte politica comunque per noi c'è sempre.*

Dalle attività dell'IPA sono assenti pure le politiche abitative, anche se le cooperative sono rappresentate al TC come categorie economiche. Con una certa contrarietà, lo fa presente una rappresentante di una cooperativa del padovano che si occupa di disagio abitativo, quindi di immigrazione: [IPA, non migrante – Intervista 9] *all'IPA, giustamente, chiamano anche soggetti diversi. Se vuoi fare qualcosa devi chiamare anche le associazioni di categoria eccetera, eccetera. Ma scusa, se io sto gestendo delle case che nel tuo comune che, fra l'altro, sono di proprietà tua, ti dispiacerà considerarmi come soggetto? Vuoi pensare che io possa dire qualcosa? [...] Non è stato inserito il tema dell'immigrazione, [...] chi c'è dell'ULSS? [...] Chi c'è dei servizi socio-sanitari qua? [...]*

<sup>27</sup> Legge regionale del Veneto 30 gennaio 1990, n. 9 (BUR n. 8/1990), «Interventi nel settore dell'immigrazione», che prevedeva l'avvio di «iniziative volte al superamento delle specifiche difficoltà connesse alla condizione di immigrato e a favorirne, nel mantenimento della lingua e della identità culturale, il processo di convivenza all'interno della comunità regionale» (art. 1).

*Per carità ci sono i sindaci e i sindaci rappresentano un mondo, però non vedo i servizi socio-sanitari. [...]. Ci vorrebbe il direttore dell'ULSS che dovrebbe esserci, e poi quello che si occupa degli anziani. Quello delle case di riposo, dov'è? Non si può non sapere, voglio dire, stiamo parlando di una popolazione di un certo tipo, quindi bisogna che qualcuno dica: «Oltre alle case di riposo c'è anche qualche centro diurno, qualche altro servizio, ma la massa di anziani che ne avranno bisogno come sta entrando? Sta facendo i conti? Lascerà che paghi la regione [...]?». Io queste domande se fossi un'intesa programmatica me le farei. [Ma] oggi noi gestiamo le nostre case e basta.*

#### **4. Le politiche locali di welfare ad Amadora**

Il caso della Rede Social Local (RSL) è parzialmente diverso da quello dell'IPA, come vedremo tra poco. Tuttavia, la forma con la quale si organizza il welfare nella città metropolitana lisbonese è anch'essa basata sulla programmazione condivisa degli interventi sociali, orientamento strategico che rende la rete un caso di sperimentazione istituzionale altrettanto innovativo sul piano della governance multiattore e multilivello.

Da dove si è partiti, nel caso amadorese? Tale forma di sperimentazione istituzionale innovativa è stata introdotta in Portogallo alla fine degli anni novanta<sup>28</sup> ed è dinamizzata e valutata dall'Istituto da Segurança Social ISS, IP<sup>29</sup>. Il comune ha la responsabilità di implementarne, gestirne, dividerne e svilupparne le attività di coordinamento e concertazione degli interventi sociali, basandosi sulla libera adesione da parte delle autorità ed enti pubblici o privati non profit che intendono parteciparvi. Il suo obiettivo è eliminare (o almeno ridurre) la povertà e l'esclusione sociale e promuovere lo *sviluppo sociale* nel territorio, attraverso un'*azione sociale* integrata e articolata con il governo nazionale. Generalmente, le RSL si costituiscono intorno a reti di partenariato locale composte, oltre che dalle istituzioni promotrici (per i Comuni, partecipano gli assessorati alle politiche sociali), dalle Commissioni Sociali delle *Freguesias*, istituti scolastici, ONG di vario tipo, dal Servizio sanitario locale e dalle cosiddette Istituzioni Private di Solidarietà Sociale (IPSS, anche in Portogallo successivamente riorganizzate)<sup>30</sup>. L'azione princi-

<sup>28</sup> Istituita dalla Resolução n.º 197/97, de 18 de novembro e consolidata dal Decreto-Lei n.º 115/2006 de 14 de Junho. Le parti in corsivo che seguono sono estratte dalla normativa o istituzionali.

<sup>29</sup> Equivale all'INPS italiano e dipendeva nel periodo di ricerca dal Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (MSESS). È stato riorganizzato nel 2012 con il Decreto-lei n.º 83/2012, de 30 de março.

<sup>30</sup> Riordinate dalla Lei n.º 24/2012 de 9 de julho, «Aprova a Lei -Quadro das Fundações e altera

pale è volta a formare *una coscienza collettiva dei problemi sociali e contribuire alla loro risoluzione attivando e ottimizzando risorse disponibili nei territori*. Ciò significa che la governance riguarda il livello municipale e che gli interventi sono pianificati in modo integrato tra entità pubbliche e private che si occupano di politica sociale nei territori. La RSL si basa fundamentalmente su alcuni principi<sup>31</sup>:

- la sussidiarietà, *con la quale si intende identificare e risolvere i problemi sociali nella dimensione locale, in modo concertato, articolato e preventivo*<sup>32</sup>;
- l'integrazione, *intesa in questo caso come sviluppo di interventi integrati e multisettoriali per rispondere efficacemente al carattere multidimensionale dei fenomeni della povertà e dell'esclusione sociale*;
- l'articolazione, *un principio che traduce la necessità di articolare l'azione dei diversi attori presenti sul territorio, attraverso lo sviluppo di lavoro in collaborazione, di forme di cooperazione e di condivisione delle responsabilità*;
- la partecipazione, *con la quale la lotta alla povertà e all'esclusione, in una prospettiva di promozione dello sviluppo sociale, sono più efficaci quando si realizzano grazie a un processo ampiamente partecipato*;
- l'innovazione, *ovvero, la risposta all'emergenza di nuove problematiche e alle trasformazioni sociali che avvengono in un ritmo sempre più accelerato*.

Nel Comune di Amadora, l'adesione al programma Rede Social risale al 2003, quando si costituiscono i primi organi municipali previsti dal sistema delle RSL: il Conselho Local de Ação Social da Amadora (CLAS)<sup>33</sup>, il Núcleo Executivo (NE), le undici Comissões Sociais de Freguesia (CSF)<sup>34</sup> e i Grupos Temáticos do CLAS<sup>35</sup>. Dal 2004, sono stati elaborati i primi strumenti di pianificazione: la *Diagnosi sociale (Diagnóstico Social)* e il *Piano di sviluppo sociale*

o Código Civil, aprovado pelo Decreto -Lei n.º 47 344, de 25 de novembro de 1966».

<sup>31</sup> Indicati dal «Programa Rede Social». Disponibile online: <[http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13341/programa\\_rede\\_social](http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13341/programa_rede_social)>. (2 luglio 2019).

<sup>32</sup> Ciò è possibile, secondo il documento, se si presuppone che la dimensione locale sia lo spazio privilegiato per lo sviluppo dei processi partecipativi, per l'esercizio di una democrazia effettiva e di forme di regolazione sociale in cui lo Stato, società civile organizzata e i cittadini si uniscono, creando fattori propedeutici all'inserimento dei più sfavoriti e allo sviluppo sociale.

<sup>33</sup> L'assemblea plenaria della rete, cui partecipano tutti i membri.

<sup>34</sup> Presenti nelle ripartizioni territoriali di cui abbiamo parlato nel capitolo 7. Assomigliano molto alle Commissioni Sociali delle Circoscrizioni di decentramento comunale italiano (Legge 8 aprile 1976, n. 278)

<sup>35</sup> Sono le commissioni di lavoro del CLAS, suddivise in: Tutela dell'infanzia, Istruzione, Lavoro e Formazione professionale, Disabilità, Giovani, Salute, *Qualificação das Respostas Sociais*; quest'ultima, non traducibile letteralmente, riguarda il controllo della qualità dei servizi erogati.



(*Plano de Desenvolvimento Social*)<sup>36</sup>. Le principali aree di intervento, previste per il periodo 2011-2014 riguardavano tre assi tematici: il primo, dedicato al tema dei partenariati per lo sviluppo sociale; il secondo, all'invecchiamento attivo; il terzo, ai cosiddetti «gruppi vulnerabili» (*Grupos Vulneráveis*)<sup>37</sup>. Il CLAS è presieduto dall'assessore con la delega alle politiche sociali del comune e ha come obiettivo realizzare e aggiornare la *Diagnosi sociale* del Comune e la pianificazione integrata e partecipata degli interventi; promuovere la convergenza degli interventi e dei progetti nei quartieri; identificare soluzioni per i problemi legati alla povertà e all'esclusione sociale; formare e qualificare gli operatori e i partner nei processi di sviluppo nell'ambito del CLAS e delle CSF; identificare e sanare le necessità infrastrutturali esistenti nel Comune per l'esecuzione dei servizi sociali; dinamizzare spazi di analisi e di discussione dei problemi e delle potenziali soluzioni, dando loro visibilità; sensibilizzare la popolazione in merito ai problemi sociali e, infine, analizzare e valutare l'adeguatezza delle politiche sociali rispetto ai programmi di sviluppo sociale. Parallelamente alle misure adottate dalla RSL, altri interventi strutturali di politica sociale erano stati precedentemente adottati (ancora tra il 2004 e 2008): il PROGRIDE - «Programa para a Inclusão e Desenvolvimento»<sup>38</sup>, il PARES - «Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais»<sup>39</sup> e i CLDS - «Contratos Locais de Desenvolvimento Social»<sup>40</sup>, una misura di inclusione sociale municipale, multisettoriale e integrata, finalizzata all'eradicazione della povertà<sup>41</sup>. Nel 2006, a seguito della revisione del regolamento della RSL<sup>42</sup>, il Nucleo esecutivo (NE) aveva definito nuove commissioni interne al CLAS (invecchiamento attivo, disabilità, infanzia, cultura e sport); tuttavia, nel 2009, dopo alcuni anni in cui queste non avevano pro-

<sup>36</sup> Anche se non citate testualmente queste informazioni sono state fornite dalle interviste [RSL-1] e [RSL-2].

<sup>37</sup> Da queste misure è nato il «Sistema de Atendimento de Acompanhamento Integrado no Município», e il «Projeto ADAPT - Apoio Domiciliário em parceria», che intervenivano per armonizzare il sistema di assistenza sociale municipale. Con l'espressione *Grupos Vulneráveis* (letteralmente, *Gruppi Vulnerabili*) si indicano quei gruppi sociali più emarginati cui faceva riferimento João Guerra nel capitolo 7, in particolare quando residenti in quartieri degradati e periferici. In molti casi, come si vedrà, dalla ricerca è emerso che l'espressione è utilizzata spesso dal Comune di Amadora e dalla RSL come eufemismo che indica gli abitanti dei quartieri ad elevatissima presenza di immigrati e immigrate.

<sup>38</sup> Portaria n° 730/2004 de 24 de Junho - «Cria o Programa para a Inclusão e Desenvolvimento».

<sup>39</sup> Portaria n° 426/2006 de 2 de Maio - «Cria e regulamenta o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais».

<sup>40</sup> Portaria n° 396/2007 de 2 de Abril - «Cria os CLDS e aprova o seu respectivo regulamento»; Portaria n° 285/2008 de 10 de Abril - «Introduz alterações no que diz respeito ao período para o qual são elaborados os Planos de Ação e duração dos CLDS».

<sup>41</sup> Prevista dal PNAI - *Plano Nacional de Ação para a Inclusão* (2006-2008).

<sup>42</sup> Reso necessario dalle modifiche introdotte dall'adozione del Decreto-Lei 115/2006, de 14 de Junho, che riforma il sistema RSL.

dotto risultati soddisfacenti, si è scelto di abolire il sistema delle commissioni e di escludere una decina di enti per mancanza di partecipazione<sup>43</sup> (anche se sono state successivamente integrate 19 nuove organizzazioni). In questo modo, nel 2011, facevano parte del CLAS ben 71 partner, di cui 7 come membri del Nucleo esecutivo (NE)<sup>44</sup>, mentre le CSF attive erano 12<sup>45</sup>.

Oltre a quello migratorio, altri rilevanti problemi affliggevano Amadora in quel periodo di profonda crisi economica<sup>46</sup>: in generale, il documento triennale della RSL del 2011 identificava la decrescita demografica, l'invecchiamento della popolazione, l'immigrazione, la sanità, la crisi economica, l'educazione, il disagio abitativo, l'alto numero di persone assistite dai servizi sociali, la presenza di gruppi vulnerabili e la disparità nella capacità organizzativa dell'associazionismo locale. Di conseguenza, le *Prioridades de Intervenção* (Priorità d'Intervento) definite nel *Plano de Desenvolvimento Social* (PDS 2012-2014) erano tre: Asse 1 – Qualificazione delle Organizzazioni e Responsabilità Sociale; Asse 2 – Invecchiamento e Qualità della Vita; Asse 3 – Territori e Gruppi Vulnerabili. Il Piano di azione ha così stabilito le misure specifiche da adottare per il periodo, nell'ambito degli assi di intervento prioritario e integrato, insieme ad altri due documenti di programmazione dello sviluppo sociale del territorio: il *Plano Gerontológico* e il *Plano Municipal contra a Violência*.

## 5. La RSL vista dagli intervistati

Come per il Camposampierese, riportiamo di seguito alcuni estratti delle interviste raccolte ad Amadora: la traccia dei colloqui corrisponde a quella adottata nel caso dell'IPA ma anche in questo caso, abbiamo estratto solo poche informazioni relative alla partecipazione di alcuni intervistati alle at-

<sup>43</sup> Infatti, l'art 12 del nuovo regolamento prevedeva che tra i doveri dei membri del CLAS, vi fosse la partecipazione attiva alla realizzazione e all'aggiornamento della cosiddetta *Diagnosi sociale* (DS), al «Piano di sviluppo sociale» (PDS) e ai «Piani d'azione» (PdA); inoltre, si chiede ai partner di «rendere disponibili risorse esistenti nella progettazione e nella realizzazione del Piano d'azione».

<sup>44</sup> Oltre ai tecnici e alle tecniche del Comune di Amadora, delle Juntas de Freguesia, e alla rappresentante dell'ISS-IP, partecipavano per l'area lavoro e formazione, il Centro de Emprego e Formação Profissional, per quella sanitaria, l'Agrupamento de Centros de Saúde do Serviço Nacional de Saúde, per quella educativa, la Sociedade Filarmónica de Apoio Social e Recreio Artístico e per la giustizia, la Direção Geral de Reinserção Social do Ministério da Justiça.

<sup>45</sup> Localizzate nei quartieri Alfovelos, Alfragide, Brandoa, Buraca, Damaia, Falagueira, Mina, Reboleira, São Brás, Venda Nova e Venteira. A seguito della riforma delle *freguesias* di cui si è parlato nel capitolo precedente, le CSF sono state ridotte a 6: Águas Livres, Alfragide, Encosta do Sol, Falagueira - Venda Nova, Mina de Água, Venteira.

<sup>46</sup> Identificati dal *Diagnóstico da Rede Social Local da Amadora*.

tività della RSL. Successivamente, si riportano anche alcune note raccolte durante un'osservazione diretta della RSL.

Cominciamo con le informazioni trasmesse da un membro (immigrato) di una piccola ONG [RSL – Intervista 5]: *noi facciamo parte della RSL qui nel quartiere Mina. Solo che partecipiamo alla rete sociale [...] della CSF. Solo che quelle che si fanno vedere lì non sono persone che prendono decisioni<sup>47</sup>. Quello serve a perdere... si perde più tempo lì, perché parliamo, pianifichiamo, tutto ciò è pianificato molto bene alla CSF, [...] ma quando arriva il momento di fare... [fa un gesto con le mani come per dire non si fa niente]. Perché naturalmente ci vogliono soldi, bisogna trovare soldi per fare le attività... Durante la riunione, delle persone che stanno là, nessuno può decidere, perché chi viene alla riunione sono i tecnici che rappresentano le organizzazioni, dopo di che devono chiedere ai responsabili se possono spendere soldi o no, dopo bisogna fissare un'altra riunione [...]. La Rede Social è una cosa che è anche bella da vedersi, è bello quello che è scritto sulla carta, tutta l'idea è bella, ma in realtà non funziona. La rete non funziona perché i progetti per l'immigrazione hanno già destinatari decisi prima. Tutti i progetti per l'immigrazione del programma vanno all'associazione Unidos de Cabo Verde<sup>48</sup>. Se non va a loro, va all'associazione Moinhos da Juventude<sup>49</sup>. Loro sono due organizzazioni [...] che, si sa, hanno un nome e sono molto conosciute. Però credo che la Rede Social dovrebbe distribuire di più a tutti i paesi, perché ci sono immigrati in vari quartieri. L'immigrazione non c'è solo al Casal da Mina, non è solo a Buraca, c'è Santa Filomena, Quinta da Laje che è fuori mano e non ha nessun sostegno. C'è anche Reboleira, anche lì c'è gente.<sup>50</sup> Un altro membro di un'ONG educativa dello stesso quartiere (immigrato) sembra deluso tanto quanto il primo: [RSL intervista 13] *dopo la modifica che hanno fatto [al regolamento del CLAS]<sup>51</sup> le associazioni che non hanno più progetti dentro il Consiglio non potranno partecipare a questa riunione, perché sono rappresentate alla CSF. Questo non vuol dire che noi non sappiamo cosa succede in questa riunione, [...] perché dopo, nella riunione che facciamo alla CSF, ci viene detto dalla dottoressa quello che è stato deciso, alcune informazioni importanti le veniamo a sapere comunque. [...] Sentono la nostra opinione su quello che stanno facendo. Alle volte ci dividiamo in gruppi di lavoro. [Ma] noi l'anno scorso [2012] non abbiamo collaborato perché quando io chiesi un aiuto al CLAS [...] loro non ci hanno aiutato [...] Perché noi, oltre a**

<sup>47</sup> Anche in questo caso, la traduzione è dell'autore: trattandosi di testimonianze orali trascritte in portoghese, si è cercato di trasmettere il registro linguistico gergale usato dagli interlocutori.

<sup>48</sup> Un'associazione capoverdiana di Amadora molto nota e organizzata.

<sup>49</sup> Un'altra ONG di Amadora, ancora più strutturata e sostenuta anche da fondi UE.

<sup>50</sup> Nomi di quartieri, a volte informali, di Amadora.

<sup>51</sup> Cui si è accennato poco fa.

*lavorare con la scuola, lavoriamo anche con il Banco alimentar<sup>52</sup>. Se loro non ci aiutano, anche noi non abbiamo motivo di partecipare. [...] E quindi perdiamo interesse ad andare a queste riunioni. Una terza intervista, realizzata con un membro (non immigrato) di un'ONG più organizzata, ha una posizione un po' diversa, anche se la sostanza è la stessa: [Intervista 7] *la nostra partecipazione alla Rede Social [...] è legata a questioni di bilancio. Siamo stati più attivi in passato, adesso siamo più assenti, a causa del contenimento delle spese e per la riduzione delle risorse umane. Siamo stati più... Adesso siamo meno... Io adesso, in questo momento, accumulo più funzioni e questo fa in modo che la mia partecipazione alla Rede Social sia... faccio solo accompagnamento; anche in termini di proposte, sono rimasto più calmo, perché la direzione non mi dà disponibilità economiche.**

Nell'ottobre del 2012, nell'ambito delle attività di ricerca, si è realizzata l'osservazione diretta di una riunione del CLAS di Amadora, la 49<sup>a</sup> sessione plenaria. L'incontro si è realizzato nella Divisão de Intervenção Social nel quartiere di Brandoa. Si riportano alcune note raccolte nell'occasione:<sup>53</sup> *sono presenti circa 70 persone, tra le quali 12 uomini. [...] Persone di pelle nera presenti sono solo quattro. [...] L'impressione che ho è che i leader comunitari<sup>54</sup> siano pochi; ci sono più tecnici, specialisti, politici. Non è possibile verificare se ci siano immigrati e nemmeno sapere se i presenti siano di cittadinanza portoghese o meno. Però, posso affermare che tra le persone che sono intervenute nessuna di queste era immigrata (o almeno non aveva un accento palesamente di origine straniera).* Nello stesso periodo, sono state osservate altre riunioni del NE del CLAS, di cui si riporta qualche breve annotazione: *sembra esista un problema di persone che ricevono il Rendimento Social de Inserção (RSI)<sup>55</sup> e altri benefici ma non si sa bene per quali motivi... Ci sono molti immigrati che ricevono questi benefici. Ho l'impressione che questa cosa sia vissuta con un certo fastidio da parte dei presenti. Si discute anche di quali siano le possibilità di frode (risate). Ci sono immigrati registrati nei programmi abitativi dei quartieri sociali ma ci sono molti «guineanos» (sic)<sup>56</sup> che non lo sono. Si dice ci siano altre persone che non parlano portoghese, solo francese. Questo «è pericoloso». [...] C'è un signifi-*

<sup>52</sup> Una misura di assistenza a persone in situazione di disagio alimentare, per la cui distribuzione di alimenti l'ONG aveva chiesto al Comune di poter disporre di un mezzo.

<sup>53</sup> Le annotazioni del diario sono state fatte in portoghese e pertanto sono state tradotte.

<sup>54</sup> Con questa espressione ci si riferiva a leader associativi di base o rappresentanti di commissioni di residenti dei quartieri cosiddetti *vulnerabili*.

<sup>55</sup> Un'integrazione al reddito garantita dallo Stato per le persone in condizioni di grave disagio economico.

<sup>56</sup> Le virgolette e la precisazione riguardano l'errata espressione utilizzata per indicare persone di nazionalità guineana, pronunciata nel corso di un intervento. L'espressione corretta portoghese è «guineenses»: l'annotazione sta a indicare una certa superficialità nel linguaggio di chi si è espresso.

*cativo numero di famiglie con figli giovani e adolescenti che ricevono assistenza dal Comune: sono in totale 23.488 persone. Ci sono persone di Capo Verde che ricevono sussidi ma che non abitano in Portogallo. La comunità brasiliana se ne sta andando da Amadora e dal paese (risate). I problemi presentati dal Centro Territorial de Emprego (CTE)<sup>57</sup> di Amadora sono legati alla diminuzione della qualificazione professionale della popolazione economicamente attiva. [...] In città, il basso livello di istruzione si ferma alla prima media; scarsa propensione alla ricerca di lavoro. [...] Ad Alfoanelos e Reboleira c'è un grande numero di minori rumeni che vagano autonomamente, sono circa 30 persone. [...] I giovani di Amadora hanno problemi con il traffico di droga. Sono in corso demolizioni di baracche e sfratti forzosi nel quartiere Santa Filomena. Le demolizioni sono alla quarta e quinta fase mentre la sesta sarà realizzata a gennaio 2013. Sul terreno sono presenti ISS, ACIDI, ambasciata di Capo Verde per aiutare le persone che devono lasciare le baracche. I conflitti sono molto intensi e ci sono stati alcuni arresti. Sta tornando lo stesso fenomeno di trent'anni fa, con occupazioni informali dei terreni in tutto il Comune.*

Da queste informazioni, brevi estratti di una decina di ore di registrazione e decine di pagine di annotazioni, emerge un certo scollamento tra il mondo delle associazioni di immigrati, alcune molto organizzate sul territorio, e il tavolo concertativo della RSL. Quest'ultima, infatti, era impegnata su un fronte vastissimo di problematiche tipiche del drammatico periodo di crisi economica che si stava attraversando, dalla lotta alla povertà alle dipendenze, dall'invecchiamento alla violenza di genere, dalle politiche abitative a quelle migratorie. In realtà, pur dichiarando l'impegno a farlo, nessuna linea di intervento era definita in modo specifico per il tema dell'immigrazione, cioè, dell'«integrazione» dei migranti e/o delle politiche interculturali, oppure per le politiche abitative e nemmeno per quelle di sviluppo locale. Nel PDS 2012-2014, la parola *immigrazione* (*imigração*), comprese le sue varianti, compariva solo nella diagnosi iniziale (p. 12), mentre la parola *sviluppo* (*desenvolvimento*) non era associata alla dimensione *sociale* ma a quella *comunitaria*, in quanto riferita al partenariato con progetti di sviluppo locale all'epoca attivi ma promossi da altri organismi (Zambujal Melhora, CLDS de Santa Filomena e CLDS do Casal da Mira). Lo stesso valeva per la parola *abitazione* (*habitação*); infatti, se si andava a verificare il dettaglio delle azioni previste per l'Asse 3 del documento, che si occupava di territorio e gruppi definiti *vulnerabili*, cioè quelli dove sono presenti immigrati, si poteva scoprire che gli interventi erano rivolti a situazioni di violenza domestica, pianificazione familiare, disabilità, formazione e occupazione, imprenditoria, povertà,

<sup>57</sup> Il Centro territoriale per l'impiego.

esclusione sociale, dipendenze, prevenzione malattie e, in un solo caso, di riqualificazione urbana (del quartiere Zambujal).<sup>58</sup>

In questo contesto, come vedremo tra poco, nella gigantesca mobilitazione per l'*azione sociale*, non era dedicata nessuna attività specifica al tema dell'immigrazione e dello sviluppo locale. Inoltre, il contrasto al grande conflitto territoriale rappresentato dal disagio abitativo veniva in quei mesi sottratto alla competenza della RSL.

## 6. Assenza di politiche per l'immigrazione e lo sviluppo locale

Ciononostante, secondo informazioni raccolte presso il Comune di Amadora, [RSL, non immigrati – Interviste 1 e 2] l'amministrazione riteneva che le questioni dell'immigrazione e delle minoranze etniche fossero *trattate in modo integrato, inclusivo e trasversale dai diversi servizi comunali*, cioè dai servizi sociali, quelli educativi e quelli abitativi. Tuttavia, nel 2013 il regolamento organico dei servizi municipali era stato riformulato<sup>59</sup>: in questo modo, il Departamento de Habitação e Requalificação Urbana (politiche abitative e urbanistiche) e il Departamento de Educação e Desenvolvimento Sociocultural (politiche dell'istruzione, sociali e culturali) si configuravano come aree di lavoro separate. Infatti, quest'ultima passava a comporsi di tre settori: la Divisão de Intervenção Cultural (DIC) (cultura), la Divisão de Intervenção Educativa (DIE) (istruzione) e, infine, la Divisão de Intervenção Social (DIS) (di intervento sociale, responsabile anche della

<sup>58</sup> Nel caso dell'elaborazione di questi documenti, va notato un aspetto metodologico che non è secondario: infatti, la base di dati statistici cui fanno riferimento i tecnici proviene da informazioni già raccolte localmente (nell'ambito del censimento, dell'attività dell'Istituto di sicurezza sociale – ISS – o degli aggiornamenti annuali dell'Istituto nazionale di statistica-INE) integrati da dati qualitativi prodotti dalle CSF, grazie a gruppi focali realizzati con i partner. Questo sistema di raccolta di informazioni, tuttavia, non garantisce la totale adeguatezza della diagnosi alla realtà sulla quale si deve intervenire. Infatti, la fedeltà dei dati raccolti può essere compromessa da errori di due tipi: in primo luogo, l'analisi quantitativa dipende da dati censuari, ovvero, da dati prodotti da terzi, il cui adeguamento alla realtà del territorio è limitato nei periodi lontani da quelli in cui la raccolta è stata fatta. In questo senso, il rischio è più grande nel caso delle informazioni raccolte nei censimenti che tendono a coprire la totalità della popolazione ed è minore nel caso di raccolte realizzate dalle istituzioni che rappresentano i settori della previdenza sociale, dell'educazione, della formazione e del lavoro, o dell'Istituto di statistica, realizzate più spesso. In secondo luogo, l'analisi qualitativa può ignorare problematiche che riguardano i gruppi sociali, cosiddetti più vulnerabili e marginali, come lo sono i migranti, il cui ascolto può essere interrotto per ragioni di ordine economico, ovvero, perché i dati sono già stati raccolti grazie a quanto detto poco fa. Ciò potrebbe spiegare l'assenza nel DS di riferimenti ad alcuni quartieri, denunciata da alcuni intervistati.

<sup>59</sup> Pubblicato nel *Boletim Municipal*, Edição Especial de 6 de março de 2013.

dinamizzazione della RSL). In poche parole, né le politiche abitative, né tanto meno quelle per lo sviluppo locale, restavano accorpate alle competenze della RSL.

*Welfare locale senza politiche abitative*

Ciò significa che il welfare locale era svincolato dalle politiche abitative, da quelle per lo sviluppo locale e, in definitiva, da un'attenzione speciale per il tema migratorio. Purtroppo però, non si può comprendere appieno la cifra del disagio sociale Amadorese, i contestuali problemi di coesione territoriale, e tantomeno pensare di risolverli, se non si considera il rapporto tra immigrazione, contesto socio-demografico e disagio abitativo: basti pensare che nei numerosi quartieri di edilizia residenziale pubblica (e.r.p.) presenti in città, vi erano alcune zone dove le famiglie di origine immigrata rappresentavano oltre il 50% degli abitanti. In quei luoghi, il disagio non era solo abitativo, ma anche sociale: secondo Malheiros (2007), infatti, anche se non esistevano «veri e propri *ghetti etnici* nell'AML, in virtù della relativa diversità che caratterizzava la maggior parte dei quartieri (zingari, africani di varie origini, lusofoni...)», era certamente possibile «applicare il termine *ghetti dei poveri* o, più correttamente, *ghetti di esclusione* ad alcuni quartieri sociali e urbanisticamente degradati» (*Ibid.*: 258-259)<sup>60</sup>. Ad aggravare questa situazione, nel 2012, vi era stata l'introduzione di una norma che aveva permesso l'aggiornamento dei canoni di affitto, anche per le abitazioni sociali.<sup>61</sup> Gli effetti furono disastrosi, come riportato in alcune interviste, tra cui quelle realizzate allora ad alcuni membri (un portoghese e un immigrato) di una ONG, che offriva assistenza in un quartiere di edilizia residenziale pubblica, Casal da Mina: [RSL – Intervista 7] *per esempio, una mia amica ha ricevuto qui un sacco di gente che ha chiesto l'aiuto dell'associazione per pagare l'affitto; [RSL – Intervista 8] gli affitti delle case sono aumentati brutalmente e le persone non riescono a pagare. [...] Non so dire quali siano le percentuali ma c'è gente che pagava 12, 24 o 30 euro e adesso ne paga 300. [...] Ho visto anche affitti di 500 euro... [...] Come si fa a pagare una casa del Comune a 500 euro? [E poi ci sono] problemi di infiltrazioni, umidità, cose di questo tipo. Problemi mai risolti, da quando queste case sono state fatte. E noi sempre a fare petizioni, a esporre i problemi, costantemente, ma non si è mai risolto.* In un'altra intervista, una rappresentante di ONG ricorda: [RSL, immigrata – Intervista 5] *abbiamo un problema molto serio, perché anche alle persone*

<sup>60</sup> Corsivo dell'autore.

<sup>61</sup> Nel 2012 è stata introdotta la Lei n.° 31/2012 de 14 de Agosto, «procede à revisão do regime jurídico do arrendamento urbano, alterando o Código Civil, o Código de Processo Civil e a Lei n.° 6/2006, de 27 de fevereiro». La nuova legge aveva permesso l'aggiornamento degli affitti che era stato impedito da una misura precedente, lasciandoli di fatto *congelati* per cinque anni.

*che abitano nel Casal da Boba [altro quartiere e.r.p.] sono aumentati gli affitti, passando dai 40-50 euro a 150-200.*

#### *Sviluppo sociale senza immigrazione*

Eppure, nel 2009, il Comune di Amadora, in collaborazione con la Santa Casa da Misericórdia cittadina, era riuscito ad ottenere un cospicuo finanziamento per la realizzazione di un «Contrato Local de Desenvolvimento Social» (Contratto Locale per lo Sviluppo Sociale) destinato al quartiere Santa Filomena. In quel periodo, il settore comunale responsabile del CLDS era il Gabinete de Ação Social (unità organica precedente al DIS), che allora seguiva anche i lavori della RSL. Secondo informazioni raccolte in un'intervista con un rappresentante della Santa Casa da Misericórdia di Amadora [RSL, non immigrato – Intervista 12], *le riunioni avvenivano sempre alla presenza di vari rappresentanti del nucleo esecutivo del CLAS. Pertanto, rappresentanti dei vari ministeri, delle IPSS, sempre alla presenza dell'assessore Carla Tavares<sup>62</sup>. [...] Questo era il gruppo di lavoro. Per questo motivo il progetto ha avuto molta forza, perché non è stato fatto da un'istituzione [IPSS] in una logica di outsourcing. Anche se eravamo noi a erogare il servizio alla comunità, e al Comune quindi, il lavoro iniziale è stato fatto insieme al Comune stesso.*

Abbiamo già scritto in merito al repentino cambiamento di linea politica che ha portato il Comune di Amadora a sospendere il CLDS e a iniziare le demolizioni delle case a Santa Filomena. Tuttavia, proprio per mettere maggiormente a fuoco il nodo del rapporto tra migrazioni internazionali, sviluppo locale e forme di welfare nel caso amadorese, concludiamo il capitolo riportando alcune informazioni aggiuntive di questa esperienza di «sviluppo sociale» (*desenvolvimento social*). Lo facciamo, ancora una volta, attraverso le testimonianze dirette degli attori e delle attrici del territorio. Cominciamo con le perplessità di un membro (immigrato) di una ONG di giovani di Santa Filomena: [RSL – Intervista 5] *il contratto per lo sviluppo locale [CLDS] era iniziato attraverso una collaborazione tra il Comune, la Gulbenkian<sup>63</sup>, altre organizzazioni del quartiere e l'Associação Espaço Jovem [di cui fa parte]. La tendenza era che fosse la nostra associazione a sviluppare il progetto. Solo che dopo, per motivi sconosciuti, che noi non sappiamo, il progetto [...] è stato consegnato alla Santa Casa [da Misericórdia da Amadora]. La Santa casa ha sviluppato il progetto che inizialmente aveva fra gli obiettivi aiutare le persone di Santa Filomena a trovare lavoro e formazione per queste persone che abitavano qua nel quartiere. [...] All'inizio noi abbiamo indicato i corsi che ci*

<sup>62</sup> Eletta sindaco di Amadora nel 2013 e rieletta per un nuovo mandato per la consiliatura 2017-2021.

<sup>63</sup> Fundação Calouste Gulbenkian.



sono stati chiesti dai giovani del quartiere, che erano parrucchiere, formazione professionale, inglese e altri che avessero sbocchi professionali. [...] Abbiamo ceduto la sala, ma abbiamo visto che quelli della Santa Casa non facevano niente, si approfittavano soltanto del lavoro che avevamo fatto: le informazioni sugli abitanti, il livello di istruzione, i tecnici, la formazione che avevamo cercato di fare. La visione dello stesso progetto, espressa in un'altra intervista, raccolta presso una associazione educativa del quartiere, è però opposta: [RSL, non immigrato – Intervista 13] *all'inizio è arrivata la Santa Casa. Sono venuti qua a informarci che ci sarebbe stato un progetto attraverso il Comune con la Segurança Social [ISS, IP] da farsi nel quartiere. E dopo, la prima riunione è stata con la popolazione in generale, è stata fatta alla cappella. [...] Ci hanno informati. [...] Abbiamo partecipato. C'erano anche alcuni abitanti. [...] Era pieno e c'erano anche i rappresentanti del Comune e della Segurança Social e della Santa Casa. Hanno chiesto alle persone di cosa aveva bisogno il quartiere, di che tipo di sostegno. Allora ogni persona ha dato il suo suggerimento. [...] Le persone pensavano che arrivasse... che fosse una cosa vantaggiosa per loro, con la formazione professionale, una borsa di studio e che coinvolgesse tutti e alcune persone che dovevano ancora regolarizzarsi, che avrebbero avuto così questo benedetto aiuto. Quindi, non abbiamo mai chiesto alle persone cosa hanno pensato di questo, ma almeno ad alcune persone che lavorano con noi, che fanno parte dell'associazione, il progetto è piaciuto, perché loro hanno partecipato molto. [...] Perché ho saputo che ci sono state molte... hanno fatto molti lavori di riqualificazione. Per fare più chiarezza di fronte alle informazioni contraddittorie raccolte, si è deciso di interpellare direttamente la Santa Casa di Amadora, cercando una rappresentante: [RSL, non immigrata – Intervista 12] *Santa Filomena è un territorio scelto perché riunisce criticità, [...] a livello di accessibilità, precarietà, condizioni igieniche-sanitarie, indici di criminalità, casi di gravidanze in età adolescenziale, violenza domestica, consumo e traffico di droga. Una diagnosi sociale che la stessa RSL ha realizzato e che giustificava l'intervento. [...] Siamo intervenuti tra il 2009 e il 2012 [...] con attività che hanno cercato di coinvolgere dai bambini agli anziani nella formazione, impiego, imprenditorialità, accesso alle tecnologie dell'informazione, massimizzando le attività comunitarie tra le persone, sviluppando competenze affinché le persone potessero cercare lavoro, sensibilizzarle verso l'importanza dell'educazione, della cura della salute, quindi settori molto ampi. Abbiamo utilizzato la diagnosi sociale che già era stata fatta dalla Freguesia. [...] Abbiamo svolto attività, un'azione nel quartiere con le persone [...] nella quale erano identificate situazioni particolarmente critiche, luoghi più critici. [...] Questa è stata la base per l'elaborazione del nostro piano di interventi [...]. In tre anni [...], abbiamo riunito le persone [...], stabilito contatti [...], sia con l'associazione Espaço Jovem,**

sia con l'associazione *Amigos da Encosta Nascente*<sup>64</sup>. [...] Le attività messe a fuoco corrispondevano alle necessità della comunità: portare i giovani alle fiere, alle presentazioni del progetto "Amadora Empreende"<sup>65</sup>, alla *Feira do Emprego*<sup>66</sup> di Amadora, Oeiras e Lisbona; portare le persone a conoscere le aziende. [...] Ogni tre mesi abbiamo presentato dei report sullo stato di avanzamento dei lavori nella sessione plenaria del CLAS della RSL. A seguito della conclusione improvvisa del CLDS e della ripresa delle demolizioni, il caso di Santa Filomena è passato alla competenza del *Departamento de Habitação e Requalificação Urbana*, evidenziando i limiti di intervento della RSL in ordine alle politiche di sviluppo del territorio e a quelle abitative. Queste, infatti, non sono annoverate nel cosiddetto *domínio da acção social*<sup>67</sup>, ancorché questo si occupi a pieno titolo di famiglie, infanzia e adolescenza, anziani, diversa abilità, dipendenze, incidenza di malattie infettive, emarginazione e marginalità, animazione sociale e addirittura economia sociale di mercato<sup>68</sup>.

<sup>64</sup> Un'altra associazione del quartiere.

<sup>65</sup> Finalizzato alla formazione di micro e piccole imprese, realizzato dalla RSL di Amadora.

<sup>66</sup> Iniziative promosse da EURES. The European Jobs Network.

<sup>67</sup> Definito dall'art. 1 della Resolução n° 197/97, de 18 de novembro, che istituisce la RSL e punta a eliminare la povertà e l'esclusione sociale e a promuovere lo sviluppo sociale nel territorio, attraverso un'azione sociale integrata e articolata con il governo nazionale.

<sup>68</sup> Così come previsto dall'art. 6 della Resolução n° 197/97, de 18 de novembro.



## Capitolo 9

### Comparazione per contesti

Dopo aver presentato gli studi di caso realizzati nei due territori, in questo capitolo si passa alla comparazione per contesti. Questa sarà introdotta da una breve illustrazione dei criteri analitici adottati e proseguirà con il raffronto delle politiche realizzate, del funzionamento delle reti, delle valutazioni espresse dagli intervistati e dalle intervistate.

#### 1. La comparazione per contesti locali: definizione dei criteri adottati

La comparazione per contesti locali realizzata di seguito utilizzerà gli strumenti della epistemologia della visione e si concentrerà: sulle tensioni tra modelli egemonici e contro-egemonici, sulle politiche che ne risultano, sui conflitti tra attori dello scenario locale e nazionale, sulle valutazioni delle politiche e conterrà riferimenti al tema delle *assenze di politiche* rilevate. Prima di presentarla, procediamo all'identificazione delle variabili indipendenti che descrivono «il sistema concreto di azione» da comparare, per usare la classica definizione di Crozier e Friedberg (1978). Queste variabili corrispondono agli oggetti di studio identificati in campo metodologico, grazie alla Comparazione per contesti:

- Variabile Indipendente 1 (VI-1) i contesti nazionali e locali sotto il profilo migratorio e socio-economico, alla luce degli aspetti storici e politico-istituzionali, facendo specifico riferimento al passato coloniale, al posizionamento nel contesto europeo e alle recenti dinamiche migratorie;
- Variabile Indipendente 2 (VI-2) la dinamica di trasformazione del sistema di regolazione e del welfare locali nelle politiche adottate (socio-culturali e di programmazione del territorio) e nella loro valutazione, sia dal punto ufficiale (nei documenti ufficiali), sia nell'opinione degli intervistati (in merito alla loro realizzazione) – periodo di riferimento 2010-2020;

- Variabile Indipendente 3 (VI-3) modo di regolazione politica e di sviluppo locale nelle esperienze specifiche: analisi della «sostenibilità dello sviluppo del sistema territoriale» attraverso gli indicatori specifici rilevati localmente.

Da questa comparazione dovrà essere possibile correlare le variabili dipendenti, utilizzando le risorse messe a disposizione dalla Epistemologia della visione:

- Variabile Dipendente 1 (VD-1) riassumere quali tensioni tra modelli egemonici e contro egemonici siano presenti e come si definisca lo scontro tra modelli in termini di conflitti sul terreno (comparazione prevalente con VI-1);
- Variabile Dipendente 2 (VD-2) verificare il funzionamento delle reti territoriali di sviluppo (IPA e RSL), il ruolo esercitato nei confronti degli attori che ne fanno parte e l'eventuale tipo di partecipazione degli immigrati nella realizzazione delle politiche (comparazione prevalente con VI-2);
- Variabile Dipendente 3 (VD-3) comparare la diversa valutazione delle politiche fatte da migranti e non migranti e l'effettiva realizzazione degli obiettivi definiti (comparazione prevalente con VI-3).

Riassumiamo quanto appena descritto nella Tabella 10.

**Tabella 10**  
**Variabili indipendenti (VI) e variabili dipendenti (VD) nella comparazione per contesti**

Epistemologia della visione (VD) / Contesti comparati (VI)	Tensione tra Modelli egemonici / contro-egemonici (VD-1)	Partecipazione degli immigrati alla rete territoriale (VD-2)	Valutazione delle politiche (da parte degli immigrati) (VD-3)
Contesti nazionali (VI-1)	Comparazione prevalente	Comparazione	Comparazione
Politiche adottate (VI-2)	Comparazione	Comparazione prevalente	Comparazione
Esperienze specifiche (VI-3)	Comparazione	Comparazione	Comparazione prevalente

Fonte: elaborazione dell'autore.

Grazie alla comparazione dei casi di Amadora e Camposampiero, prendono forma alcune proposte che potrebbero contribuire a ridurre gli effetti esclusivi delle politiche e valorizzare, al contrario, gli effetti emancipatori. Il raffronto non ha l'obiettivo di valutare IPA e RSL ma di comparare e mettere in evidenza le caratteristiche dei Tavoli, degli attori e delle attrici che vi partecipano (e che non vi partecipano) e delle politiche che realizzano in relazione ai contesti. Naturalmente, alcune valutazioni generali sul funzionamento di IPA e RSL sono in ogni caso presenti; quando non evidenziate in corsivo, dovranno essere considerate di unica responsabilità dell'autore<sup>1</sup>. In tutti i casi, proposte e valutazioni sono esclusivamente riferite alla sola dimensione migratoria delle politiche territoriali osservate. Ciò che si desidera evitare attentamente è la presunzione di esaustività o, peggio ancora, di generalizzazione delle valutazioni espresse<sup>2</sup>. Di conseguenza, le valutazioni e le proposte che qui si presentano sono a disposizione dei Tavoli, affinché possano contribuire agli sforzi da questi realizzati per migliorare la coesione sociale, politica e territoriale dei territori nei quali operano.

## 2. Le politiche di sviluppo-senza-i-migranti nel contesto territoriale

Cominciamo dalla prima di cinque differenze tra i due enti, che emerge dalla comparazione dei modelli egemonici, cioè, da quello maggiormente utilizzato nella produzione di politiche migratorie nel periodo 2010-2020: ci riferiamo al paradigma dello sviluppo-senza-i-migranti, il cui modello contro-egemonico corrispondente, di conseguenza, è quello delle sperimentazioni-con-i-migranti<sup>3</sup>. Nel caso amadorese, si è prodotto un sistema che presenta un'ibridazione dei due modelli di politica pubblica, ancorché limitata alla prospettiva di programmazione dello sviluppo sociale e non di quello territoriale. Di fatto, il *Plano de Desenvolvimento Social* (PDS) è

<sup>1</sup> Non sempre queste opinioni saranno frutto di valutazioni formulate dall'autore ma potranno provenire da idee e suggerimenti raccolti nel corso delle attività di ricerca. Tuttavia, per ragioni di spazio, e anche per assicurare l'anonimato, le opinioni sono state semplicemente condivise dall'autore e incorporate al testo, senza identificare chi le ha espresse.

<sup>2</sup> In questo senso, quando ci si riferisce alle "associazioni", si vogliono indicare esclusivamente le ONG incontrate; ciò vale anche per quelli che vengono definiti "attori e attrici locali".

<sup>3</sup> Prima di entrare nel merito, è necessario fare un breve riferimento al tema della partecipazione dei migranti nelle organizzazioni studiate. Infatti, le modalità attraverso le quali questi enti hanno realizzato spazi di dialogo sociale, sono rese possibili da forme di partecipazione indiretta, tramite organi rappresentativi, come le ONG, sindacati, ecc. che possono partecipare al CLAS della RSL o delle CSF e, in modo più selezionato, al TC dell'IPA. Infatti, il funzionamento di queste arene di discussione non prevede la partecipazione diretta dei cittadini ma quella indiretta attraverso entità rappresentative. Torneremo più avanti su questo argomento nel corso della comparazione.

elaborato attraverso un processo di ampliamento e di decolonizzazione del dibattito che prevede spazi per l'ascolto della popolazione della città, inclusa quella immigrata, attraverso momenti di confronto (realizzati nelle CSF), che sono posteriormente riportati dai tecnici nel *Diagnóstico Social* (DS). L'ibridismo nella gestione delle politiche sociali riguarda l'introduzione di principi emancipatori e contro-egemonici, in compresenza di forme più escludenti di normazione: l'avvio di forme di dialogo sociale con la popolazione, seppur presente, non si è esteso verso l'uso di metodologie partecipative e inclusive. Nel caso italiano, invece, la frattura tra modello sviluppatista e sperimentale è netta: infatti, anche se sono stati creati spazi di dialogo, la mancata ammissione di una rappresentanza di immigrati all'interno dell'IPA definisce chiaramente il profilo egemonico del modello. In ogni caso, e qui passiamo alla seconda differenza, formale o informale, il processo di ascolto amadorese ha l'esclusivo obiettivo di promuovere politiche settoriali di sviluppo sociale, escludendo quelle abitative e senza considerare la programmazione del territorio come suo elemento integrante; in Italia, al contrario, è questa la dimensione che impegna l'IPA del Camposampierese, che si occupa di politiche territoriali di sviluppo locale, senza però considerare le politiche sociali, incluse quelle abitative. Il terzo elemento di distinzione è la dimensione territoriale del partenariato, nel senso che nel primo caso il Tavolo è limitato a un Comune e nell'altro ne riunisce undici. Il quarto elemento ha a che fare con la forma di accesso all'ente che permette, nel caso del CLAS, l'adesione di tutti i partner che ne facciano richiesta (e si impegnino a collaborare), mentre nel caso del TC, è prevista la sola partecipazione di rappresentanti istituzionali e/o attori locali previsti dallo statuto o posteriormente ammessi. L'ultimo elemento di differenziazione è il rapporto con il potere politico, che nell'AML passa attraverso l'assessore referente per le politiche sociali (che occupa la presidenza del CLAS), e nell'Alta padovana attraverso i sindaci presenti nel TC.

Sul piano delle similitudini, ne rileviamo quattro: la prima è temporale, l'IPA e la RSL hanno iniziato il proprio percorso di istituzionalizzazione agli inizi degli anni 2000, qualificandosi come enti locali multiattore per la programmazione dello sviluppo del territorio. In questo senso, da un punto di vista formale, ed ecco la seconda similitudine, IPA e RSL sono arene territoriali rappresentative e concertative che riuniscono gli attori locali per elaborare azioni di politica pubblica. Terzo elemento, entrambi gli enti non sono dotati di autonomia finanziaria ma destinano soltanto alcune risorse per ottenere supporto tecnico e amministrativo e non per interventi operativi sul territorio. Così, quarto aspetto, la presenza dello staff tecnico permette la realizzazione di studi propedeutici alla dinamizzazione delle

attività (la stesura del PDS in un caso e del Documento programmatico d'area – DPA nell'altro).

Formalmente, le differenze tra RSL e IPA sono più numerose delle affinità ma, per gli obiettivi di ricerca, tale quadro permette di considerare i due Tavoli omologhi, visto che introducono forme di regolazione sostanzialmente simili.

La prima ragione riguarda il rapporto con i migranti: infatti, pur mantenendo differenze formali rilevanti, entrambi gli enti realizzano metodi di ascolto molto simili per ciò che riguarda il mondo dell'immigrazione. Anche se l'RSL lo fa formalmente e l'IPA informalmente, l'ascolto dei migranti rimane limitato alla fase di diagnosi (sociale in un caso e territoriale dell'altro) e non si estende né al momento di definire obiettivi di azioni, né nella fase di realizzazione delle politiche e tantomeno della loro valutazione. In altre parole, considerando gli aspetti formali come le variabili contestuali indipendenti<sup>4</sup>, la realizzazione di politiche sociali scollegata dalle attività di programmazione dello sviluppo del territorio, o la programmazione dello sviluppo locale senza considerare le politiche sociali, produce la stessa e più importante variabile dipendente, cioè, l'attivazione di forme di dialogo sociale con gli immigrati appena nella fase di analisi dei problemi e non di definizione e implementazione delle soluzioni. Per utilizzare un'espressione giornalistica, potremmo affermare che gli immigrati ad Amadora e a Camposampiero sono considerati solo parte del problema e non parte della soluzione al problema<sup>5</sup>. La più rilevante e drammatica evidenza dell'assenza delle opinioni degli immigrati al momento di definire il ciclo di policy per lo sviluppo sociale, in un caso, e territoriale, nell'altro, riguarda l'assenza delle politiche abitative tra le competenze degli enti. Infatti, tanto nel caso portoghese come in quello italiano, queste sono di competenza di altri settori comunali. È sorprendente, quindi, che due strutture così rilevanti per gli

<sup>4</sup> La comparazione per contesti considera il sistema concreto di azione, quell'insieme di regole, prassi amministrative e corpi istituzionali intermedi che regolano il comportamento degli attori di un dato sistema sociale territoriale. In questo caso, però, stiamo comparando non tanto i territori ma le organizzazioni studiate; per questo motivo, si considerano RSL e IPA i sistemi concreti di azione dei quali comparare le attività.

<sup>5</sup> Dobbiamo tuttavia ricordare che seppure l'IPA nasca dall'esigenza di fornire elementi integrati alle politiche di sviluppo economico, il suo legame organico con la Federazione dei comuni, che ha in carico le competenze sociali, non le permette di inserirle nel proprio modello funzionale. Chiaramente, l'IPA intercetta temi che riguardano gli immigrati (sicurezza, abitazione) ma il servizio socio-sanitario vero e proprio viene programmato ed erogato secondo la convenzione in essere tra comuni e ULSS. Dunque, il problema sta più a monte e riguarda l'assenza generale di ulteriori forme di integrazione nella definizione delle politiche per lo sviluppo locale; l'IPA, infatti, riflette lo stile di policy della Federazione dei Comuni. In ogni caso, possiamo affermare che prevale ancora una visione settoriale e non territoriale delle politiche sociali considerate in modo separato dalle politiche di sviluppo locale.



obiettivi di coesione sociale non si preoccupino di quello che sembra il più importante elemento di conflittualità nella dimensione migratoria, uno dei problemi più gravi e ancora non risolti nei due territori. Ciò non significa che non vi sia interesse da parte dei governi locali al problema dell'abitazione, ma sottolinea drammaticamente l'assenza degli immigrati e delle immigrate in quanto agenti attivi, legittimati, abilitati e capaci di rappresentare una delle loro più importanti rivendicazioni presso le due arene rappresentative territoriali.

In secondo luogo, dobbiamo considerare che il mancato riconoscimento dei migranti come agenti sociali, politici o territoriali operanti nei due Tavoli, al di là delle differenze specifiche che li caratterizzano, si realizza in una condizione socio-migratoria incredibilmente simile, a cominciare dalla presenza di una conflittualità diffusa tra immigrati e non immigrati. Certamente, la concentrazione abitativa che caratterizza Amadora, un territorio dieci volte più piccolo del Camposampierese con quasi il doppio degli abitanti, caratterizzato dalla presenza di quartieri densamente abitati da immigrati, è molto diversa dalla campagna urbanizzata della provincia padovana. Tuttavia, la subalternità politica, economica e sociale degli stranieri che vi risiedono è praticamente uguale. Anche se Amadora riserva una più profonda attenzione e disponibilità a promuovere percorsi di empowerment delle associazioni di immigrati, in certi casi raggiunta, al momento di prendere le decisioni questa possibilità sembra essere ancora appannaggio esclusivo degli attori legittimati dalla prassi politica. Così, le associazioni possono anche beneficiare di risorse ma la scelta relativa ai criteri della loro distribuzione dipenderà dal potere pubblico portoghese. Nel caso italiano, l'ascolto delle associazioni si mantiene a un livello discrezionale e dipendente dalla sensibilità dei singoli, o anche dalla loro lucidità politica di fronte alle sofferenze umane che, nonostante gli obiettivi di coesione, attaccano la dignità di chi le vive sulla propria pelle e disgregano il tessuto sociale del territorio. La funzione di sostenere i processi di empowerment delle associazioni di immigrati di Amadora veniva esercitata in parte dal Comune e in parte dall'IPSS, ma anche direttamente e indirettamente dall'allora ACIDI (in qualità di attore nazionale presente localmente); nel Camposampierese questa funzione era fondamentalmente orfana di padre e madre istituzionale e veniva esercitata appena dalle associazioni sindacali e dalle istituzioni del privato sociale che, senza capacità di finanziare i gruppi di immigrati, potevano offrire loro solo qualche forma di sostegno politico e/o ospitare le loro attività. Per accrescere questo quadro di difficoltà, l'emergenza dei paradigmi alternativi è limitata in entrambi i casi, anche se è possibile notare in Portogallo una più ampia apertura alle sperimentazioni istituzionali in questa materia. Per quanto riguarda la dimensione interculturale, le esperienze realizzate dagli

attori e attrici locali in entrambi i casi sono fortemente contrastate da una tendenza più generale, istituzionale e anche popolare (nel senso di estremamente diffusa), che tende all'esotizzazione della cultura straniera, la quale riduce l'universo culturale degli immigranti alle loro esteriorità folcloriche: l'artigianato, la cucina, il ballo, la musica, l'abbigliamento, l'estetica, e non si estende ad altre dimensioni, come ad esempio quelle letteraria e poetica, politica e istituzionale, o ancora ambientale, solo per citarne alcuni.

In terza battuta, si consideri che, di fronte alla stessa transizione migratoria e a tendenze omologhe di introduzione di forme di innovazione istituzionale, ancorché con diverse pratiche a livello di coinvolgimento dei migranti, anche le altre rappresentanze territoriali (scuole, lavoratori, imprese) sono consultate da IPA e RSL solo al momento di realizzare le diagnosi che preparano la definizione e realizzazione delle politiche pubbliche. Manca, a tutti gli effetti, un vero coinvolgimento in fase di elaborazione e implementazione delle azioni, che definisce il tipo di istituzioni come *aggregative* (e non *integrative*) e accomuna i contesti territoriali per le simili condizioni migratorie di subalternità sociale, politica e territoriale, in un quadro di esacerbazione della violenza e di correlata presenza di conflitti migratori<sup>6</sup>.

È naturale, quindi, che in queste condizioni la valutazione quanto all'efficacia delle politiche realizzate nella dimensione migratoria sia fortemente polarizzata, non solo tra immigrati/non-immigrati, ma anche tra istituzioni/società civile. Di fatto, le informazioni raccolte presso gli stranieri residenti indicano una stessa perplessità, che in taluni casi diventa valutazione negativa, in merito alle politiche di sviluppo in oggetto: i migranti consultati, infatti, si sentivano parzialmente esclusi dal progetto di sviluppo locale di Amadora e del Camposampierese. Questa valutazione negativa era condivisa dalle organizzazioni della società civile operanti sul campo (associazioni, cooperative, sindacati), le quali identificavano bisogni e fornivano servizi alle persone immigrate in situazioni di precarietà lavorativa, fragilità sociale e povertà. Dall'altro lato, la difesa d'ufficio dei tecnici e dei politici locali introduceva un elemento di riflessione comune ai due casi: il nodo relativo alla necessità o meno di realizzare politiche specifiche destinate esclusivamente alla popolazione immigrata. Nei nostri casi, si è vista solo la promozione di politiche generali destinate complessivamente alla popolazione di quei territori che, naturalmente, comprendevano i residenti immigrati. Di que-

<sup>6</sup> Il quadro, anche in questo caso, può essere esteso al resto della popolazione, poiché al limitato coinvolgimento degli immigrati nella RSL e dell'IPA corrisponde lo scarso coinvolgimento di tutti i residenti nei processi di definizione delle politiche pubbliche. Se, tuttavia, ad Amadora esistono altre esperienze partecipative, come il bilancio partecipato della città, nel caso dell'IPA questa rappresenta l'unica esperienza di dialogo sociale promossa direttamente dai comuni.

sto limite era consapevole la RSL che aveva identificato i cosiddetti territori «vulnerabili»<sup>7</sup> come luoghi più bisognosi di attenzione sociale. Questi quartieri però, abitati negli anni della grande crisi economica anche da moltissimi autoctoni portoghesi in condizione di disagio sociale, secondo una logica curiosa, non potrebbero essere oggetto di azioni destinate esclusivamente alla popolazione immigrata. Secondo la stessa logica, nel Camposampierese non esistevano azioni di sviluppo territoriale destinate specificamente agli immigrati, poiché non si considerava l'esistenza di zone del territorio abitate esclusivamente da questi. Quanto alla dimensione produttiva, la presenza di sportelli specializzati per immigrati, ad esempio, va considerata come un servizio istituito in via emergenziale, poiché, come abbiamo visto, considerato discriminante in relazione agli autoctoni.

Questi approcci traccheggianti e contraddittori testimoniano una certa superficialità mista a disinteresse degli enti nel diventare strumenti più efficaci nella promozione di politiche pubbliche che articolino l'intercultura (il riconoscimento delle differenze socio-culturali presenti nel territorio) con la partecipazione pubblica e l'ampliamento degli spazi politici per i cittadini e le cittadine, in questo caso immigrati, nei processi di sviluppo locale e sociale. Così, la fiducia dimostrata (più in Portogallo che in Italia) nei tentativi di sperimentare-con-i-migranti non si è tradotta in più articolati e efficaci processi di decolonizzazione delle istituzioni e del territorio e ha finito per lasciare spazio all'affermazione dei modelli di normazione sociale e ai collaterali effetti di esacerbazione delle diffidenze, ostilità e in taluni casi violenze etniche. Vediamo ora nel dettaglio, l'articolazione delle reti di governance di IPA e RSL e le valutazioni quanto alle politiche da questi realizzate.

### **3. Il funzionamento delle reti locali**

Il funzionamento reticolare è il denominatore comune dei due Tavoli che si basano su un'idea di governance territoriale allargata. Tuttavia, la forma di accesso è l'aspetto che differenzia la partecipazione degli immigrati e delle immigrate: nel caso portoghese, questi possono partecipare attraverso rappresentanti associativi, anche se si verifica nella realtà che la loro partecipazione effettiva è limitata alla CSF. Nel caso italiano, il formato istituzionale del TC esclude, di fatto, la partecipazione di rappresentanze dell'associazionismo migrante (non di quello italiano, almeno filantropico, visto che vi partecipano, anche se come uditori, il Lions e il Rotary Club). L'unica

<sup>7</sup> Un singolare artificio linguistico che indicava quei quartieri di edilizia popolare occupati per la maggior parte da immigrati o discendenti.

forma di accesso per un rappresentante immigrato sarebbe possibile solo nel caso in cui a questo venisse affidata la delega da parte di un sindacato o di una cooperativa, oppure fosse eletto qualche politico di origine straniera a livello comunale. La differenza quanto alle modalità di accesso all'organizzazione si concretizza nelle caratteristiche delle due arene: nel caso portoghese, un'assemblea plenaria, il CLAS della RSL, con una presenza micro-rappresentativa di circa 70 attori territoriali, direttamente impegnati nel partenariato per la realizzazione di politiche (rappresentanti degli istituti scolastici e dei distretti sanitari, decine di associazioni, distaccamenti di polizia locale, qualche rappresentante imprenditoriale e sindacale); nel caso italiano, il TC dell'IPA riunisce circa 35 membri macro-rappresentativi dei diversi soggetti istituzionali (i comuni, con i sindaci; la scuola, con il dirigente scolastico, le forze di polizia locale, l'Università, l'industria, i sindacati, le cooperative). Pertanto, il TC dell'IPA appare come un'arena più ristretta del CLAS, anche se più ampia del NE del CLAS. È importante ribadire che nel TC dell'IPA non sono presenti i rappresentanti di ONG (a esclusione di quelle menzionate poco fa), mentre lo sono in gran numero nel CLAS.

Questa diversità può essere spiegata dalle competenze differenziate dei due organi: nel caso dell'IPA, l'attenzione alla programmazione dello sviluppo locale si focalizza principalmente sulla dimensione economica, privilegiando così la rappresentanza delle categorie produttive e degli attori istituzionali impegnati nel realizzare politiche pubbliche di dimensioni medio-grandi (che coinvolgono gli 11 comuni aderenti). Questo giustifica, secondo una logica settoriale e non intersettoriale, l'assenza di altri attori che svolgono un ruolo fondamentale nello sviluppo locale, come le ONG e le IPAB, per esempio. Nel caso dell'RSL, la vocazione sociale della Rete porta alla presenza di tutte le IPSS, oltre alle piccole realtà organizzate localmente che lavorano in regime di partenariato locale per la realizzazione di azioni puntuali nei quartieri. Il settore economico è presente nel CLAS, ma non sembra esercitare un ruolo rilevante quando si tratta di realizzare progetti di sviluppo locale<sup>8</sup>.

In questo contesto, bisogna anche notare il diverso grado di strutturazione delle associazioni di immigrati presenti nei due territori. In effetti, ad Amadora, associazioni con un bassissimo livello organizzativo e strutturale (come quelle incontrate nel quartiere Santa Filomena) convivono con altre associazioni con una struttura così solida che sono viste dalle prime come

<sup>8</sup> Un esempio significativo è il programma «Amadora Empreende», analizzato altrove (Mattiuzzi, 2016), il quale, per realizzare *start-up* imprenditoriali, ha coinvolto partner istituzionali, IPSS e un'università, ma non direttamente le associazioni imprenditoriali e/o imprese del territorio.

responsabili dell'assorbimento della maggior parte delle risorse disponibili. Nel Camposampierese, al contrario, tutte le associazioni di immigranti identificate e/o incontrate presentano strutture precarie, essendo molte volte ospitate presso sedi terze, oppure nelle case dei presidenti/coordinatori, oppure sono prive di sede. Alcune associazioni, inoltre, esistono solo formalmente e sembrano essere più famiglie che vere e proprie ONG, come è stato osservato in un'intervista a Camposampiero. In entrambi i casi, strutturate o meno, portoghesi o italiane, tutte le associazioni di immigrati sembrano essere disarticolate, senza strategie di coordinamento tra loro e in costante competizione, alla ricerca sia delle risorse indispensabili alla loro sopravvivenza, sia della legittimazione istituzionale per affermarsi come autenticamente rappresentative del territorio dove operano.

In ogni caso, la caratteristica della territorialità delle associazioni di immigrati presenti ad Amadora – operanti soprattutto nei quartieri definiti «vulnerabili» – è invece segnata dall'identità etnica – associazioni nazionali di immigrati – presente nel Camposampierese. Vediamo, più nel dettaglio, come funzionano le reti nei due territori.

#### *La rete ad Amadora*

L'estensione della rete dei partner locali ad Amadora è, come abbiamo visto, relativamente ampia; ciononostante, le interviste riportano la mancanza di un'effettiva partecipazione dei diversi soggetti, rilevata sia dagli immigrati sia dai dirigenti e tecnici comunali. Tale frattura è giustificata da entrambi i gruppi con la stessa ipotesi, che però parte da posizioni iniziali diverse: l'inutilità della partecipazione. A nulla servirebbe partecipare, secondo alcuni migranti, non solo perché certe posizioni più critiche non sarebbero ascoltate, o sarebbero trattate con fastidio (come abbiamo avuto modo di osservare) o ancora perché molte riunioni, specialmente quelle che si realizzano nelle CSF, non hanno potere decisionale. Oltre a questo limite, esisterebbe un altro e più grave problema, segnalato in alcune interviste: la cooptazione di alcune associazioni che grazie a finanziamenti ricevuti dal Comune si sono potute strutturare meglio di altre e, per questa ragione, si sarebbero 'istituzionalizzate', smettendo nei fatti di difendere gli interessi degli immigrati. Se davvero esistesse, questo meccanismo di cooptazione provocherebbe un doppio effetto: da un lato, ridurrebbe gli spazi di ascolto di chi contesta le politiche municipali, poiché chi non ha una partnership effettiva con il Comune, come abbiamo visto, non può più partecipare al CLAS; di conseguenza, la mancata partecipazione, e quindi il mancato accesso a finanziamenti pubblici, renderebbe più difficile un'efficace strutturazione dei gruppi più critici. Per questo, come emerso in alcune interviste, dagli immigrati giungevano richieste di

maggior vicinanza del Comune di Amadora alle loro associazioni, di una migliore comprensione delle difficoltà e delle necessità. D'altra parte, anche i tecnici, dal canto loro, criticavano la scarsa partecipazione o addirittura l'assenza di leader associativi alle riunioni del CLAS. Infatti, se la modifica del regolamento del CLAS, avvenuta nel 2007, aveva limitato la partecipazione di certe associazioni alle sole CSF, il problema è che, come abbiamo appurato, nelle CSF non si decide assolutamente nulla<sup>9</sup>. Inoltre, se tra la settantina di entità che partecipavano al CLAS nel 2012, circa la metà erano organizzazioni dell'associazionismo civile (incluse associazioni di migranti), non si capisce perché nel Nucleo esecutivo (NE) sei su sette elementi dovessero essere espressione istituzionale<sup>10</sup>, non essendo prevista, nemmeno in questo caso, una rappresentanza specifica per gli immigrati.

La RSL di Amadora è, quindi, un'arena ibrida in cui prevale un modello di rappresentanza che aggrega membri di enti pubblici/statali e ONG, organizzate e strutturate come interlocutrici operative. In questo tipo di organizzazione non c'è autonomia finanziaria, anche se esiste uno staff di tecnici molto qualificati e motivati i quali, mobilitati a livello centrale e presenti sul territorio (nei quartieri o nelle CSF) realizzano la Diagnosi sociale (DS) e, in collaborazione con i partner, la applicano nel Piano di azione (PdA).

La metodologia adottata dallo staff di Amadora prevede che, una volta realizzata la diagnosi preliminare, i tecnici si riuniscano e lavorino con il metodo del *Project Cycle Management* (PCM) attraverso il quale emergono proposte di intervento. Questa pratica non corrisponde a una forma di *Open space science* ma a un sistema di *Practical empirical knowledge* che tende a ignorare ciò che è novità, dal momento in cui limita l'ascolto degli attori sulla base di dati acquisiti sul territorio, precedentemente analizzati. Così, il metodo tende a non intercettare informazioni che potrebbero essere rilevate grazie a un processo di coinvolgimento più ampio dei cittadini. Ciò potrebbe fornire un ulteriore elemento utile a spiegare, in un processo anti-virtuoso di tipo circolare, la scarsa partecipazione di alcuni attori descritti poco fa<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Questa congiuntura assomiglia molto a quel circolo vizioso che più in generale allontana le persone dalla partecipazione alla vita pubblica, poiché il loro eventuale contributo non è valorizzato dalle istituzioni con la giusta ricompensa, ovvero, con la realizzazione delle proposte co-decise, o quantomeno, la giustificazione quanto alla non realizzazione, atteggiamenti che dovrebbero contraddistinguere un processo di effettiva cessione della sovranità, come abbiamo avuto modo di verificare altrove (Allegretti & Mattiazzi, 2014: 58-75).

<sup>10</sup> Infatti nel 2012 partecipavano al NE, oltre al rappresentante del comune di Amadora che lo coordinava, un rappresentante della previdenza sociale, uno delle IPSS (eletto tra i partner), un rappresentante delle sei CSF e quattro rappresentanti per i settori Lavoro, Sanità, Educazione e Giustizia (essendo tre di questi rappresentanti di organi pubblici).

<sup>11</sup> Si ringrazia, in particolare, il prof. Pedro Hespanha per aver condiviso queste riflessioni

*La rete nel Camposampierese*

L'estensione della rete dei partner locali, che nel Camposampierese compongono il Tavolo di Concertazione (TC), è più limitata di quella Amadorese, poiché riunisce circa la metà dei rappresentanti presenti in Portogallo. Si tratta, in fondo, di una sede istituzionale con un profilo un po' più esecutivo del CLAS, anche se non è esclusivamente operativa come il NE della RSL. Dal momento che discute aspetti specifici dello sviluppo economico del territorio, in una dimensione inter-municipale e multisettoriale, riunendo undici comuni e una ventina di diverse entità, il TC dell'IPA si caratterizza come un'arena concertativa allargata, dove l'accento è posto sulla risoluzione creativa dei conflitti che si affermano tra punti di vista eterogenei, espressione di orientamenti politico-sociali diversi.

Le critiche presentate in merito a questa dimensione, come abbiamo visto, sono state finora due, alle quali ne aggiungiamo una terza. In primo luogo, l'assenza di una specifica rappresentanza degli immigrati, già ampiamente illustrata, e il fatto che il TC dell'IPA sia solo uno spazio di ratifica di decisioni prese in altre sedi, e non un organo di deliberazione. Sotto quest'ultimo aspetto, è evidente la somiglianza tra TC dell'IPA e CLAS della RSL, nel senso che, seppur entrambi gli enti sono formalmente deliberativi, non si configurano come organi politici ma come arene concertative, che elaborano direttive generali e approvano progetti specifici di politica pubblica. Quanto alle direttive, nel caso dell'IPA, queste maturano da orientamenti politici propri degli undici sindaci che vi partecipano e che devono, in primo luogo, creare un consenso sulla linea generale del progetto di territorio che hanno in mente (da qui l'esigenza della concertazione), affinché si possa in un secondo momento proporre interventi concreti. In questo processo, i restanti partner sono ascoltati dai sindaci senza che i pareri loro forniti siano necessariamente presi in considerazione. È evidente che gli undici primi cittadini sono numericamente minoritari in relazione al totale dei partner presenti, ma sono in effetti gli unici rappresentanti eletti e quindi è molto difficile che non si cerchi un consenso partendo dai loro orientamenti. La legittimità elettiva dei politici configura il TC dell'IPA meno come arena deliberativa e più come organo consultivo, il che giustifica le osservazioni fatte dagli intervistati. Aggiungiamo una terza critica che considera la scarsa attenzione alle politiche sociali (limitate al piano educativo, essendo presenti gli istituti comprensivi e l'università, e completamente assenti nella dimensione socio-abitativa). La scelta di distinguere le politiche per lo sviluppo economico del territorio dalle politiche sociali e abitative può essere giustificata da due elementi contestuali: il primo, normativo, essendo la realizzazione delle politiche sociali

circa il funzionamento della RSL.

delegata al servizio sanitario regionale, e quella abitativa vincolata ai comuni, alla Provincia (ATER) e alla Regione; il secondo, politico, che riguarda la prevalenza del modello sviluppatista che non valorizza le politiche sociali (non solo educative e formative ma anche socio-sanitarie e abitative) come *drivers* utili al rafforzamento competitivo del territorio. Tale scelta configura un approccio poco innovativo per cui, a eccezione della scuola, le politiche sociali sono viste più come misure assistenzialiste dai costi eccessivi, che non producono sviluppo. D'altra parte, svincolare dalla programmazione del territorio la gestione delle politiche abitative non aiuta a contrastare i processi di frammentazione territoriale in atto e acuisce i rischi nella gestione del disagio abitativo. Per i servizi sociali, invece, l'arena di concertazione è la conferenza dei sindaci: questa però riunisce esclusivamente i sindaci e lo staff socio-sanitario, nel contesto della realizzazione del Piano di zona, ma come si è visto non realizza nessun dialogo con l'IPA. Inoltre, anche se il servizio socio-sanitario cerca di funzionare come catalizzatore e realizza forme di dialogo sociale grazie ai Piani di zona, come riconosce lo stesso attore regionale, questi languono di effettivi processi partecipati con i rappresentanti della società civile.

Le conseguenze di queste dinamiche per la dimensione migratoria sono ancora una volta pesanti, poiché limitano le potenzialità di un intervento strategicamente programmato nel contrasto ai processi di esclusione sociale e territoriale: ci riferiamo alla diffusione della logica razionale-coloniale del cosiddetto «migrante utile», quando questo si limita a offrire mano d'opera a buon mercato, e/o del «migrante zavorra», quando rivendica esigenze sociali che rappresentano un costo per il territorio. Dall'altro lato, mantenere lontane le politiche sociali e abitative dal dibattito concertato sulla programmazione dello sviluppo economico del territorio implica una frammentazione degli interventi tra i diversi comuni, il terzo settore, il privato sociale. Tutto ciò sembra contraddittorio in relazione agli obiettivi di sviluppo territoriale in modalità multiattore e multilivello che fondano il progetto dell'IPA.

#### **4. La valutazione delle politiche locali**

Siamo di fronte a due rilevanti esperienze nazionali di innovazione e sperimentazione istituzionale, finalizzate all'estensione orizzontale delle reti di governance locale. Le valutazioni critiche in merito all'approccio migratorio possono essere riassunte nell'assenza di tre elementi: il primo (e più urgente) è l'inesistenza di un'attenzione prioritaria dedicata alla presenza di conflitti sociali e territoriali verso i migranti, che arriva a compromettere o addirittura impedire l'efficacia delle politiche della RSL e dell'IPA. Ad



esempio, nella fase di programmazione, il disinteresse per tali conflitti non permette la realizzazione di una diagnosi sociale adeguata alla realtà del territorio e pertanto non assicura la conseguente definizione di interventi per affrontare e risolvere le turbolenze identificate. Inoltre, nella fase di realizzazione, non considerare le variabili risultanti dai conflitti sul territorio può compromettere non solo il risultato di un intervento, ma mettere addirittura a rischio l'incolumità fisica e psicologica degli operatori. In secondo luogo, la ridotta intersettorialità degli enti può dar luogo a contraddizioni, come accaduto nel drammatico cambio di strategia a Santa Filomena, che finiscono per compromettere i risultati ottenuti da altri programmi, come quello di sviluppo sociale locale, promosso dal CLDS nel quartiere. Sul versante italiano, la compartimentazione degli interventi tra diversi soggetti per pianificare e realizzare programmi di sviluppo locale, misure socio-sanitarie e politiche socio-abitative, rende più accidentato il già difficile percorso di coesione sociale e territoriale cui le politiche ambiscono. Infine, la terza assenza è rappresentata dalla mancanza di volontà politica di approfondire i metodi partecipativi nelle arene rappresentative: è molto estesa la letteratura che illustra come i processi co-decisionali nell'implementazione di politiche pubbliche tendono a produrre risultati molto efficaci, poiché garantiscono forme di ricompensa dello sforzo partecipativo con l'implementazione di decisioni prese in comune con i cittadini e le cittadine<sup>12</sup>. Non si tratta di sostituire le assemblee politiche elette, che legittimamente operano nel territorio, ma di farle interagire con arene partecipative che realizzino politiche pubbliche in una dimensione di maggiore prossimità tra istituzioni e comunità.

#### *Valutazioni della RSL*

Nel 2009, l'ISCTE di Lisbona aveva prodotto un documento di valutazione chiamato *Avaliação Externa da Rede Social da Amadora* (Pegado & Palma Saleiro, 2009). Nella parte finale del testo (pp. 63-73), le ricercatrici presentavano conclusioni e suggerimenti che affrontavano quattro aspetti: la partecipazione e il coinvolgimento degli attori della rete, i sistemi di informazione e comunicazione, la qualificazione dei partner e gli interventi per lo sviluppo sociale. Riportiamo alcune osservazioni delle autrici, cominciando dalle difficoltà affrontate nel processo di coinvolgimento dei partner nel CLAS, che risulterebbe dalla scarsa responsabilità da questi dimostrata, al punto da non partecipare nemmeno alle sessioni. Gli ostacoli a una partecipazione più effettiva indicati dagli intervistati sono stati la mancanza di tempo, la scarsità di risorse umane disponibili, l'incompatibilità di orari e ancora problemi di rappresentanza, cioè di rotazione dei delegati, oltre a una scarsa autonomia

<sup>12</sup> Una revisione è disponibile in Allegretti e Mattiazzi (2014: 16-40).

decisionale<sup>13</sup>. Inoltre, la valutazione riportava anche una critica al rapporto esistente tra settori municipali in merito al modo con cui le CSF venivano scavalcate, quando le candidature a progetti, presentate da partner attivi solo nella *freguesia*, erano portate direttamente all'attenzione del NE; ciò evidenzia quanto riferito sopra in merito allo squilibrio tra peso relativo della funzione meno deliberativa del CLAS e potere esecutivo del NE. Infine, le autrici evidenziavano che, durante il periodo in analisi, erano state realizzate numerose attività di formazione che avevano coinvolto alcuni partner sul territorio. Tali attività formative, tuttavia, non avrebbero coinvolto la totalità dei soggetti della rete; in questo modo, osservavano, la formazione avrebbe riguardato solo i tecnici delle varie organizzazioni inseriti nei progetti, aumentandone le qualifiche professionali. Così, dal percorso formativo restano esclusi i dirigenti, attori-chiave della RSL. Insomma, nella valutazione della rete come fondamentale strumento di sviluppo sociale della città, è negativamente evidenziata la scarsa possibilità di empowerment garantita ai partner. Infatti, continua il documento, «le attività della rete non sembrano produrre capacità di realizzazione di interventi di una parte considerevole degli enti coinvolti, i quali non riescono a tradurre il loro impegno in concrete azioni di sviluppo sociale». Questo vale anche per la qualità dei servizi offerti al pubblico dai vari soggetti, che presentano risultati poco incoraggianti.

Dopo il report ufficiale, vediamo alcune opinioni espresse da attori e attrici non governativi. La prima (non migrante) osservava come le persone (immigrate) che partecipavano alla Rete o alle attività da questa promosse, avevano atteggiamenti di scarsa resistenza alle difficoltà: *molto entusiasmo oggi ma se domani piove preferiscono stare a casa*. Tuttavia, come osservava un'immigrata, la maggior parte delle persone del quartiere (di edilizia convenzionata, in quel caso) *non è qualificata a sufficienza per iniziare attività autonome, anche se previste all'interno di progetti di incubazione di piccole imprese, come lo è stato il progetto «Amadora Empreende»: per aprire un'impresa, ci vogliono sostegni molto forti, ci vuole un commercialista, non solo soldi o logistica. Bisogna qualificare le persone*.

Al di là della tensione tra qualifiche professionali e determinazione personale, il problema della comunicazione interna rappresentava certamente una delle criticità più serie della RSL che riguardava, secondo un'altra interlocutrice (immigrata), tutta la Pubblica Amministrazione comunale: *la mancanza di comunicazione è drammatica; a volte le istituzioni lavorano ognuna per sé, al posto di lavorar per il bene comune, per una cosa sola*. In altre parole, i partner della RSL lavorano spesso all'insaputa delle attività di altri soggetti

<sup>13</sup> Tali difficoltà sono state rilevate anche nella nostra ricerca: ciò sta ad indicare che nel lasso di tempo decorso tra le due indagini, il problema non era stato risolto.

simili che operano nello stesso territorio, non sanno quello che la Rete sta facendo. Il risultato è, ancora una volta, l'allontanamento delle associazioni e delle persone dalle istituzioni. Il rischio potenziale di ulteriore scollamento è evidenziato anche da alcuni tecnici comunali in merito alla realizzazione del programma «Amadora Empreende», per le quali, la linea strategica del Comune ha dovuto essere cambiata, perché avevano capito che era più facile arrivare al pubblico vulnerabile attraverso le istituzioni presenti sul territorio, con le persone che avevano un rapporto di prossimità, in una logica più orizzontale.

### *Valutazioni dell'IPA*

Esistono alcune tesi di laurea che trattano del territorio del Camposampierese, anche se tra quelle consultate, non vi sono lavori dedicati specificamente a una valutazione del TC<sup>14</sup>. Invece, la partecipazione di una rappresentante dell'Università di Padova all'IPA ha permesso la realizzazione di alcuni interventi di ricerca-azione che hanno prodotto analisi sui contesti territoriali e sul lavoro della rete dei partner (Messina et al., 2012). In mancanza di valutazioni specifiche, ci affidiamo ancora una volta ai dati raccolti nelle interviste.

Procediamo, dunque, a riportare i risultati di una sorta di autovalutazione dell'IPA realizzata da una dirigente (non immigrata) intervistata in merito al trattamento riservato dall'ente alla contestuale presenza di immigrati nel suo territorio. Come si è certamente compreso, il tema del rapporto tra IPA e immigrati è stato al centro di un dibattito abbastanza intenso, dal quale non possiamo evincere nessun pregiudizio ideologico nella scelta di non dedicare misure ad hoc al tema della migrazione internazionale. Per meglio dire, alcuni servizi dedicati sono esistiti per un certo periodo, ma solo come attenzione speciale alla coesione, all'integrazione, all'offerta dedicata. Tuttavia, in un secondo momento, *si è deciso di passare a risposte normali, non specifiche, utilizzando i canali dell'integrazione scolastica, la vicinanza tra famiglie e professori, affrontando il tema della sicurezza, della fiducia, della condivisione di un processo culturale attraverso il quale la diversità diventava ricchezza*. In questa scelta, l'istituzione doveva diventare il luogo dell'integrazione e quindi contenere, regolare, programmare, generare contatti, creare condizioni.

A questa, che però sembra più un'analisi prescrittiva che descrittiva, rispondevano alcune opinioni di partner non governativi dell'IPA. La prima (non migrante), considerava che la macro-categoria stranieri necessitasse di politiche speciali, attenzioni speciali e allo stesso tempo queste politiche

<sup>14</sup> Si vedano come spunti di riflessione le tesi di laurea magistrale di Zara (2007), Cecchini (2011) e D'Agostini (2011).

dovessero essere tarate anche per altre categorie macro, come i giovani, le donne, gli anziani, i diversamente abili; ma se queste attenzioni speciali non fossero inserite in un quadro più generale di politiche per la coesione sociale, si correrebbe il rischio di non fare niente di utile o di sprecare risorse. La seconda (non migrante), riteneva che l'IPA non avesse un vero e proprio progetto interculturale per il futuro, anzi, che la sua visione fosse su questo punto molto limitata, ovvero, che non fosse affatto convinta che gli immigrati rappresentassero un'opportunità di innovazione territoriale: *se pensiamo ai giovani indiani, ad esempio, che giustamente mantengono forti legami con la loro terra, vediamo che questi avrebbero un grande potenziale che non siamo in grado di utilizzare e che, non valorizzandoli, li perderemo verso altri territori che sapranno attrarli e dove potranno realizzare progetti innovativi.*

La valutazione dei migranti era, obbligatoriamente, quella dell'outsider in merito all'IPA: c'è chi ricorda però, che anche non essendo permessa la loro partecipazione al TC, i rappresentanti dell'IPA mantenevano relazioni molto cordiali con le loro associazioni e che questo faceva in modo che gli immigrati già non si sentissero così estranei nei loro territori. Questo ci dice quanto fossero pronti ed effettivamente interessati a collaborare con l'IPA e quanto fossero disponibili a condividere la cultura italiana, per nulla considerata un pericolo per le loro radici e tradizioni. Le preoccupazioni circa la loro partecipazione non erano affatto condivise dagli immigrati che, ricambiando la stessa cordialità, riconoscevano nell'IPA un'interlocuzione accessibile, anche se non istituzionalmente riconosciuta. Ancorché non si concretizzassero attività e collaborazioni, i migranti intervistati riscontravano nell'IPA un soggetto istituzionale che in numerose opportunità aveva dimostrato loro rispetto e tolleranza verso la loro specificità interculturale. È evidente però che l'ipotesi di poter finalmente partecipare all'IPA rappresentasse per gli stranieri un desiderio forte, anche perché tendevano a relazionare la partecipazione al TC come un passo avanti significativo nel loro processo di integrazione; pensavano che, partecipando all'IPA, il loro lungo cammino verso l'integrazione avrebbe potuto finalmente completarsi. È quasi tautologico affermare, quindi, che *chi non partecipa non decide* (anche se questo è vero anche per chi partecipa a tavoli meramente consultivi).

Concludiamo dicendo che il contributo dei migranti allo sviluppo locale, fatto salvo il loro peso economico e socio-culturale, se considerato nella dimensione della programmazione politica Camposampierese, risulta praticamente inesistente. Come ricorda una delle intervistate (attribuendo la frase ad Albert Einstein)<sup>15</sup>, *non possiamo risolvere i problemi utilizzando lo stesso*

<sup>15</sup> Probabilmente riferendosi a Calaprice che gli ha notoriamente attribuito la frase «The significant problems we face cannot be solved at the same level of thinking we were at when we

*modo di pensare di chi li ha creati.* In questo senso è difficile credere che gli autoctoni siano disponibili a cedere sovranità, soprattutto nei momenti di crisi come quelli che qui stiamo raccontando, come si capisce anche da certi atteggiamenti razzisti. Il problema, purtroppo, travalica i limiti territoriali della provincia patavina, estendendosi amaramente a tutta Italia: *un paese fallito culturalmente, che non trasforma le nuove idee in opportunità, che fomenta la guerra tra i poveri. In questo paese, che gli immigrati siano una risorsa ne sono convinti di più gli imprenditori che i lavoratori e i politici.*

## 5. Evidenze empiriche

La comparazione per contesti è stata realizzata considerando come variabili indipendenti (VI): i contesti locali, le politiche adottate e la presenza di esperienze specifiche di partecipazione degli immigrati. Come variabili dipendenti (VD), sono stati considerati: i modelli egemonico e contro-egemonico prevalenti, la presenza di conflitti, la realizzazione del lavoro in rete con o senza gli immigrati e la valutazione delle politiche fatta dagli attori e attrici locali.

Alla luce dei riscontri empirici possiamo affermare che i partenariati multisettoriali analizzati:

- 1) rispetto alle variabili indipendenti, si posizionano in contesti nazionali omologhi, visto che Portogallo e Italia sono due paesi che possiedono caratteristiche comuni in merito alla dimensione storica e migratoria. In primo luogo, dal punto di vista storico, sono esistite esperienze coloniali e regimi fascisti in entrambi i paesi – anche se diversificati per estensioni geopolitiche e temporali. Tuttavia, la presenza numerica di immigrati provenienti dalle ex colonie è più rilevante in Portogallo che in Italia (anche se più recentemente sono stati molti i rifugiati provenienti da ex colonie italiane nel Corno d’Africa che hanno attraversato il Mediterraneo). In secondo luogo, la transizione migratoria si è realizzata nei due paesi europei con modalità molto simili, sia sotto il profilo demografico sia sul piano della conseguente introduzione di politiche migratorie. Queste possono essere significativamente accomunate da tre caratteristiche comuni, che le posizionano in modo omologo dentro lo stesso quadro comunitario europeo: la securitizzazione del quadro legislativo, la limitazione del suffragio universale<sup>16</sup> e la ricodificazione tra obiettivi

created them» (Calaprice, 2005).

<sup>16</sup> Il tema della partecipazione politico-elettorale delle immigrate e degli immigrati regolar-

e risultati della coesione territoriale.

In merito alle esperienze specifiche di partecipazione degli immigrati internazionali nell'implementazione di politiche pubbliche sul piano locale, anche se i territori possiedono caratteristiche demografiche distinte, si è osservata una simile propensione partecipativa, alla quale corrisponde però una sostanziale irrilevanza dei loro interventi nella possibilità di incidere sulle politiche adottate dalle organizzazioni in analisi;

- 2) in merito alle variabili dipendenti, queste presentano tendenze simili che riassumiamo, in primo luogo, nella presenza allargata di processi di egemonizzazione e ricodificazione delle politiche pubbliche. Questi, si sono riprodotti in una dinamica contrapposta che coinvolge tutti e quattro i modelli egemonici e contro-egemonici studiati. La ricombinazione tra modelli ha prodotto fratture in tutte le tensioni presenti nei due casi, con l'esclusione di alcune forme di ibridazione tra integrazione e intercultura e di sviluppo-senza-i-migranti e sperimentazione-con-i-migranti (nel caso specifico della Rede Social Local). Per questa ragione, è stato rilevato che, anche se localmente ibridate, le politiche integrative e di sviluppo-senza-i-migranti si sono affermate come egemoniche nei due paesi e nei due territori studiati. Infine, in merito alla valutazione delle politiche sul ruolo destinato agli immigrati nella loro realizzazione, è stata osservata una frattura generalizzata che polarizza le opinioni tra immigrati e non immigrati e tra esponenti governativi e non governativi. In merito al contenuto delle politiche, queste sono state considerate inadeguate per la soddisfazione dei bisogni della popolazione immigrata;
- 3) considerando le somiglianze tra le variabili indipendenti e le differenze tra quelle dipendenti, si sono osservati atteggiamenti contrari alla partecipazione degli immigrati nella realizzazione di politiche pubbliche, che hanno reso ininfluenti le loro opinioni nelle scelte realizzate in merito allo sviluppo sociale e territoriale;
- 4) nella dimensione sociale, le reti contribuiscono alla definizione di contesti caratterizzati da condizioni migratorie simili, dove gli immigrati vivono in uno stato di subalternità sociale e territoriale, che si diversifica a seconda della condizione specifica di subalternità politica presente nei due territori. A queste condizioni si aggiungono episodi di

mente presenti sul territorio europeo non è stato affrontato in questo volume ma altrove, relativamente a uno studio condotto sulle città di Padova e Lisbona (Mattiuzzi, 2014, 2016). Tuttavia, i risultati di queste analisi sono stati comunque utilizzati per la messa a punto dell'Indice di diversità epistemica e sociale per la coesione (IDESC) presentato nel capitolo 13.

- esacerbazione della violenza contro gli immigrati;
- 5) di conseguenza, nei casi studiati non si articola uguaglianza e identità con il riconoscimento delle differenze, cioè, non si realizzano politiche interculturali, non si condividono forme di partecipazione diretta degli immigrati (ma nemmeno, in realtà, dei non immigrati), limitandosi al solo ascolto nelle fasi di implementazione e valutazione delle politiche. Le tendenze alla sperimentazione con gli immigrati hanno prodotto forme di decolonizzazione limitate alla dimensione istituzionale che non si sono estese al territorio, dal momento in cui sono rimasti focolai di violenza contro gli immigrati;
  - 6) è possibile, quindi, riscontrare forme di derivazione paradigmatica<sup>17</sup>, che nel caso studiato si riferiscono alle modalità con cui si attuano forme di dialogo sociale con la popolazione in merito agli obiettivi di politiche pubbliche;
  - 7) IPA e RSL si configurano, quindi, come organismi che realizzano forme limitate di sperimentazione con gli immigrati, in un contesto che presenta casi di conflitto interetnico territoriale. In conclusione, si può affermare che in entrambi i casi studiati, gli immigrati sono interlocutori privi della possibilità di agire in quanto attori dello sviluppo locale.

<sup>17</sup> Lo slittamento alla dimensione collettiva delle forme di discriminazione che vengono riservate solitamente agli immigrati.

## TERZA PARTE

### **Validazione del modello analitico e conseguenze sul piano delle proposte di politica pubblica per i casi di studio e per la produzione e l'uso di indicatori per migrazioni, welfare e sviluppo**

Nella terza e ultima parte del volume si procede alla validazione del modello analitico alla luce dei fenomeni di ricodificazione e di riproduzione delle politiche europee (capitolo 10). In seguito, considerando l'emergere di pratiche emancipatorie di *policy making* controegemonico, verrà formulato un set di proposte in grado di fornire nuovi orientamenti per le politiche pubbliche in Europa (capitolo 11). Infine, nella quarta e ultima parte del volume si riporteranno tali esperienze all'interno del dibattito più recente sull'uso di indicatori che si occupano di migrazioni, welfare e sviluppo nella transizione paradigmatica (capitolo 12), procedendo infine alla definizione dell'Indice di diversità epistemica e sociale per la coesione (IDESC) per lo sviluppo futuro di indicatori nelle politiche migratorie, di welfare e sviluppo locale (capitolo 13).





## Capitolo 10

# Pertinenza del modello analitico e delle ipotesi tra ricodificazione e riproduzione delle politiche

Dopo aver presentato e comparato gli studi realizzati nei due territori, si procede ora alla verifica della pertinenza del modello analitico e delle ipotesi formulate. L'obiettivo del capitolo è indicare come le dinamiche descritte finora siano state generate e riprodotte, e di come lo siano anche i meccanismi che originano i conflitti.

### 1. Pertinenza del quadro teorico e del modello analitico

La descrizione dei contesti nazionali e locali ha messo in luce la pertinenza del quadro teorico e del modello analitico adottato. In particolare, a confermarne la validità empirica ha concorso, in primo luogo, l'evidente condizione egemonica dei principi di *integrazione* (Figura 4) e *sviluppo* (Figura 5). Ne risulta che, in Italia e in Portogallo, l'approccio delle politiche che affrontano da più angolazioni il fenomeno della migrazione internazionale è caratterizzato da due elementi significativi, per quanto concerne la discussione qui presentata: sul piano delle politiche per l'integrazione, queste si sono caratterizzate per la securitizzazione del quadro legislativo, promossa perché il paradigma egemonico teme i conflitti nella società e identifica gli immigrati come un gruppo potenzialmente pericoloso, che tende a destabilizzare l'ordine sociale tradizionale. Di conseguenza, ancorché l'ibridazione del paradigma conceda alcuni spazi a espressioni interculturali che promuovono le identità collettive degli immigrati, questi sono limitati all'esposizione della dimensione folclorica ed esotica delle loro culture. In secondo luogo, sul piano delle politiche di sviluppo locale, si è riscontrata la mancata coincidenza tra obiettivi nominali e risultati reali della strategia di sviluppo e coesione territoriale, poiché il paradigma egemonico identifica nei e nelle migranti un gruppo che tende a compromettere l'ordine territo-

riale tradizionale, preferendo considerarli quindi elementi *extra-territoriali*, o più semplicemente *estranei* o *stranieri*. In altre parole, nel temere che questo gruppo provochi conflitti nelle comunità, le politiche di sviluppo tendono a essere programmate e realizzate senza il contributo degli stranieri e, pertanto, senza che questi possano beneficiare in concreto dei loro risultati. Così, costoro finiscono per pagare più degli autoctoni le conseguenze della stessa frammentazione territoriale, provocata dalla crisi del paradigma. Infine, anche quando l'ibridazione del paradigma permette che si realizzino pratiche di sperimentazione-con-i-migranti, queste sono viste come potenziali fonti di conflitto locale che, quindi, devono essere limitate o addirittura evitate.

## 2. **Pertinenza delle ipotesi di ricerca**

Nello studio empirico realizzato, l'adozione contestuale di politiche rivolte agli immigrati ha presentato, almeno nel periodo in analisi, l'obiettivo nominale (soltanto nominale) di «integrare» gli immigrati, cioè di *includerli* nella società di arrivo, riconoscendo loro il diritto all'uguaglianza, valido per tutti gli altri cittadini non immigrati. Ciò avrebbe dovuto implicare il riconoscimento e la condivisione sociale nel territorio delle diversità espresse dalle loro culture, tradizioni, colori e religioni. Tuttavia, come è emerso in varie occasioni nelle scorse pagine, l'obiettivo reale del paradigma di integrazione, al quale queste politiche possono essere ascritte (Tabella 1), è, al contrario, il mantenimento dell'ordine sociale, che si realizza con l'acculturazione dei migranti nel quadro socio-culturale nazionale. Tale obiettivo che, senza ipocrisie, dovremo chiamare *razionale-coloniale*, si raggiunge grazie al processo di ricodificazione delle politiche pubbliche: formalmente (*output*), i programmi di intervento dichiarano l'impegno a garantire l'articolazione tra uguaglianza e identità degli immigrati nei processi di integrazione ma, concretamente (*outcome*), realizzano azioni socialmente sistemiche, veicolando forme di acculturazione. In funzione di questo processo, coesistono elementi riconducibili a politiche di tipo normativo ed emancipatorio<sup>1</sup>. Ci riferiamo, in particolare, agli obiettivi di integrazione e di adeguamento reciproco tra autoctoni e immigrati (come si è detto, un processo *dinamico e bidirezionale*), al richiesto rispetto dei valori fondamentali dell'UE e al dialogo interculturale. Tutti obiettivi nominalmente ibridi che si potranno realizzare attraverso il paradigma, grazie all'ottenimento di più posti di lavoro, alla conoscenza delle

<sup>1</sup> Si ricordi il paradosso identificato nella ricostruzione dei riferimenti teorici del paradigma europeo per l'integrazione dei migranti e delle migranti internazionali, illustrato nella Tabella 2.

lingue e alla costruzione di relazioni interetniche. Anche quando, dal piano epistemico, la ricerca ha affrontato la tensione reale tra politiche integrative e interculturali, si è notato come gli obiettivi emancipatori siano stati chiaramente sovrastati dalle finalità normative, prevalentemente ossessionate dal tema «sicurezza», con il solo obiettivo dell'ottenimento dell'ordine sociale.

Per rispondere alla domanda formulata nella presentazione del quadro teorico del paradigma, sul piano empirico (territoriale), è possibile affermare che *la relazione tra integrazione e conflitto sociale è data dalla trasposizione locale delle politiche comunitarie e nazionali che intendono evitare, limitare, controllare e, in ultima analisi, ridurre la presenza degli immigrati nella società italiana e portoghese*. A causa dell'affermazione egemonica di questo paradigma, lo straniero o la straniera residenti nel paese di arrivo, lavoratore o imprenditrice che sia, contribuente in qualsiasi caso, anche avendo già acquisito la cittadinanza europea, continua a essere ossessivamente oggetto di politiche di integrazione. La contestazione sociale che ne scaturisce (il disorientamento dell'immigrato-cittadino che si considera già integrato), è immediatamente percepita dal paradigma egemonico come conflittualità anti-sistemica, anche se in realtà è finalizzata a promuovere e ottenere politiche interculturali e, più in generale, obiettivi di coesione sociale.

La realtà paradossale e complessa che è stata descritta nei capitoli precedenti ha presentato elementi sufficienti per attribuire senso sociale alla prima ipotesi formulata nel capitolo metodologico (H1) per le ragioni che presentiamo di seguito:

- a) anche se in modo contraddittorio, il paradigma di integrazione dei migranti si è trasformato nella politica egemonica di integrazione in Italia e in Portogallo, dominando e screditando le politiche interculturali;
- b) le politiche integrative reali identificate, nel frattempo, agiscono come se «integrare» gli immigrati significasse evitare, limitare, controllare e ridurre la loro presenza fisica nella società italiana e portoghese, il che avviene concretamente attraverso forme di esclusione sociale;
- c) a seguito dell'applicazione di queste politiche, alcuni migranti sono stati obbligati a lasciare l'Europa, non avendo condizioni legali per permanervi, mentre la reiterazione delle stesse ha trasformato quelli rimasti nei destinatari di misure ossessive di integrazione, ancorché si sentissero formalmente e culturalmente integrati;
- d) di conseguenza, l'ossessiva richiesta di integrazione prodotta fa considerare le politiche interculturali incapaci di realizzare l'inclusione sociale degli immigrati. Al contrario, sarebbero le politiche di integrazione le uniche capaci a farlo;
- e) questa reiterazione compulsiva della *necessità di integrarsi* produce subalternità e conflitti sul piano sociale, poiché collide con gli obiettivi no-

minali delle politiche che propongono formalmente l'uguaglianza e la coesione sociale. Per reprimere questi conflitti, è nuovamente imposto il paradigma egemonico di integrazione, che applica il criterio dell'acculturazione come unica condizione per l'ingresso sociale degli immigrati;

f) chi non si accultura è considerato antagonista e pericoloso.

In considerazione di quanto affermato, è da considerare *escludente* il carattere principale del paradigma dell'integrazione, poiché genera un sistema sociale concreto che produce circolarmente condizioni di subalternità, conflitto, acculturazione ed esclusione sociale.

Vi è un secondo paradosso che emerge dal piano investigativo e riguarda la sempre più grave frammentazione dei territori, ancorché beneficiati da politiche di *crescita e sviluppo* che puntano alla coesione sociale. Come si è visto in entrambi i paesi, queste politiche includono obiettivi (nominali) di crescita, innovazione, decentralizzazione amministrativa, partenariato e co-sviluppo; mete raggiungibili, in teoria, con il contributo di tutti gli abitanti di un territorio, senza distinzioni quanto all'origine geografica o etnica di chi contribuisce, nel contesto di una comunità decolonizzata, dove vige un clima di fiducia reciproca. Tuttavia, come è emerso dall'indagine, gli obiettivi reali confluiscono nella manutenzione dell'ordine territoriale, anche se questo provoca forme estreme di ostilità xenofoba. Le politiche osservate, quindi, sono ascrivibili al paradigma europeo dello sviluppo (Tabella 3), come si evince dall'assenza o dalla marginalità degli immigrati negli organismi di sviluppo, locale e sociale, che sono stati studiati. Il paradigma impone un'idea di immigrazione come elemento temporaneo o circolare e considera il contributo dato dai migranti allo sviluppo appena come prestazione di manodopera, trasferimento di rimesse, o iniziativa di co-sviluppo (sviluppo dei paesi di origine degli stranieri). Tutto ciò evidenzia la diffusa assenza di fiducia nelle capacità degli immigrati di essere partner dello sviluppo locale, cioè parte della soluzione dei problemi dello sviluppo locale e non solo parte dei problemi locali. L'obiettivo, dispiace dirlo, *razionale-coloniale* di queste politiche si ottiene attraverso lo stesso processo di ricodificazione osservato nel caso del paradigma di integrazione: si dichiara nominalmente (*output*) che gli immigrati fanno parte della comunità, che sono depositari di fiducia e si chiede che non siano oggetto di discriminazione di tipo coloniale. Ciononostante, al momento dell'implementazione (*outcome*), le politiche introdotte perseguono semplici obiettivi territoriali sistemici, il che significa tollerare come effetti collaterali attitudini xenofobe che contribuiscono al mantenimento degli immigrati sotto il controllo di un ordine territoriale sicuro. Anche in questo caso, esiste un paradosso tra obiettivi nominali e reali che riconduce alla compresenza di politiche di tipo normativo ed emancipatorio: infatti, come nel precedente, anche nel paradigma dello sviluppo-senza-i-mi-

granti, si realizzano pratiche sperimentali e solidali finalizzate alla coesione territoriale, alla diffusione del benessere sociale e alla sostenibilità dello sviluppo locale. Tuttavia, se dal piano formale ritorniamo ai contesti territoriali, verificiamo che la programmazione dello sviluppo locale si realizza soprattutto senza gli immigrati. Questa realtà riconduce all'idea per cui, in Italia e in Portogallo, alla prospettiva di coesione sociale si sostituisce una tendenza alla frammentazione territoriale, giacché parti di uno stesso territorio, in una scala geografica molto ridotta, riproducono condizioni di partecipazione pubblica molto distanziate tra loro. Di conseguenza, gli obiettivi emancipatori sono violentemente dominati dai principi normativo-securitari; e così, gli immigrati presenti nella comunità locale sono visti più che altro come un ostacolo al percorso lineare di crescita e sviluppo del territorio.

Per rispondere alla seconda domanda di ricerca, sul piano empirico (territoriale), *la relazione tra sviluppo-senza-i-migranti e conflitto territoriale è data dall'adozione di politiche che tendono a impedire la presenza degli immigrati nella programmazione dei processi di sviluppo locale italiano e portoghese, ottenendo come risultato la disgregazione del territorio.* In questi territori, l'immigrato e l'immigrata pur contribuendo al sistema economico, fiscale e previdenziale, continuano a non essere considerati persone in grado di fornire un valido contributo alla programmazione delle politiche di sviluppo locale. La reazione avversa di chi è escluso dalla progettazione del futuro del territorio, anche se vi risiede regolarmente, è immediatamente indetificata dal paradigma egemonico come elemento di disordine. Al contrario, essa è generata da un sentimento di appartenenza comunitaria, dalla volontà di partecipare a sperimentazioni istituzionali sostenibili e perseguire obiettivi di coesione territoriale.

L'indagine condotta, pur rilevando aspetti contraddittori legati a condizioni territoriali dinamiche e plurali, attribuisce senso sociale alla seconda ipotesi formulata nel capitolo metodologico (H2) per le seguenti ragioni:

- a) ancorché ricco di contraddizioni, il paradigma dello sviluppo-senza-i-migranti è diventato l'espressione politica egemonica dello sviluppo locale in Italia e in Portogallo, rendendo subalterne le iniziative di sperimentazione-con-i-migranti<sup>2</sup>;
- b) il paradigma considera le sperimentazioni-con-i-migranti incapaci di promuovere coesione territoriale. Al contrario, sarebbe il paradigma dello sviluppo-senza-i-migranti l'unico capace di farlo;
- c) le politiche sviluppatiste identificate, pertanto, agiscono come se lo sviluppo locale si potesse realizzare in modo sostenibile senza il contributo progettuale di tutti gli abitanti, il che risulta nella concreta frammentazione della comunità locale;

<sup>2</sup> Si pensi a quanto avvenuto in Italia nel c.d. "caso Riace" (Camilli, 2019)

- d) in questa dimensione, gli immigrati sono considerati elementi ostativi lo sviluppo dei territori dove risiedono, cioè, persone non appartenenti integralmente alla comunità perché solo temporaneamente presenti nel territorio, ovvero, parte di una comunità di *outsider*, in alcuni casi ghettizzata in precise aree urbane o periurbane. Tali atteggiamenti, e non la loro condizione di stranieri, trasformano i migranti in oggetti estranei, ovvero, esotici, ancorché inquadrati nel sistema economico, fiscale e sociale;
- e) questo trattamento xenofobo riservato loro nella dimensione locale produce conflitti in città o in generale sul territorio, poiché contraddice gli obiettivi nominali delle politiche sviluppatrici che propongono l'omogeneità del territorio, cioè, la cosiddetta coesione territoriale. Per eliminare tali turbolenze, il paradigma egemonico è ripetutamente imposto, ancorché provochi, involontariamente ma continuamente, nuovi episodi di xenofobia;
- f) chi reagisce è identificato dal paradigma come antagonista e pericoloso: pertanto, il carattere principale del paradigma è da considerare frammentario, poiché generatore di conflittualità territoriali che riproducono condizioni di subalternità umana.

### **3. Il circolo dinamico di riproduzione delle politiche nel corto circuito della modernità**

Insomma, anche se siamo di fronte a fenomeni complessi e di natura contraddittoria, è possibile ritenere che le politiche migratorie dominanti in Italia e Portogallo nel periodo 2010-2020 siano più che altro orientate a limitare il fenomeno migratorio, controllarlo, ridurlo o coprirlo all'interno di un'ordinata dinamica socio-territoriale. Frattanto, come abbiamo visto, gli obiettivi sistemici sono costantemente reiterati, come se non si riuscissero mai a concretizzarsi. Ciò avviene in funzione delle conseguenze sociali dei processi di ricodificazione, perché gli effetti delle politiche sono contrari a quelli pretesi. Questo produce un nuovo scambio tra obiettivi reali e nominali, che genera una nuova ondata di politiche ricodificate; questa però, finisce col provocare un vero e proprio corto circuito che genera, al posto dell'ambito ordine, le stesse instabilità tipiche del periodo di transizione moderno.

Questo insieme di effetti indesiderati prende forma nelle dimensioni analizzate:

- sul piano dell'integrazione, al posto di «integrare», le politiche integrative promuovono forme di acculturazione e finiscono per spingere gli immigrati ai margini della società, escludendoli di fatto e provo-

cando disordine sociale<sup>3</sup>. Nuove politiche di integrazione sono quindi introdotte per sanare il disordine; tuttavia, al posto di produrre uguaglianza, cioè coesione sociale, queste provocano nuova disuguaglianza, che si traduce in nuove esclusioni e conflitti sociali. In questo circolo vizioso, la ripetizione ossessiva delle politiche di integrazione rende necessario intervenire costantemente per reprimere i conflitti;

- sul piano dello sviluppo, al posto di considerare gli immigrati parte attiva della comunità, le politiche per lo sviluppo-senza-i-migranti promuovono un progetto territoriale sul quale loro non possono intervenire, provocando indirettamente episodi collaterali xenofobi, che finiscono per generare disordine territoriale<sup>4</sup>. La necessaria riproposizione di nuove politiche di sviluppo-senza-i-migranti però, al posto di promuovere coesione territoriale, reitera pulsioni xenofobe, che si traducono in conflitti locali e frammentazione del territorio. Anche in questo circolo, la ripetizione ossessiva di politiche di sviluppo-senza-i-migranti rende necessari nuovi interventi per reprimere i conflitti.

Nella Figura 6, riproduciamo graficamente questi paradossi, illustrando gli obiettivi nominali e reali delle politiche di integrazione e sviluppo-senza-i-migranti e gli effetti che hanno prodotto sui territori analizzati. Come si può notare, la figura riprende la metafora elettrologica per indicare come gli obiettivi nominali delle politiche migratorie puntino idealmente a realizzare sistemi sociali dinamici, sperimentali e sostenibili (fascia superiore della figura): applicando tale auspicio al paradigma dell'integrazione, otterremo un campo dinamico ma stabile, dove polarità positive e negative sono presenti in misura proporzionale e, pur in contatto tra loro (linea tratteggiata), consentirebbero di ottenere buoni livelli di coesione sociale; lo stesso avviene, nel paradigma dello sviluppo-senza-i-migranti, per i livelli desiderati di coesione territoriale. Tuttavia, se consideriamo gli obiettivi reali (fascia centrale), così come sono stati rilevati empiricamente sul terreno, ci rendiamo conto che l'implementazione delle politiche genera un sistema ipertrofico molto instabile (anche se inizialmente non ricodificato) a causa della proliferazione della polarità positiva (principi di normazione), che come sappiamo punta all'ottenimento non della coesione ma dell'ordine sociale, in un caso, e di quello territoriale nell'altro. Il mancato raggiungimento degli obiettivi nominali di coesione porta i decisori a optare per la riproposizione reiterata delle politiche che, ricodificando i principi emancipatori in normativi (scarica elet-

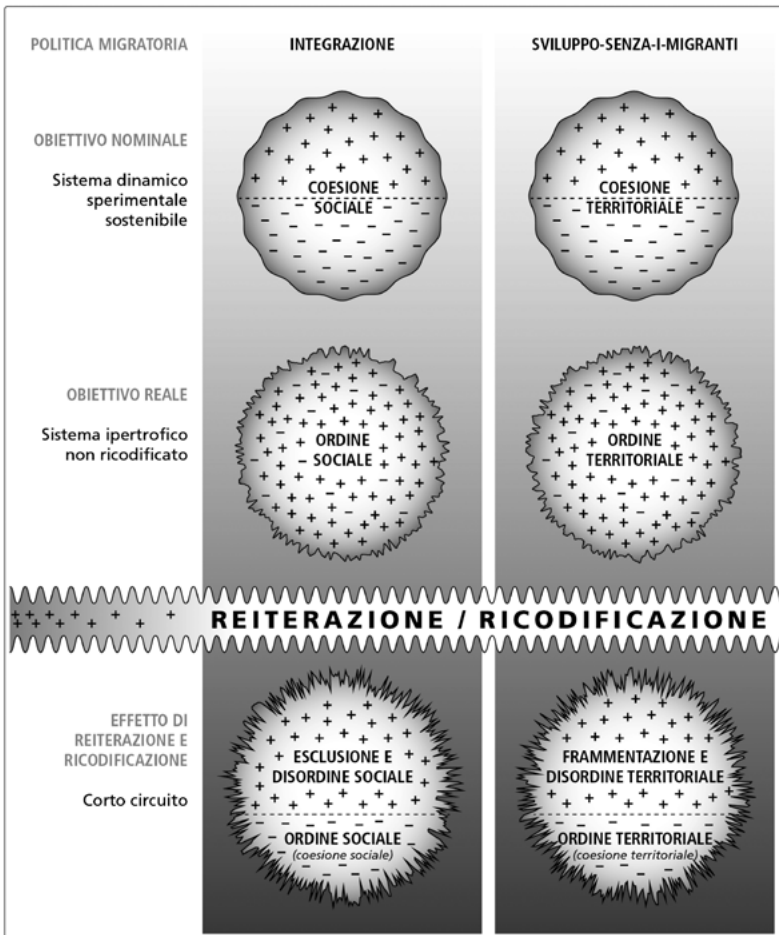
<sup>3</sup> In fondo, l'idea di integrazione esprime senza dubbio il concetto secondo cui esistono due insiemi distinti di persone e che un insieme debba essere inserito nell'altro.

<sup>4</sup> Di conseguenza, l'idea di sviluppo-senza-i-migranti esprime il concetto per il quale esistono sul territorio gruppi di abitanti che contribuiscono alla progettazione del futuro sostenibile di una comunità e altri che non lo fanno, o addirittura fanno il contrario.



trica), non fa che destabilizzare ulteriormente il campo, rendendolo esplosivo a causa dei corto circuiti che si generano. Gli effetti reali ottenuti da questo processo (fascia inferiore) saranno quindi dei campi instabili dove proliferano conflitti, disordini, forme di esclusione sociale e frammentazione territoriale. Il processo di ricodificazione annichilisce le politiche alternative di coesione sociale e territoriale le quali, essendo considerate (a torto) portatrici di caos, sono sostituite da ulteriori iniziative coercitivo-repressive che, in mezzo a tanta instabilità, puntano sempre a riportare condizioni di ordine.

**Figura 6**  
**Obiettivi (nominali - reali) ed effetti della reiterazione delle politiche migratorie in Italia e Portogallo**



Fonte: elaborazione dell'autore.

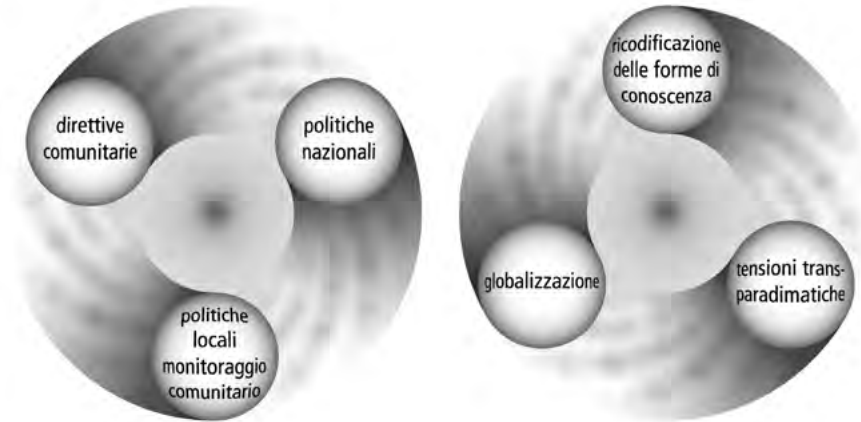
Le risposte fornite dai paradigmi di politica pubblica a queste contraddizioni che provocano instabilità, e delle quali sono simultaneamente responsabili, si basano sull'imposizione reiterata di misure che puntano all'ottenimento dell'ordine sociale e territoriale. A peggiorare il quadro, le valutazioni comunitarie delle politiche effettuate sul territorio rilevano i nuovi conflitti e inducono i *policy-maker* europei a successive reiterazioni di misure coercitivo-repressive, basate su principi razionali-coloniali. Tutto ciò genera ancora più disordine e nuove misure di ordine, in una sequenza che potremmo esprimere con il collegamento:

*...disordine-ordine-disordine...*

Questa dinamica, che sembra irrazionale, oltre che surreale, è come abbiamo avuto modo di vedere drammaticamente reale e, ciò che è peggio, viene presentata come razionale. Anche se i trattati europei dichiarano la volontà di costruire società coese, per ciò che riguarda i fenomeni migratori, le politiche egemoniche producono i conflitti che dichiarano di voler evitare. Si tratta dell'ennesimo sintomo del Corto circuito, inteso come crisi del progetto moderno, che denuncia il cattivo funzionamento dell'apparato di gestione dell'immigrazione internazionale in Europa, visibile in modo molto nitido, anche se tra contraddizioni e complessità, nello studio che qui si realizza.

Come si riproduce questo meccanismo? Il cuore pulsante di questa fabbrica di instabilità è la riproduzione *ad infinitum* delle conseguenze sociali della transizione paradigmatica, cioè dei disordini di cui abbiamo appena parlato. Questo processo riproduttivo si afferma grazie a una dinamica circolare tra direttrici comunitarie, attraverso la loro trasposizione nei contesti nazionali e successiva implementazione a livello locale. In questo circolo, il legame tra la dimensione locale e quella comunitaria è assicurato dal monitoraggio realizzato sul territorio attraverso sistemi di valutazione delle politiche, che spesso come abbiamo visto sono auto-prodotti: le rilevazioni sono realizzate a livello locale e possono essere verificate sul piano comunitario dalle agenzie e organismi dell'UE. Questa circolazione delle informazioni, che avviene parallelamente ai processi di ricodificazione e transizione paradigmatica della modernità, e ai fenomeni più generali legati alla globalizzazione, riproduce e moltiplica le tensioni, i processi di ricodificazione e i conflitti nelle tre dimensioni transnazionali e socio-politiche: comunitaria, nazionale e locale. In questo senso, definiamo la trasposizione delle politiche comunitarie nei contesti locali, e viceversa, come *Circolo dinamico di riproduzione delle politiche migratorie, di sviluppo e welfare in Europa*. La figura 7 lo illustra.

Figura 7  
**Circolo dinamico di riproduzione delle politiche migratorie, di sviluppo e welfare in Europa**



Fonte: elaborazione dell'autore.

Questo doppio circolo, che veicola forme di dominio razionale-coloniale in relazione ai gruppi di immigrati, è fonte di sofferenza umana e provoca conflitti destabilizzanti. La ragione di questo risiede nella cieca reiterazione *ad infinitum* dei modelli di politiche pubbliche che veicolano obiettivi non raggiungibili: si ambisce all'integrazione dei migranti e non si riesce a integrare; si ambisce allo sviluppo del territorio, impedendo agli immigrati di essere soggetti attivi nella programmazione di questo sviluppo. La reiterazione di queste politiche genera esclusione sociale e frammentazione territoriale, cioè, conflitti in entrambe le dimensioni. L'approccio europeo alle migrazioni internazionali, attraverso la costante reiterazione di politiche integrative e svilupposte, nella misura in cui non raggiunge gli obiettivi preposti, conferma come gli obiettivi coesivi dichiarati siano appena nominali e non reali. Al contrario, stimolati dalla presenza di conflitti che essi stessi producono, gli obiettivi reali delle politiche si reiterano nella ricerca dell'ordine sociale e territoriale, che è però solo in parte raggiunto nei territori. I conflitti e le tensioni non sono repressi del tutto anche per la resilienza degli immigrati e delle immigrate, che sostengono principi provenienti da paradigmi alternativi, non completamente annichiliti.

Le ipotesi di ricerca, dopo l'intenso lavoro di verifica empirica sul campo, si sono trasformate in modi pertinenti di problematizzare il senso sociale dei fenomeni osservati, ancorché validati soltanto all'interno del perimetro epi-

stemologico ed empirico di questo lavoro. Per questa ragione, a conclusione del volume, partiremo dalle ipotesi per proporre un approccio al *ciclo di policy* (rilevazione e analisi condivisa dei fabbisogni, progettazione, implementazione e valutazione collaborativa delle politiche) orientato all'integrazione territoriale delle agende tra migrazioni, welfare e sviluppo locale e ispirato da logiche emancipatorie.

Con questo contributo, non si desidera produrre generalizzazioni ma, se possibile, coadiuvare gli operatori e le operatrici negli sforzi realizzati sui territori, affinché si invertano gli effetti perversi di questo quadro inquietante, pieno di sofferenze umane così difficilmente comunicabili attraverso il testo scritto. L'obiettivo, al contrario, è evidenziare le complessità e le contraddizioni verificate sul campo, non limitandoci a giudicare le politiche introdotte, ma spingendoci a conoscerne le ragioni scatenanti i conflitti, per elaborare proposte che possano contribuire a superarli.



## Capitolo 11

# Migrazioni, welfare e sviluppo locale nella transizione paradigmatica: proposte per nuovi orientamenti nelle politiche pubbliche in Europa

La diversa implementazione delle direttive europee a livello locale, verificata sia nel caso del Camposampierese sia in quello Amadorese, ha dimostrato come i processi di egemonia e ricodificazione provochino pesanti instabilità nelle politiche migratorie a livello locale. Queste turbolenze arrivano a produrre, da un lato, veri e propri corti circuiti caratterizzati da conflitti e violenze e, dall'altro, l'assenza di politiche reali di coesione sociale. Più in generale, si sono notati risultati insoddisfacenti nella realizzazione di forme di governance multilivello e multiattore utili a consolidare pratiche di partecipazione pubblica e capaci di promuovere le emergenze emancipatorie in parte presenti nella società.

Tuttavia, grazie allo studio condotto sul territorio, siamo stati in grado di rilevare l'emergenza di proposizioni alternative, descritte di seguito, che forniscono orientamenti utili alla costruzione di un Indice di diversità epistemica e sociale per la coesione (IDESC), quale indice di orientamento e traduzione per le politiche pubbliche nella transizione paradigmatica. L'Indice permette agli operatori di adottare quel procedimento ermeneutico che fa della traduzione lo strumento principe per valorizzare le diverse pratiche di interazione e trasformazione presenti in un contesto territoriale. Le traduzioni, infatti, sono strumenti adatti a sostenere la transizione dalla modernità verso un nuovo paradigma della diversità epistemica e quindi verso la coesione e l'emancipazione sociale. Prima, però, formuleremo un set di proposte che valorizzano la governance multilivello e multiattore degli organismi studiati, in un quadro di orientamento all'interculturalità dello sviluppo e alla coesione sociale e territoriale<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Le proposte sono state elaborate utilizzando informazioni primarie raccolte dalle interviste realizzate per la ricerca. Tuttavia, pur mantenendo un registro linguistico informale i contenuti non sono riportati in corsivo, poiché i testi originali sono stati riassunti dall'autore.

## 1. Emergenze di principi alternativi alla luce dei fenomeni di ricodificazione

Principi emancipatori, alternativi e solidali, opposti a quelli egemonici, emergono, anche se in forma marginale, dalle sperimentazioni con gli immigrati realizzate nei territori sotto esame. Una prima revisione dei principi più importanti è stata sistematizzata per obiettivi che riguardano il piano transnazionale, cioè, nella dimensione comunitaria che riguarda Portogallo, Italia e Unione Europea. Tali riflessioni, di carattere più generale, auspicano la trasformazione del paradigma occidentale verso i temi migratori.

### *Promuovere azioni affermative*

Agli albori del XXI secolo, il primo presidente afro-brasiliano della storia del Supremo Tribunal Federal del Brasile, Joaquim Benedito Barbosa Gomes, sosteneva che le *azioni affermative* sono quelle «politiche pubbliche e private di carattere obbligatorio, facoltativo o volontario, concepite ai fini della lotta alla discriminazione razziale, di genere e di origine etnico-nazionale, o per correggere gli effetti presenti delle discriminazioni praticate nel passato, che si pongono come obiettivo l'uguale accesso ai beni fondamentali come l'educazione e il lavoro» (Gomes, 2001: 67–69). Nel 2010, il Brasile si è dotato di un *Estatuto da Igualdade Racial*, che garantisce «alla popolazione nera l'effettiva implementazione dell'uguaglianza delle opportunità, della difesa dei diritti etnici individuali, collettivi e diffusi e la lotta alla discriminazione e alle altre forme di intolleranza etnica» (Art. 1)<sup>2</sup>.

Portogallo e Italia possiedono una storia etnica completamente diversa da quella brasiliana; tuttavia, come è stato illustrato, la presenza di discriminazioni razziali, di genere e di origine etnico-nazionale sono aspetti resilienti nelle società contemporanee dei due paesi dell'Europa del Sud. Di conseguenza, anche in questi casi, sembra utile introdurre misure concrete che rendano effettiva l'uguaglianza di accesso ai beni fondamentali come l'educazione e il lavoro, tra gli altri. In questo senso, un'azione affermativa concreta potrebbe essere realizzata nei concorsi dell'amministrazione pubblica, sia a livello nazionale sia in quello locale, dando la possibilità di potervi partecipare agli immigrati provenienti da paesi terzi, regolarmente residenti da più di 5 anni, prevedendo la definizione di quote riservate, come si fa nelle università europee per l'accesso a posti nei corsi accademici di laurea e di dottorato.

<sup>2</sup> Lei n° 12.288, de 20 de Julho de 2010, traduzione dell'autore.

*Promuovere politiche interculturali, partecipative e sperimentali*

Tra i vantaggi offerti dall'uso dell'epistemologia della visione c'è la flessibilità concessa dall'attitudine ermeneutica di «riconoscere l'altro come uguale, quando la diversità lo rende inferiore, e come diverso, quando l'uguaglianza mette a rischio la sua identità» (de Sousa Santos, 2000: 228, traduzione dell'autore). Partendo da questo principio, abbiamo verificato come quella migratoria sia una dimensione sociale in cui è estremamente facile commettere equivoci nella gestione dei sistemi di appartenenza: se tratto un immigrato come tutti gli altri cittadini, dimenticando la sua condizione di subalternità, rischio di ignorare la sua diversità e non produrre politiche efficaci e inclusive; dall'altro lato, c'è sempre il rischio di trattare le persone straniere solo in base alla diversità, discriminando di conseguenza la loro dignità umana e culturale e approfondendo la distanza tra *noi e loro*. Non è un gioco di parole: si pensi ai cosiddetti *quartieri vulnerabili* o *quartieri critici* incontrati in territorio portoghese. Si tratta di un esempio rivelatore di come la buona fede non è esente dai rischi di equivoci quando si fanno politiche di intervento sociale. In questi quartieri prevalentemente abitati da immigrati, nonostante l'imponente volume di risorse investite in opere concrete utili al miglioramento delle condizioni di vita, l'idea di trattare gli immigrati come *persone vulnerabili* o *critiche* ha paradossalmente negato la tenacia della loro stessa esistenza, la loro storia, la loro identità. Non si vogliono criticare gli interventi sociali e affermare che la parola *immigrato* sia l'unica adeguata a descrivere la popolazione che abita in un quartiere di edilizia popolare. Vogliamo solo affermare che se ci si addentra nel sistema delle appartenenze per definire politiche pubbliche migratorie, si rischia di perdere la bussola. Infatti, l'esclusione delle «esteriorità» dalla costruzione identitaria della modernità Europea<sup>3</sup>, e quindi dalla dialettica *normazione vs emancipazione*, ha prodotto i gravi effetti che hanno contribuito a determinare il corto circuito moderno: aver identificato un *altro*, averlo sfruttato da un punto di vista coloniale e averlo annichilito (anche concettualmente) è la dimostrazione del fallimento del progetto moderno. Per questo, le società moderne occidentali vivono una doppia contraddizione: da un lato, fondarsi su principi cosiddetti universali, che però sono confinati nella loro applicazione alle società metropolitane (e non nelle ex-colonie) e, dall'altro, aver trasformato (ricodificato) i principi di emancipazione (che hanno uguaglianza e inclusione sociale come *obiettivi*) in principi di normazione (che più semplicemente *gestiscono* disuguaglianze ed esclusioni prodotti dallo stesso sviluppo capitalista). Se

<sup>3</sup> Cioè l'esclusione di tutto ciò che non è europeo dalla costruzione della cultura moderna, compreso tutto ciò che si è fatto nell'esperienza coloniale. Si veda su questo punto de Sousa Santos (2006: 259)



il corto circuito della modernità risulta anche nella crisi del suo modello di trasformazione sociale, allora non è possibile usare gli approcci moderni per produrre politiche in grado di gestire uguaglianze e differenze, senza che queste provochino discriminazioni, conflitti e violenze.

L'alternativa deve passare forzosamente attraverso una reinvenzione solidale e partecipativa dello Stato (de Sousa Santos, 2006: 317-349), che qui è stata identificata empiricamente nei principi della *sperimentazione-con-gli-immigrati*. Coerentemente con questo approccio, non si ritiene utile realizzare servizi speciali *per* gli immigrati ma programmare e realizzare *con* gli immigrati gli interventi a questi specificamente destinati. In concreto, ciò significa che, per essere veramente coesive, le politiche pubbliche necessitano del coinvolgimento dei loro stessi beneficiari, sia nella dimensione migratoria, sia nelle altre. L'intervento interculturale e sperimentale è quindi un metodo, ancora prima che un contenuto, perché produce beni relazionali interculturali che, con la partecipazione degli immigrati, permette di sperimentare soluzioni condivise che articolino uguaglianza e identità nel riconoscimento delle differenze. Se le politiche pubbliche si dotano di questa sensibilità interculturale si trasformano in politiche di integrazione interculturale e di sviluppo locale interculturale.

#### *Riconoscere lo status di minoranze interculturali*

Sulla scia di quanto appena affermato, emerge l'idea di adottare in Europa un concetto non moderno di minoranza, allargandolo alla dimensione interculturale. Uno Stato, o la stessa Unione europea, potrebbero riconoscere gli immigrati come «minoranze interculturali», come si fa ad esempio in Italia quando si è in presenza di riconosciute dinamiche storiche che hanno consolidato minoranze linguistiche<sup>4</sup>. Così, alcune regioni italiane – Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Sicilia e Sardegna – ricevono risorse economiche extra per realizzare politiche interculturali per le minoranze linguistiche. Queste implicano il riconoscimento della diversità e della ricchezza culturale del territorio e permettono una maggior cura delle persone che vi risiedono.

In paesi come Portogallo e Italia possiamo considerare che la cospicua presenza di immigrati si possa configurare, a tutti gli effetti, come presenza di *minoranze interculturali*, cioè caratterizzata da differenze non solo linguistiche ma etniche, culturali, socio-comportamentali, ecc. Così, forme di autonomia legislativa a questo proposito, oppure risorse provenienti dalla progettazione comunitaria (magari convertendo quelle disponibili per le politiche della cosiddetta "integrazione"), potrebbero essere concesse a quelle

<sup>4</sup> Articolo 116 della Costituzione.

regioni o comuni che intendono realizzare piani e azioni di protezione e valorizzazione delle specificità interculturali presenti nei territori dove risiedono gli immigrati, anche innescando interazioni virtuose con le rappresentanze diplomatiche dei paesi d'origine. Dalla dimensione culturale e artistica, alle micro e piccole imprese, dai partenariati locali a quelli internazionali, dalla progettazione delle sperimentazioni istituzionali, alla realizzazione di nuove forme di cooperazione, dalla mobilitazione contro la criminalità (che sfrutta gli immigrati o è da questi promossa, in collaborazione con le mafie autotone), alla raccolta di idee originali per combattere le inefficienze, gli sprechi e promuovere nuove forme di innovazione sociale, economica, ambientale, eccetera. Alcuni comuni potrebbero ancora essere certificati come «località interculturali» qualora consolidassero nel tempo esperienze particolarmente innovative e virtuose.

Queste idee potrebbero realizzarsi insieme a un'altra, più legata ai temi della coesione regionale. Come abbiamo visto, infatti, a causa della transizione migratoria, paesi come Portogallo e Italia sono destinati al declino demografico. Nella migliore delle ipotesi, riescono appena a mantenere stabile l'entità della popolazione residente. La presenza degli immigrati in questi paesi si concentra nelle aree più produttive dei territori, lasciando altre zone con indici negativi di natalità e conseguenti fenomeni di spopolamento (pensiamo alle aree montane). Per invertire queste tendenze, le azioni previste per il riconoscimento delle minoranze interculturali potrebbero incentivare la presenza di famiglie di immigrati in questi territori, promuovendo politiche integrate di programmazione territoriale che includano la realizzazione di progetti produttivi locali, riqualificazione urbana, industriale e del paesaggio, e investimenti in progetti di agricoltura sostenibile o di economia sociale familiare.

#### *Tradurre i linguaggi della dimensione migratoria*

Sicurezza, libertà, benessere, integrazione e coesione sociale sono espressioni così ripetute nel dibattito pubblico internazionale che nella lingua inglese sono state definite come *buzzwords*, parole fuffa<sup>5</sup>. In questo contributo si è cercato di approfondire l'uso che se ne fa nella dimensione migratoria. Autoctoni o meno, molti intervistati si sono detti acriticamente favorevoli all'idea di *integrare* gli immigrati, oppure di averli come *protagonisti attivi* dei processi di sviluppo, allo stesso tempo in cui concordavano con la promozione di *azioni interculturali e partecipative sperimentali*. Come si può

<sup>5</sup> Altre *buzzwords* molto note in lingua inglese sono: *assessment, participation, ontology, knowledge based, integrated resources*. A questo riguardo, si veda il provocatorio dizionario di Alejandro Leal (2007: 539-548).

dedurre, il problema non è tanto considerare l'integrazione e l'intercultura come concetti alternativi<sup>6</sup>; la vera urgenza, non solo per la dimensione migratoria, è tradurre i linguaggi adottati da tecnici e non tecnici e limitare l'uso delle espressioni violente discriminatorie.

In merito al lavoro di traduzione dei linguaggi tecnici, in una precedente attività di ricerca (Allegretti & Mattiazzi, 2014: 120), era emersa con forza la richiesta che la pubblica amministrazione utilizzasse linguaggi semplici, facilmente comprensibili dagli abitanti, in modo da favorire il dialogo sociale. D'altra parte, oltre al rischio dell'assenza di comunicazioni efficaci, con l'era di internet si è aggiunto il rischio dell'eccesso di produzione e disseminazione di false informazioni (*fake news*) che tendono a confondere il pubblico (quando non a ingannarlo). In questo modo, soprattutto nei casi in cui si realizzano azioni pubbliche dotate di sensibilità interculturali, l'attenzione deve essere raddoppiata al momento di scegliere un linguaggio che sia riconoscibile. Inoltre, l'adozione di linguaggi comprensibili non deve essere attuata esclusivamente dalla pubblica amministrazione verso il pubblico, ma anche nella direzione opposta. In questo caso, ad esempio, si possono organizzare attività di *ascolto attivo* nelle zone dove si realizzano gli interventi. Così, può essere più facile coinvolgere il pubblico, anche le persone solitamente più lontane dalle istituzioni, nella definizione di misure di innovazione organizzativa e sostegno alle azioni di politica pubblica che utilizzano competenze linguistiche e di mediazione nei processi partecipativi (*Ibid.*: 96)

Dall'altro lato, si rende necessario rafforzare la lotta contestuale e incondizionale all'uso di espressioni violente che producono sofferenze umane e che, come tali, dovrebbero essere escluse dal vocabolario di qualsiasi persona che non sia intenzionata a generarne. Espressioni come «terzo mondo», «paesi in via di sviluppo» o «sottosviluppati», oppure «extracomunitario», «clandestino» (per rimanere nell'ambito delle espressioni più leggere) non solo non dovrebbero essere usate da chi non ha l'obiettivo di discriminare, aggredire, stigmatizzare od offendere l'altro ma si potrebbe andare oltre, mettendo questi eufemismi al centro di azioni informative, che approfondiscano la conoscenza circa la loro origine, il loro uso e il loro significato. Per escludere il linguaggio violento (non appena dentro la pubblica amministrazione, ma anche nella stampa e per la strada) non dobbiamo nascondere ma essere più consapevoli e responsabili circa il suo utilizzo.

Altre parole fuffa, a cominciare da quelle al centro della disputa eufemistica, politicamente corretta tra immigrato-migrante-immigrante-emigrato-emigrante, oppure povero-vulnerabile-meno abbiente-sfavorito ecc.,

<sup>6</sup> Anche se, come abbiamo dimostrato, lo sono nella realtà delle politiche pubbliche europee, pur essendo, talvolta, localmente ibridati.

potrebbero essere oggetto di attenzioni, anche per rendere consapevoli gli operatori nel loro utilizzo. Infatti, non siamo di fronte a un problema meramente linguistico, o semantico, ma a concezioni che hanno seri impatti sociali: pensiamo all'esperienza di quelle amministrazioni comunali che preferiscono realizzare politiche sociali universaliste, senza considerare le specificità della popolazione di immigrati o di origine immigrata presenti nel territorio. In questo caso, si corre il rischio di uniformare le azioni destinate a gruppi di popolazione che hanno problemi che derivano dalla loro diversa origine etnica, approfondendo in realtà le discriminazioni, generando equivoci (e danni) involontari, ancorché gli obiettivi posti siano antidiscriminatori. Ad esempio, l'equivoco si genera nel momento in cui si considerano responsabili dei conflitti presenti in un quartiere, in modo generico:

a) la congiuntura economica (crisi, disoccupazione), al posto della bassa qualificazione professionale degli immigrati, giustificata da tanti fattori, tra i quali lo sradicamento provocato dalla storia di mobilità della persona;

b) le difficili relazioni interculturali (integrazione), al posto dei bassi livelli di scolarità dei nuclei familiari di origine, che sono diversi tra immigrati e non immigrati;

c) che il territorio sia *critico* (ossia un ghetto), quando sappiamo che la mobilità sociale non è più garantita dal welfare, al quale non tutti accedono allo stesso modo.

Quando le parole rendono equivoca la realtà, i conflitti si aggravano.

Infine, alcune espressioni sembrano obsolete, oltre che eufemistiche e diffuse: «paese di accoglienza», e più in generale l'idea dell'«accoglienza» perché sembra stabilire un disequilibrio tra chi accoglie e chi chiede di essere accolto, come se quest'ultimo dovesse espiare una sorta di peccato originale; l'idea di «conoscersi» quando qualche intervistato ha detto provocatoriamente «annusarsi», oppure più burocraticamente, «adattarsi reciprocamente». Come si è detto ripetutamente: è l'idea stessa di «integrazione» a comporre un quadro di rappresentazioni mentali che rafforzano il pensiero abissale. Nella misura in cui esisterà l'idea che vi debba essere qualcuno che arriva e qualcuno che accoglie, qualcuno conosciuto e poi qualcun altro sconosciuto, e che pertanto qualcuno deve conoscere l'altro e adeguarsi a questo, o ancora che quello che non fa parte del gruppo debba integrarsi, esisterà anche il noi e il loro, il concentrico e l'eccentrico, il normale e lo strano o l'anormale. Qualcuno che dovrà essere normale o normalizzato dentro lo schema dell'ordine sociale<sup>7</sup>.

I processi migratori sono variabili indipendenti dalle politiche pubbliche, perciò è importante che queste parole siano riconosciute soltanto come tristi

<sup>7</sup> Si pensi, in merito agli «anormali», agli studi di Foucault (1999).

eredità di un passato coloniale, meri pretesti per nascondere una fondamentale confusione mentale di chi le utilizza per parlare di fenomeni che evidentemente capisce poco o, peggio, non vuole capire.

## **2. Proposte utili alla definizione di un Indice di diversità epistemica e sociale per la coesione (IDESC)**

Alla luce di questi elementi, siamo in grado di avanzare ulteriori proposte, utili all'affermazione negli organismi e nei territori analizzati di soluzioni di governance territoriale, che si trasformino in interventi tecnici orientati all'interculturalità dello sviluppo e alla coesione sociale a livello locale.

### *Un patto formativo per il territorio*

Qual è il miglior modo di sviluppare le potenzialità del territorio? Offrire istruzione, formazione e fare in modo che questa rimanga sul territorio. Non si tratta di formare persone che dopo lo abbandonino, ma che rimangano; infatti, un territorio necessita di un progetto economico e produttivo e di definire la sua posizione strategica nelle filiere globali in modo che possa diventare attrattivo. Nella definizione di questo progetto è necessario che vi sia una relazione diretta tra il mondo produttivo e formativo (scuole, università e centri di formazione professionale) e quello istituzionale (non solo governativo ma che coinvolga tutti gli attori istituzionali locali), in modo che tutti possano investire in formazione nel quadro di un progetto condiviso di sviluppo locale.

Questo tema si collega inoltre con quello della sicurezza, poiché la conoscenza, la preparazione intellettuale e la condizione formativa generano sicurezza sociale in una persona che, ad esempio, di fronte alla perdita del lavoro possa realisticamente pensare ad alternative. La formazione fornisce anche chiavi interpretative, qualora ci si trovasse in ambienti dove le persone immigrate possano essere soggette a pregiudizi.

### *Intercultura e traduzione nelle scuole*

Il coinvolgimento attivo degli immigrati nella programmazione delle attività è spesso realizzato in piccole esperienze nelle scuole dei territori qui considerati, come nei percorsi di alfabetizzazione degli adulti, o in attività interculturali realizzate singolarmente o in rete: corsi di lingue, percorsi formativi, manifestazioni interculturali che coinvolgono docenti, personale amministrativo, genitori degli studenti, feste che valorizzano le tradizioni, musiche, abitudini alimentari. Il sostegno dei comuni in questo caso è fondamentale per dare più forza alla logica del lavoro condiviso in situazioni in cui

le competenze sono diverse e le attenzioni pure, in ogni realtà, in relazione a ciò che è ogni pezzo di territorio: un mosaico di tasselli che compongono un'area omogenea.

*Partecipazione, sviluppo e coesione*

Gli uomini e le donne che vivono in un territorio diventano *attori* dello sviluppo locale quando sono nella condizione di esprimersi; in questo modo diventano una risorsa disponibile anche se considerata come «non esistente» (de Sousa Santos, 2006: 95). Se non sono in condizioni di esprimersi, però, le persone diventano soltanto un costo: l'immigrato, come qualsiasi altra persona, qualora si trovi in una situazione in cui è riconosciuto come voce attiva, porta con sé cultura, relazioni, identità e diventa egli stesso una risorsa per il territorio. Risorsa economica, perché ha potenziale intrinseco ed estrinseco (si pensi al benessere lavorativo o allo scambio produttivo con i paesi di origine degli immigrati); risorsa sociale, perché può contribuire con una nuova prospettiva, una nuova visione per la città, il paesaggio o la comunità. Al contrario, se non riesce ad esprimersi, se manca fiducia verso il futuro (non c'è un lavoro sicuro, c'è incertezza economica o instabilità abitativa), se non si possono costruire rapporti con i paesi di origine o il territorio dove si è stabilito, l'immigrato non sarà mai una risorsa ma sempre un costo. Avere la possibilità di esprimersi significa *far parte*, partecipare alla vita della comunità dicendo ciò che si pensa, mostrando ciò che si fa, esigendo ciò di cui si necessita, rappresentando gli interessi di quelli che si conoscono, trasmettendo a questi la sensazione della coesione sociale.

Quanto più una persona partecipa più è coinvolta nel processo decisionale nelle attività che possono essere realizzate in una scuola, nelle istituzioni pubbliche, nei luoghi di culto, nello sport. *Essere coinvolto* significa contribuire con qualcosa di proprio e non solo godere di un beneficio; significa anche fare, aiutare, sentire che il proprio contributo è importante, che può cambiare il corso degli eventi, aggiungere valore, generare bene comune, essere parte di una strategia, portare innovazione. Il problema, allora, riguarda le forme della partecipazione, perché se la partecipazione diretta risulta spesso complessa e contraddittoria, ricordiamo che esistono molteplici possibilità di integrare le forme della democrazia rappresentativa con quelle della partecipazione pubblica. Ad ogni modo, nell'esperienza qui raccontata, una qualsiasi forma di partecipazione tende a ridurre le disuguaglianze perché aiuta a definire meglio ciò che si deve chiedere, dove chiedere, oltre a ciò che si può ricevere e ciò che si può dare in un sistema di significati e interazioni. Così diventa direttamente proporzionale la relazione tra coesione sociale e partecipazione: se si partecipa, si creano più relazioni e quindi più coesione sociale e così diventa più facile partecipare. Oltre a questo la

condivisione delle conoscenze è impossibile quando non si conosce nessuno e non si partecipa.

*Progetti per il territorio*

Gli immigrati lavorano nelle imprese del territorio, prestano servizi di cura, a volte diventano imprenditori e imprenditrici, creano ricchezza e producono innovazione. Pensiamo al caso dei giovani studenti di origine straniera incontrati nella ricerca: molto spesso hanno dimostrato la voglia di emergere che spesso manca in generale nel resto della popolazione giovane, una forza innovatrice creativa che dovrebbe stimolare nelle istituzioni la capacità di programmare il futuro del territorio. Nei prossimi dieci anni le nostre città saranno diverse da un punto di vista urbanistico, economico e sociale. Per prevedere il potenziale trasformativo basta guardare alle scuole: questi studenti rappresentano la società interculturale che è già cominciata, perché i genitori immigrati di quegli studenti sono già molto spesso dirigenti delle ditte edili, artigiani, professionisti del territorio.

*No taxation without participation*

La famosa litografia di Nathaniel Currier, eseguita nel 1846, si intitolava *The Destruction of Tea at Boston Harbor* e rappresentava il *Boston Tea Party*, la protesta politica dei coloni inglesi delle 13 colonie che nel 1773 distrussero i sacchi di tè della East India Company, dando vita a uno degli episodi iniziali più noti della rivoluzione americana, uno dei pilastri della modernità occidentale. Da questa fase della storia nordamericana è rimasto famoso lo slogan *No taxation without representation*: i coloni non volevano essere obbligati a pagare tasse finché le leggi cui erano sottoposti erano approvate da un parlamento in cui non erano rappresentati, in quanto espressioni vive del territorio dove vivevano.

Se calassimo questa espressione nella dimensione migratoria qui discussa, potremmo trasformare la frase in *No taxation without participation*, per ricordare che il pagamento di tasse e contributi da parte degli immigrati è superiore alle prestazioni assistenziali e previdenziali ricevute in cambio<sup>8</sup>. In questo modo, una volta riaffermata l'ingiustizia della non esistenza del suffragio universale in paesi democratici come Portogallo e Italia, va riaffermato che altre forme efficaci di partecipazione alla vita pubblica possono concretizzarsi indipendentemente dall'esercizio del voto. In altre parole, la partecipazione e la presa di decisioni da parte di chi non vota perché escluso,

<sup>8</sup> Come ha osservato, ad esempio, Peixoto per il caso portoghese (Peixoto, 2011), o come ha affermato l'INPS, per il caso italiano, nel suo rapporto 2018 (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, 2018: 180).

come erano i coloni inglesi nel Settecento, può essere realizzata nelle scuole, nelle ULSS, nei servizi sociali municipali, ecc.

*No taxation without citizenship*

Lo stesso vale per la questione della concessione della cittadinanza ai figli degli immigrati nati in Portogallo o in Italia. Nel primo caso, modifiche alla legge della cittadinanza sono state introdotte nel 2006, nel senso di rafforzare il principio dello *ius soli* per chi ha deciso di vivere in Portogallo. In Italia, la legge sulla nazionalità del 1992 che rafforzava il principio dello *ius sanguinis*, è stata al centro di un tentativo di modifica negli anni 2014-2018, poi andato clamorosamente a vuoto. La soluzione portoghese potrebbe facilmente essere adottata anche in Italia.

*Intercultura e cittadinanza nei quartieri*

Posto che gli immigrati non partecipano alle decisioni, non hanno diritto di voto e nemmeno quello di diventare cittadini dei paesi dove i genitori pagano le tasse, resta da verificare se, almeno nel quartiere dove vivono, il loro contributo può essere considerato utile. I mediatori e facilitatori culturali sono molto spesso dipendenti comunali o dei servizi socio-sanitari del territorio. Sono professionisti specializzati che condensano visioni del mondo diverse, sapendo tradurle in una narrazione complessa ma coerente. Sarebbero (almeno queste) persone “integrate”, o da considerare tali, in grado di ausiliare i decisori tecnico-politici nella pianificazione di politiche pubbliche, sia a livello settoriale sia a livello intersettoriale? Questi rappresentanti possiedono una grande capacità coesiva che, partendo dal territorio, permette di coinvolgere associazioni, sindacati, gruppi ricreativi, scuole, chiese e università: sono mediatori sociali del territorio molte volte dimenticati o sotto-occupati. Se potessero sviluppare questo lavoro di coesione tra le istituzioni e il tessuto sociale, le energie presenti nel territorio potrebbero essere valorizzate in tutte le loro diversità e generare non solo ulteriori benefici economici, ma anche nuovi benefici sociali.

*Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*

Gli immigrati vogliono essere attivi, ma partecipazione o integrazione non si ottengono attraverso le leggi. È necessario che il potere politico riconosca maggiormente la società civile per ciò che fa e per la sua capacità di organizzarsi. Oppure, al contrario, ci penseranno i sentimenti di paura e diffidenza a rendere ancora più lontana e difficile la partecipazione pubblica e a questa ulteriore distanza si risponderà con nuove politiche securitarie, in un circolo vizioso che forse frutta qualche voto ma esclude i più deboli e frammenta il territorio. L'esclusione fa in modo che molti immigrati non



credano in sé stessi e quindi non creino sentimenti di appartenenza che potrebbero generare da attività volontarie realizzate in contesti di partecipazione civica, sia sul piano sociale, sia in quello educativo o culturale. In questo senso è fondamentale riconoscere voce attiva a chi è intenzionato «a dare una mano», dare condizioni a questa democrazia affinché diventi più partecipativa, in modo da rendere i cittadini più responsabili. È necessario potenziare queste voci e non rafforzare il potere coercitivo dello Stato, che pare intenzionato più che altro a esercitare un controllo politico sulla società civile immigrata. Il dialogo interculturale si fa con le persone, con le associazioni, potenziando ciò che viene dal basso: quello che è fatto *con* le persone e non *per* le persone. La logica emancipatoria porta al *fare con*: *con* il sentimento, *con* le preoccupazioni delle persone, *con* ciò che le persone vogliono mostrare e non ciò che il potere politico vuole vedere.

#### *Tradurre le esperienze*

I conflitti *integrazione/interculturale* e *sviluppo/sperimentazione* provocano il corto circuito moderno intorno al quale si ricombinano forme di sofferenza umana tra Amadora e Camposampiero ma, al tempo stesso, finiscono per generare esperienze avanzate di emancipazione degli immigrati come parte attiva dei rispettivi progetti di sviluppo locale. Lo possiamo affermare grazie alle testimonianze dirette offerte da chi ha partecipato alle attività degli enti (RSL), o quantomeno sarebbe intenzionato a farlo (IPA). Queste persone si sentono parte del territorio e vogliono contribuire alla sua trasformazione. Questa affermazione non è una semplificazione; al contrario, rispecchia la piena coscienza delle complessità e delle contraddizioni espresse dal corto circuito della modernità, attraverso l'egemonizzazione e la ricodificazione delle politiche pubbliche. Per questo è necessario realizzare un lavoro di *traduzione interculturale* non solo per mettere in comunicazione le diverse esperienze territoriali (e dei mondi che esprimono) ma anche per comprendere quando siano disponibili (e possibili) come azioni capaci di non disperdere il patrimonio di conoscenze che possiedono.

### **3. Consolidare e approfondire le pratiche coesive, emancipatorie e solidali nella dimensione locale**

Infine, passiamo alla definizione concreta di alcune proposte tecniche che permettono di rendere gli organismi studiati più efficacemente impegnati nel raggiungimento di obiettivi coesivi, emancipatori e solidali cioè, a ridurre i conflitti, le esclusioni e le sofferenze umane presenti nei territori dove

attuano. Alcune delle proposte formulate individualmente per ogni organismo potranno risultare simili; allo stesso modo esistono proposte riportate un'unica volta che sono applicabili in diversi contesti. Per evitare ripetizioni, tutte le proposte sono considerate come il risultato di una riflessione generale e specifica sui due casi studiati<sup>9</sup>.

*Rede Social Local di Amadora (RSL)*

1. La prima proposta è di approfondire il carattere multisettoriale della Rede Social Local (RSL), trasformandolo in intersettoriale. In altre parole, anche se la RSL è una misura nazionale che non può essere trasformata solo sul piano locale, nulla impedisce che si realizzi una più forte integrazione tra alcuni settori che promuovono politiche pubbliche nella città di Amadora. Mi riferisco in special modo al "Departamento de Intervenção Social", alle «Políticas de habitação» e al «Planeamento territorial che potrebbero essere integrati attraverso una collaborazione più intensa tra il "Departamento de Administração Urbanística" (le cui attività sono disciplinate dall'Art. 14 del *Regulamento Orgânico dos Serviços Municipais*)<sup>10</sup>, il "Departamento de Educação e Desenvolvimento Sociocultural" (Art. 16) e il "Departamento de Habitação e Requalificação Urbana" (Art. 18). Un esempio concreto dell'integrazione delle attività potrebbe essere rappresentato dall'inclusione del *Plano de Desenvolvimento Social* (PDS) della RSL come strumento di programmazione, così come previsto dall'articolo 6 del citato regolamento, che disciplina i servizi municipali di «programmazione globale e settoriale in vista della promozione del miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni e dello sviluppo economico, sociale e culturale del Comune»<sup>11</sup>. D'altra parte, il *Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Territorial* (SIDT) di Amadora potrebbe dialogare direttamente con il CLAS della Rede Social Local.

<sup>9</sup> Naturalmente, non saranno presentate proposte troppo ambiziose che, ad esempio, comportino modifiche alla normativa nazionale o alla Costituzione (come la concessione di voto agli immigrati o l'introduzione dello *ius soli* in Italia).

<sup>10</sup> *Boletim Municipal de 06 março 2013* che riporta il Regulamento Orgânico dos Serviços Municipais, D.R. 2.ª série - n.º 11 - 16 de janeiro de 2013 - Despacho n.º 882/2013, D.R. 2.ª série - n.º 25 - 05 de fevereiro de 2013 - Despacho n.º 2157/2013, D.R. 2.ª série - n.º 38 - 22 de fevereiro de 2013 - Despacho n.º 2940/2013.

<sup>11</sup> Il terzo comma dell'articolo individua strumenti di pianificazione, programmazione e controllo di gestione: «a) Grandes Opções do Plano e Orçamento; b) Plano Diretor Municipal; c) Planos de Urbanização; d) Planos de Pormenor; e) Documentos de Prestação de Contas». L'articolo indica la possibilità, consentita dal regolamento, di introdurre anche il PDS nella lista (nella misura in cui apre a «outros que venham a ser definidos»).

2. Allo stesso modo, si propone l'integrazione degli staff tecnici che lavorano a supporto della RSL nel "Gabinete de Formação e Investigação e de Inovação e Qualidade" (Artt. 5 e 6 del Regolamento), istituiti presso il "Departamento de Modernização e Tecnologias de Informação e Comunicação"<sup>12</sup>. L'obiettivo è di contribuire alla redazione del *Diagnostico social* (DS) e, quindi, del PDS con una visione più completa del quadro municipale, sia sotto il profilo territoriale sia nelle azioni di politica pubblica promosse dal Comune.
3. L'integrazione tra queste persone non deve diluire le loro competenze all'interno di uffici che possiedano un carattere intersettoriale rafforzato, poiché al loro interno sarebbe mantenuta una forte identità, attraverso il riconoscimento di queste come «Nucleo specializzato in politiche interculturali». Il loro obiettivo sarebbe risolvere l'*impasse* tra la discriminazione etnica e il riconoscimento delle differenze nella realizzazione delle politiche pubbliche, che può dare luogo ad ambiguità, come l'uso di espressioni eufemistiche («territori vulnerabili») per indicare aree di degrado sociale, impoverimento economico e disgregazione territoriale. Agendo trasversalmente, e non solo nelle politiche sociali, il nucleo funzionerebbe come una sorta di «motore dell'intercultura» per il Comune di Amadora, introducendo questo tipo di sensibilità in tutte le politiche delle quali si occupano gli Uffici di *Formação e Investigação e de Inovação e Qualidade*.
4. In questo modo, per ciò che riguarda l'elaborazione del *Diagnóstico Social* (DS) e del *Plano de Desenvolvimento Social* (PDS), si potrebbero sostituire le persone dello staff tecnico trasferite ai Gabinetes do Departamento de Modernização e Tecnologias de Informação e Comunicação con un gruppo di mediatori e mediatrici sociali territoriali (immigrati e non) provenienti dai quartieri della città abitati prevalentemente da immigrati. I mediatori potrebbero essere scelti attraverso un concorso pubblico e, dopo aver contribuito all'elaborazione dei documenti di programmazione potrebbero integrare le squadre al momento di implementare le azioni e realizzare la loro valutazione.
5. Infine, per incrementare l'attenzione sui temi interculturali con un piccolo passo avanti di ampliamento partecipativo, una nuova forma di sperimentazione con i migranti potrebbe essere introdotta: si tratta di una modifica al comma «e» dell'articolo 14 del regolamento del CLAS, che aggiunga al Nucleo Esecutivo una rappresentanza di «area

<sup>12</sup> Con le competenze in materia previste dai commi 3 e 4 dell'articolo 19 del *Regulamento Orgânico dos Serviços Municipais*.

interculturale», che sia espressa da associazioni di immigrati che partecipano al "Conselho Local" e alle "Juntas de Freguesias".

*Intesa Programmatica d'Area del Camposampierese (IPA)*

1. La prima proposta è promuovere azioni di sensibilizzazione interculturale nelle comunità locali, insieme a tecnici e politici del Camposampierese per la divulgazione di immagini positive del contributo dato dagli immigrati e dalle immigrate allo sviluppo del territorio. Le azioni potranno promuovere una migliore comprensione delle ragioni della presenza degli immigrati, in una prospettiva densa di descrizione dei contesti locali: promuovere il dialogo, l'educazione interculturale e misure specifiche per combattere il razzismo e la xenofobia; migliorare la disponibilità di dati statistici per presentare una miglior descrizione della condizione migratoria nei territori; realizzare iniziative di carattere culturale che valorizzino le espressioni artistiche e intellettuali immigrate presenti nel territorio, invitando esperti locali e internazionali a presentarle (evitando quindi semplificazioni di tipo folcloristico). Questi obiettivi potrebbero essere realizzati attraverso una programmazione condivisa con gli attori locali, che metta a fuoco la valorizzazione dei contributi positivi della popolazione immigrata come fattore endogeno rilevante per attingere buoni livelli di coesione sociale e sostenibilità del modo di sviluppo locale.
2. La seconda proposta prevede la costituzione di una Commissione per la rappresentanza delle cittadine e dei cittadini stranieri del territorio del Camposampierese (CSC), secondo il modello padovano della «Commissione stranieri» (Mattiuzzi, 2016: 219-236), cioè con l'elezione diretta. Sulla scia dell'esperienza padovana, la CSC funzionerebbe come *staff interculturale* per le attività di programmazione e progettazione del territorio realizzato dall'IPA e dai Comuni che ne fanno parte.
3. In questo senso, la nuova CSC del Camposampierese potrebbe eleggere un rappresentante nel Tavolo di Concertazione (TC) dell'IPA, che partecipi con uguali diritti e doveri degli altri.
4. Affinché le proposte due e tre siano efficaci sarà necessario garantire la strutturazione di un percorso elettorale e la successiva formazione di eletti, utilizzando come modello le azioni sviluppate a Padova dalla Commissione stranieri. In questo senso, si suggerisce:
  - la realizzazione di azioni di rafforzamento delle strutture associative degli immigrati, fornendo attività di formazione erogate dal Centro Servizi per il Volontariato (CSV) della provincia di Padova;

- che si pubblichi un bando per la realizzazione di progetti di intervento interculturale nei territori, di cui la rete delle associazioni di immigrati sia promotrice;
  - l'organizzazione di corsi di formazione per i partecipanti al nuovo organo consultivo di rappresentanza degli immigrati. La formazione potrebbe riguardare i contesti territoriali, il funzionamento del sistema democratico, la programmazione per lo sviluppo territoriale e le forme di implementazione delle politiche pubbliche per lo sviluppo locale del Camposampierese, in correlazione con il funzionamento dell'IPA.
5. Affinché siano assicurate una maggiore integrazione delle politiche per la programmazione del territorio, si potrebbero definire forme di collaborazione più ravvicinate tra IPA e ULSS 6 Euganea, attraverso la Conferenza dei Sindaci, con il principale obiettivo di inserire le politiche sociali e abitative come elementi di programmazione dello sviluppo locale. In questo senso, i responsabili dei servizi sociali dell'ULSS potrebbero essere invitati come osservatori permanenti del TC dell'IPA, così come un rappresentante dell'IPA potrebbe entrare come osservatore nel gruppo esecutivo che gestisce la realizzazione dei Piani di Zona<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Come si è visto, con la riforma del sistema sanitario regionale veneto (L.R. n. 19 del 25 ottobre 2016), i Comuni potrebbero riappropriarsi delle deleghe in materia di politica sociale, fino a prima affidate all'azienda socio-sanitaria. Nel caso del Camposampierese, le deleghe tornerebbero alla Federazione dei Comuni. Al momento della pubblicazione del volume, stiamo ancora vivendo una fase di ridefinizione di questi ruoli nell'implementazione dei Piani di Zona e nella definizione stessa dei perimetri di azione dei distretti socio-sanitari veneti.

## QUARTA PARTE

### **Nuove metriche per orientarsi nelle politiche pubbliche: una proposta**

Alla luce del percorso di ricerca fino a qui condotto siamo ora in grado di formulare una proposta metodologica di radicale ripensamento nell'uso di indicatori che riguardano migrazioni, welfare e sviluppo. Non si procederà, tuttavia, alla definizione dell'ennesimo set di indicatori specifici, in un esercizio di mero «tecnicismo»; diversamente, la proposta che si sta per delineare si concentra piuttosto sulla necessità di dotarsi di un nuovo «indice», inteso in senso etimologico, come un'indicazione critica utile a orientare le scelte di *policy* nel contesto della transizione paradigmatica della modernità e in mezzo al corto circuito provocato dai processi di ricodificazione delle politiche comunitarie. La sua realizzazione, come detto, è stata possibile grazie all'attività di ricerca condotta nel periodo 2010-2020: il costante dialogo tra indagine sul campo e revisione dei principi di politica pubblica ha permesso di costruire il quadro analitico, di verificare le ipotesi e di formulare proposte concrete. Ora, si tratta di spingerci oltre, costruendo uno strumento che permetta di riconoscere la presenza di processi di ricodificazione ed egemonizzazione e che, allo stesso tempo, orienti all'adozione di pratiche emancipatorie considerate efficaci nel raggiungimento effettivo degli obiettivi di coesione sociale e territoriale.

La «radicalità» della proposta risiede essenzialmente in due aspetti:

1. il primo riguarda il merito e si esplicita nella volontà di fornire una base utile allo sviluppo futuro di indicatori capaci di individuare e misurare i processi di trasformazione da costo a investimento di tutto ciò che riguarda la cosiddetta «protezione sociale» (Esping-Andersen, 2005: 182–183; 2010). Questa prima sfida riguarda, a sua volta, due temi:

- la misurazione *dinamica* (cioè, non solo *statistica*) del benessere sociale di una popolazione attraverso l'identificazione delle forme di esclusione e inferiorizzazione, dei conflitti e dei disagi e dei meccanismi sociali che li riproducono, ovvero delle persistenze e transizioni nei processi di trasformazione sociale che portano da uno stato di benessere a uno di disagio, e vice-versa. In questo senso, è auspicabile l'uso di dati longitudinali che identifichino i «meccanismi micro che stanno all'origine dei problemi sociali» (Esping-Andersen, 2005: 188);
  - l'utilizzo di questi dati in funzione del passaggio dall'approccio convenzionale delle politiche passive di sostegno al reddito al design di servizi e processi di attivazione emancipatoria, che trasformi la spesa sociale in investimento sociale. Da qui risulta chiaro come la protezione sociale non sia solo una questione settoriale e pubblica ma un'azione integrata: non riguarda cioè solo il fenomeno migratorio, l'istruzione, la cura o l'assistenza ma si riferisce alla più ampia dimensione dello sviluppo locale sostenibile, cioè alla necessità di realizzare investimenti pubblici e privati (non solo economici) che trasformino i modi di regolazione e sviluppo, portando all'ottenimento di «dividendi» individuali e sociali.
2. il secondo ha a che fare con il metodo perché l'Indice è stato costruito a partire dalla riflessione sulla fine dell'equazione moderna tra radici e opzioni, proprio per permettere di riappropriarci del passato e di riequilibrare l'idea di futuro. Il duplice carattere del pensiero occidentale moderno (basato su principi *normativi* e *logiche emancipatorie*), infatti, è centrato sull'equazione tra radici e opzioni, sulla quale si erge la costruzione sociale dell'identità occidentale e in base alla quale si organizzano i meccanismi di trasformazione sociale. Ebbene, la fine dell'(apparente) equilibrio moderno tra radici e opzioni ha coinciso con l'avvio della fase di transizione paradigmatica che produce instabilità, cioè alterazioni organiche o funzionali dei sistemi sociali, quali:
- la turbolenza delle scale: i cambiamenti a livello locale che producono effetti a livello globale;
  - l'esplosione simultanea di radici e opzioni: grandi spinte tecnologiche verso il futuro che fanno il paio con la recrudescenza di forme di odio verso il diverso;
  - la banalizzazione dell'equazione tra radici e opzioni, cioè della distinzione tra passato e futuro: la scomparsa della capacità di pensare alla trasformazione sociale.

Di fronte a questi problemi e obiettivi, abbiamo scelto di adottare una *procedura di traduzione tra i vari progetti di emancipazione sociale* cioè tra quelle alternative emergenti contrapposte al pensiero unico escludente.

Gli obiettivi della procedura sono:

- trasformare ciò che è incommensurabile in intelligibile, presupponendo che ogni progetto è allo stesso tempo indispensabile e inadeguato, cioè incompleto;
- massimizzare le possibilità offerte dall'intercultura;
- formulare molteplici narrazioni di emancipazione grazie al dialogo tra umanità diverse;
- fornire strumenti di intervento nei confronti di paradigmi mutanti di politiche pubbliche.

Per raggiungerli, abbiamo cercato di organizzare una «metodologia della transizione» pensata per affrontare le correlazioni tra le trasformazioni epistemiche (cioè, le trasformazioni multi-scalari delle forme di conoscenza) e quelle sociali (quelle multi-scalari che avvengono nella società a livelli micro-meso-macro). Dall'epistemologia della visione, all'approccio eco-sistemico alle politiche di sviluppo, dalla critica all'eurocentrismo ai paradigmi comprensivi e co-partecipanti, siamo giunti alle teorie sulle instabilità e fluttuazioni che influenzano i modelli evolutivi fino alle indicazioni fornite dalla Scienza Dialogica per l'implementazione di politiche pubbliche finalizzate al raggiungimento di maggiori livelli di coesione sociale. Si tratta, a sua volta, di un tentativo riflessivo di traduzione tra gli studi che hanno rivoluzionato le conoscenze sul moto e l'equilibrio dei corpi, le dimensioni del tempo e le dinamiche del caos e quelli che si occupano della complessità dei contesti territoriali, visti come sistemi sociali aperti alle interazioni delle singole componenti del sistema ed esposti alla presenza di rumori casuali esterni. Pur consapevoli dell'impossibilità di caratterizzare quantitativamente comportamenti caotici<sup>1</sup>, ancor meno quando espressi a livello sociale, siamo consapevoli che la matematica sperimentale contemporanea, che ha portato alla scoperta dell'Insieme di Lorenz, ad esempio, ha permesso di capire che piccole deviazioni delle posizioni iniziali considerate all'interno di un sistema atmosferico diventano nel tempo grandi differenze; anche l'Insieme di Mandelbrot, che ha l'obiettivo di vedere un ordine nel disordine, ci fa capire che la semplicità si accompagna alla complessità. Questi studi non permettono di dire con certezza, ad esempio, *se domani pioverà ma quanto saranno rapidi in media i cambiamenti del tempo*. Allo stesso modo, le linee di demarcazione infinitamente frastagliate scoperte da Jorge Kantor, l'Insieme di Kantor, ci fanno capire che *le frontiere tra le cose sono infinitamente frastagliate*; oppure, ci permettono di *esprimere con un numero il grado di frastagliatura di una costa*, come aveva fatto Felix Hausdorff, arrivan-

<sup>1</sup> Come invece si è impegnato a fare David Pierre Ruelle, fisico matematico belga, nello studio dei sistemi caotici per formulare in termini matematici rigorosi molti problemi basilari nella meccanica statistica.



do a definire il concetto di Dimensione frattale. Il frattale, così come pensato per la matematica da Mandelbrot, indica una forma geometrica che rimane invariata nel cambiamento della scala delle lunghezze, cioè possiede la cosiddetta *proprietà di invarianza di scala*. In sostanza, se si volessero ingrandire le parti dell'oggetto, queste mostrerebbero sempre la stessa struttura. Così, la geometria frattale si è consolidata come scienza della struttura inerente anche a ciò che è imprevedibile, alla turbolenza, al caos facendo capire che queste sono manifestazioni della natura. Anche se non è possibile misurare la quantità di energia sociale, possiamo almeno *studiare con esattezza l'intensità e la qualità della dimensione relazionale dei diversi contesti in cui questa energia viene generata*, come ha fatto la Scienza Dialogica; in questo modo, possiamo ottenere dati sull'interazione dialogica e sul suo impatto nell'ottenimento di indicatori più elevati di coesione sociale.

Quindi, la sfida metodologica è stata raccolta, esattamente con lo stesso spirito dell'*ermeneutica diatopica*, del dialogo tra *tòpoi*, quel procedimento ermeneutico che usa la traduzione per valorizzare le pratiche di interazione e trasformazione sociale presenti nel mondo. Pur consapevoli dell'ambiziosità della prospettiva scientifica, e delle limitate conoscenze specifiche a propria disposizione, si è deciso comunque di adottare la struttura frattale, se non altro per testarne l'utilità, nella prospettiva di comprendere se i meccanismi generici, che attuano nelle configurazioni specifiche delle relazioni sociali definendo situazioni e logiche di azione (Guerra, 2006a: 86), si riproducano nei territori come forme dinamiche naturali, evoluzioni di sistemi dissipativi ascrivibili a funzioni che in matematica si identificano come *gradi di libertà* o da *modi in interazione*<sup>2</sup>, e si possano quindi monitorare attraverso il calcolo della dimensione frattale. L'obiettivo, attenzione, non è definire aprioristicamente e in forma de-contestualizzata indicatori rigidi, ma sviluppare, sulla scia di quanto realizzato per la matematica e la fisica, tecniche non usuali nel trattamento dei segnali che non siano più basate su metodi lineari, o statici, perché non forniscono risultati adeguati a comprendere i gradi di coesione e/o frammentazione sociale.

Ora però, nel prossimo capitolo, occupiamoci di aumentare il nostro grado di consapevolezza circa la presenza di corto circuiti negli indicatori usati per la valutazione delle politiche pubbliche che si occupano di migrazioni, welfare e sviluppo nella transizione paradigmatica. Nel capitolo 13, invece, avviandoci a concludere questo lungo percorso, proporremo l'uso di un Indice di diversità epistemica e sociale per la coesione (IDESC), come strumento

<sup>2</sup> Sono espressioni che si riferiscono alla Teoria dei sistemi dinamici e, in particolare, alla legge di evoluzione di un sistema dissipativo a  $F$  gradi di libertà, data da un'equazione differenziale  $dx_i/dt=f_i(x)$ , con  $x=(x_1, x_2, \dots, x_p)$ , o da una mappa, cioè da una trasformazione a tempi discretizzati.

di orientamento e traduzione utile a riconoscere e a superare gli accumuli di tensione e a superarli, soprattutto quando pervadono le politiche pubbliche che da diverse angolazioni si occupano di migrazioni internazionali.



## Capitolo 12

# **Analisi critica sull'uso di indicatori per la valutazione delle politiche pubbliche che si occupano di migrazioni, welfare e sviluppo nella transizione paradigmatica**

Per produrre l'indice critico, che rappresenta uno degli esiti più significativi della ricerca, si è proceduto alla realizzazione di *focus group* tematici con i soggetti coinvolti nei territori, durante i quali è stato possibile discutere l'uso di *indicatori di orientamento* per le migrazioni, il welfare e lo sviluppo locale. Verificando la loro capacità di rilevare la presenza di conflitti e sofferenze umane, si è voluto partire dal riscontro empirico per cui la presenza di sistemi di monitoraggio e valutazione delle politiche, anche quando sono capillari sul territorio, non impedisce la deflagrazione del corto-circuito della modernità. Questo, infatti, è alimentato dalla compresenza a livello locale di sistemi di significato alternativi e contrapposti, che si confrontano nella dimensione sociale e politica, i quali articolano tensioni differenziali e rivelano difficoltà paradigmatiche di comprensione (l'adozione di linguaggi incomunicabili, registri linguistici ed ermeneutiche distanti). Vivendo una fase di transizione paradigmatica, il risultato di questa incomunicabilità è da un lato il disorientamento delle politiche, che finiscono, come abbiamo visto, per essere ricodificate e quindi produrre *outcome* contrari agli *output* previsti; dall'altro, si concretizza una grande distanza tra linguaggio dei *decision-maker*, dei tecnici e dei residenti, che incide nella programmazione e nell'implementazione stessa delle politiche, e che in questo modo risultano distanti dai fabbisogni di coloro che dovrebbero essere gli utenti o beneficiari.

### **1. Il corto circuito nell'uso degli indicatori**

Per contrastare il corto circuito, dunque, si rende necessario fornire strumenti di *orientamento* e *traduzione* dei fenomeni tipici della transizione paradigmatica che sono stati descritti in questo volume. Dotarsi di *strumen-*

*ti di orientamento e traduzione dei fenomeni*, non vuol dire elaborare nuovi indicatori, poiché, per contrastare l'assenza di un raccordo strutturale tra chi elabora e implementa le direttive di politica pubblica e i beneficiari di queste residenti nei territori, dagli anni novanta del XX secolo sono già state introdotte numerosi prassi valutative, attraverso l'uso di nuovi indicatori che studiano l'impatto delle politiche sul territorio. Partiamo dunque da una rassegna di esperienze di uso di indicatori di questo tipo per riflettere sulla loro effettiva capacità di orientarsi nella transizione paradigmatica e identificare la presenza di corto circuiti.

## 2. Oltre il PIL

La genesi della riflessione sulla sostenibilità dello sviluppo<sup>1</sup> viene comunemente fatta risalire agli anni settanta del XX secolo (Lanza, 2002)<sup>2</sup> e al lavoro svolto dalla World Commission on Environment and Development (WCED), meglio conosciuta come *Brundtland Commission*. Tuttavia, è solo all'*Earth Summit*, la Conferenza di Rio de Janeiro del 1992, che tale concetto si trasforma in una sorta di mobilitazione globale per un'alternativa ai rischi ambientali connessi al paradigma sviluppatista della *crescita infinita*. A tal fine, si adotta un vero e proprio piano di azione, un insieme di norme e di procedure riunite nella cosiddetta «Agenda 21». Successivamente, con l'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto (nel 2005) e con l'accordo raggiunto alla Conferenza sul Clima di Parigi (2016), sono stati posti limiti vincolanti alle emissioni di sostanze inquinanti e all'aumento della temperatura globale. Sorge da questo momento un nuovo rapporto tra lo sviluppo e la crescita, che cerca di collimare il «Diritto allo sviluppo» dei Paesi di recente industrializzazione, con la ristrutturazione ecologica della produzione e del consumo, riservando un ruolo chiave all'innovazione tecnologica e alla cooperazione internazionale. Ne scaturisce una visione ampia dello sviluppo, come dimensione plurale che coinvolge i cambiamenti culturali, tecnici, sociali, istituzionali ed economici, che non esclude la crescita economica (Rogers, Jalal, & Boyd, 2008).

Tale complessità, naturalmente, si riflette sul vasto dibattito circa la misurazione dello sviluppo, considerando non solo il profilo economico ma anche quello sociale, ambientale e, non da ultimo, istituzionale (United Nations, 2007)<sup>3</sup>. Infatti, l'affermarsi del nuovo approccio della «sostenibilità

<sup>1</sup> Ringrazio il prof. Soriani, dell'Università Ca' Foscari di Venezia, per le preziose indicazioni bibliografiche sull'argomento.

<sup>2</sup> Una delle prime apparizioni dell'espressione rimonta alla *United Nations Conference on the Human Environment* che si tenne a Stoccolma (Svezia) tra il 5 e 16 giugno del 1972.

<sup>3</sup> Già dopo la Conferenza di Rio del 1992, nella fase di valutazione dell'implementazione di

dello sviluppo» aveva portato con sé la necessità di ridefinire, insieme al concetto di sviluppo stesso, anche una definizione operativa in grado di rilevare empiricamente e in modo multidimensionale la trasformazione di un contesto sociale. Per queste ragioni, si è reso necessario integrare i dati sulla «produzione», intesa come solo termometro della crescita economica di un paese (come fa ad esempio la misura del Prodotto Interno Lordo – PIL), con un insieme di informazioni diversificate. Ne risulta che il PIL è oggi diffusamente ritenuto un indicatore del tutto inadeguato per connotare il concetto di sviluppo (Bertin, Campostrini, & Giove, 2015). La prima, pesante obiezione alla capacità del PIL di offrire indicazioni sul reale processo di trasformazione del territorio – concepito spesso in modo vago come *sviluppo* (Cornwall & Eade, 2010) – è che esso non tiene conto dell’impoverimento dello stock di capitale naturale, sia esso rinnovabile, come le foreste, le risorse idriche, o non rinnovabile come il petrolio. Un’altra obiezione è data dal fatto che il PIL non tiene conto delle condizioni sociali (status nutrizionali, sanitari e dell’istruzione), o delle disuguaglianze nella distribuzione dei redditi, oramai ampiamente riconosciuti come elementi qualificanti gli obiettivi prioritari di sviluppo per il millennio in corso (UNDP, 2005).

Per questo, alla luce delle critiche al PIL, in questi anni si sono sviluppati numerosi indicatori alternativi, dallo *Human Development Index* dei primi anni novanta del XX secolo (Anand & Sen, 1994), a quelli forniti dalla Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi del 2010 (Stiglitz, Sen, & Fitoussi, 2010). I tentativi di andare oltre il Pil, identificando nuovi indicatori, sono stati nel decennio 2001-2010 maggiori che nel quarantennio 1960-2000<sup>4</sup>. Tale proliferazione di indicatori alternativi è in parte spiegabile con i contemporanei orientamenti forniti da alcuni importanti attori istituzionali sovranazionali dello sviluppo<sup>5</sup>. Senza addentrarci nella vastissima letteratura prodotta in

Agenda 21, la Commission on Sustainable Development aveva sviluppato un set di 134 indicatori divisi per aree: economico, sociale, ambientale, istituzionale.

<sup>4</sup> Come hanno rilevato alcuni studi condotti nel 2013 e nel 2016 (Unioncamere del Veneto - Area Studi e Ricerche, 2013; Unioncamere del Veneto & Università Ca’ Foscari di Venezia, 2016). Sono state numerose le misure alternative al PIL adottate in diversi domini della società: Area Economica: PIL Verde, GS - Genuine Saving, ISEW - Indicator of Sustainable Economic Welfare, GPI - Genuine Progress Indicator, RIBES - Benessere Sostenibile; Area Sociale: Isu - Indice di Sviluppo Umano, Hr2 - Indice di Povertà Umana, GEI - Indice di Parità di Genere, GEM - Indice di potenziamento delle misure di genere; Area Ambientale: Contabilità ambientale, Spazio Ambientale, Total Material Requirement, Impronta Ecologica; Indicatori complessi di sostenibilità dello sviluppo: Happy Planet Index, ISSI - Istituto Sviluppo Sostenibile Italia; BIL - Benessere Interno Lordo, QUARS - Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo (si veda il contributo di La Camera in Messina, 2009).

<sup>5</sup> Tra questi, come ricorda l’ISTAT (2016: 9–10), si possono annoverare: la Dichiarazione di Istanbul (giugno 2007) adottata dalla Commissione europea, dall’OCSE, dall’Organizzazione della Conferenza islamica, dalle Nazioni Unite, dal Programma delle Nazioni Unite per lo

Occidente sull'argomento, ma limitandoci ai contorni della ricerca che qui si presenta, appare utile approfondire il tema dell'uso degli indicatori di sostenibilità dello sviluppo nella dimensione locale, anche in virtù degli orientamenti della comunità internazionale ed europea: l'approvazione da parte delle Nazioni unite dell'Agenda 2030 (l'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile), che definisce 17 obiettivi di sviluppo sostenibile divisi in 169 target e oltre 200 indicatori e l'adozione nel 2015 del *Lisbon Memorandum on Indicators for decision making and monitoring* che riconosce il ruolo degli indicatori statistici come strumento per orientare e influenzare i processi decisionali.

### **3. Indicatori di sostenibilità dello sviluppo nella dimensione locale**

Già dagli anni novanta del XX secolo la definizione e l'uso di indicatori per lo sviluppo locale sono stati considerati un processo particolarmente utile al percorso di definizione, implementazione e valutazione delle *policies* territoriali (Valentin & Spangenberg, 2000). Un motivo in più per sviluppare indicatori semplici con obiettivi definiti, che significa utilizzare poche misure, con un metodo di calcolo trasparente, che indichino tendenze rilevanti per la sostenibilità, capaci di evidenziare progressi o involuzioni. Tuttavia, nonostante questa precisione semantica ed euristica, come si è detto, le dimensioni della sostenibilità vanno considerate in una prospettiva ampia che non rimanga circoscritta alle più evidenti questioni ambientali ed economiche. Consideriamo quindi cinque aspetti della sostenibilità: sociale, economica, ambientale, politica e istituzionale, ciò che Valentin e Spangenberg hanno definito e concretamente misurato attraverso «il prisma della sostenibilità»<sup>6</sup>.

Sviluppo (UNDP) e dalla Banca Mondiale, attraverso cui si è raggiunto un primo consenso internazionale sulla necessità di intraprendere la misurazione del progresso sociale in ogni paese; la comunicazione della Commissione Europea (agosto 2009) «Non solo PIL - Misurare il progresso in un mondo che cambia»; il già citato Rapporto Stiglitz-Sen-Fitoussi; l'adozione della relazione «Misurare il progresso, il benessere e lo sviluppo sostenibile» (2011) da parte del Comitato del sistema statistico europeo (ESSC). Inoltre, vanno ricordate altre iniziative a livello nazionale e locale, come il Canadian Index of Wellbeing (Ciw), il Measures of Australia's Progress, la misurazione del Gross National Happiness Index in Buthan, il programma Measuring National Well-being del Regno Unito.

<sup>6</sup> Dall'esperienza realizzata a Iserlohn (cittadina tedesca nei pressi di Dortmund) con la costruzione partecipata di indicatori di sviluppo nel contesto di Agenda 21 Locale, Valentin e Spangenberg evincono che il carattere innovativo delle procedure adottate è basato su due aspetti, uno concettuale e l'altro procedurale. Da un lato, l'integrazione delle differenti dimensioni della sostenibilità in un unico set di indicatori riuniti nel «prisma della sostenibilità» permette di illustrare in modo bilanciato, semplice e concreto la coerenza e la diversità dei vari tipi di sostenibilità; così, lo sviluppo sostenibile è descritto in un modo

Tale visione poliedrica della valutazione circa la sostenibilità dello sviluppo nasce con le 134 misure messe a punto dall'ONU per valutare l'implementazione di Agenda 21. Infatti, sono state numerose e influenti le istituzioni e le organizzazioni non governative coinvolte in Agenda 21 (ONU, governi, autorità civili, religiose e non governative, settore privato, comunità, gruppi di pressione, università, organizzazioni culturali, istituti di settore) con compiti di promozione di forme di sviluppo che siano nei fatti *sostenibili* (Spangenberg, 2002). Tuttavia, è stato rilevato come solo alcuni di questi compiti siano monitorati dagli stessi indicatori di sostenibilità istituzionale adottati (Lanzalaco, 2009b). Per questo, sono stati elaborati indicatori istituzionali aggiuntivi per valutare il progresso delle istituzioni stesse verso lo sviluppo sostenibile (Spangenberg, 2002: 75)<sup>7</sup>.

Lo studio di Agenda 21 ci permette anche di cogliere ulteriori aspetti legati alla sostenibilità istituzionale dei processi di sviluppo locale, ovvero quelli che riguardano i meccanismi decisionali e gli orientamenti istituzionali. In particolare, nel capitolo 8 dell'Agenda sono fornite indicazioni in merito a: l'integrazione degli aspetti socioeconomici e ambientali nei processi decisionali (integrazione intersettoriale o orizzontale); l'integrazione dei processi decisionali tra i livelli decisionali internazionali, regionali, nazionali e locali (integrazione verticale, «controllata»); l'applicazione del principio di precauzione nel processo decisionale; la partecipazione di individui, gruppi e organizzazioni interessate dalle conseguenze di decisioni specifiche su tutti i livelli di decisione. Ciò prevede l'accesso alle informazioni per individui, gruppi e organizzazioni con un interesse riconosciuto nelle decisioni da prendere, nonché la creazione di capacità per individui, gruppi e organizzazioni che consente loro di partecipare ai processi decisionali.

più operativo e appropriato di quanto lo possa fare un indice aggregato di indicatori. In secondo luogo, la metodologia adottata ha permesso il coinvolgimento di diversi gruppi sociali all'interno del processo. Ciò ha permesso di rafforzare l'identità locale, consentendo ai cittadini di identificarsi meglio e di più con la propria comunità e con il proprio modo di sviluppo.

<sup>7</sup> Spangenberg, Pfahl e Deller (2002) hanno messo in luce inoltre come le cosiddette caratteristiche SMART – *Specific, Measurable, Achievable, Relevant e Time-bound*, come le ha definite Shomaker (*apud* Scipioni & Mazzi, 2015) – non siano sufficienti a determinare la qualità degli strumenti. Infatti, oltre che SMART, per essere efficace un indicatore deve essere: *autonomo*, ovvero ogni indicatore deve essere di per sé significativo; *rap-presentativo* del fenomeno che intende caratterizzare; *generalizzabile*, cioè non vincolato da un contesto socio-culturale specifico, ma condivisibile da diverse visioni della realtà, socialmente dominanti o meno; *solido*, cioè stabile anche in presenza di modifiche minori nella metodologia o miglioramenti della base dati; *sensibile*, cioè reattivo ai cambiamenti di quanto monitora al fine di cogliere velocemente le tendenze e gli impatti delle politiche (traduzione dell'autore).



Sono stati davvero applicati i principi di Agenda 21? Come è risaputo, sono state numerosissime in Europa (e nel mondo) le iniziative che dagli anni novanta del XX secolo hanno avviato esperienze locali di implementazione di Agenda 21, proprio per realizzare una transizione verso la sostenibilità (O’Riordan & Voisey, 2013) dello sviluppo locale, adottando quindi, con modalità diverse, il *prisma della sostenibilità*<sup>8</sup>. Per restare in Italia, citando alcuni casi a noi più affini, possiamo ricordare alcune applicazioni particolarmente originali di questo paradigma<sup>9</sup>. Tra queste, un esempio degli anni 2000 è dato dal *Dashboard di Sostenibilità*, lo strumento sviluppato dal *Consultative Group on Sustainable Development Indicators* (CGSDI) e dal *Joint Research Center* (JRC), applicato dal Centro Studi Qualità Ambiente dell’Università di Padova per misurare la sostenibilità delle politiche adottate dalla locale amministrazione comunale, in seno al progetto Padova21 (Scipioni & Mazzi, 2015). In questo caso, gli indicatori utilizzati sono stati scelti attraverso un processo partecipato (Forum indicatori del progetto Padova21) per poi essere condivisi all’interno del Forum generale del progetto. Le misure scelte sono rientrate all’interno di 4 categorie, Ambiente, Economia, Società, Sanità-Giustizia per le quali sono stati sviluppati un totale di 12 indicatori ambientali, 12 indicatori economici, 22 indicatori sociali e 15 indicatori di sanità e giustizia; in seguito, grazie all’applicazione di una formula si è ottenuta una valutazione comparativa delle prestazioni del Comune di Padova per ciascuno degli indicatori considerati, nel periodo di analisi (anni X+4), riuniti nel cosiddetto *Policy Performance Index* (*Ibid.*: 163). Diversa la scelta fatta nella città di Torino nel contesto della realizzazione di complessi progetti di rigenerazione urbana, come nel caso del progetto Surprise, dove sono stati adottati i quattro lati della sostenibilità per costruire un processo valutativo (Ciaffi & Mela, 2008). In particolare, gli indicatori che sono andati a misurare la sostenibilità istituzionale hanno riguardato la leadership del progetto, la governance orizzontale, la governance verticale, la flessibilità procedurale, la partnership privata e il coinvolgimento del settore privato e del terzo settore.

<sup>8</sup> Un interessante studio comparativo tra alcune esperienze europee, nordamericane e indiane è stato svolto da Smardon (2008). Sono nate anche reti di governi locali per la sostenibilità: tra le più note, per restare in ambito europeo, il coordinamento italiano delle reti di Agenda 21 Locale, ICLEI - Local Governments for Sustainability <<http://www.iclei.org/>>, UCLG - United Cities and Local Governments <<https://www.uclg.org/>>, REVES - European Network of Cities and Regions for the Social Economy <<http://www.revesnetwork.eu/>>.

<sup>9</sup> Per una revisione più ampia di alcuni modelli applicativi ed esperienze di Agenda 21 locale in Italia, a cavallo tra anni 90 e primi anni duemila, si veda Tacchi (2004).

#### 4. La *sostenibilità istituzionale*: nuovo indicatore di sviluppo locale

Nonostante il successo ottenuto da Agenda 21 e Agenda 2030 come piani di azione per la *sostenibilità*<sup>10</sup>, la rilevazione degli indicatori di sostenibilità istituzionale fatica a prendere piede. Ciò non sta avvenendo nonostante la dimensione istituzionale, tra *governance*, *government* e ruolo delle *istituzioni intermedie*, sia altrettanto evidentemente centrale per l'esito delle politiche di sviluppo locale (D'Amico & De Rubertis, 2014). Si aggiunga, come ha fatto Lanzalaco (2009b), che in tempi di *spending review*, la sostenibilità delle istituzioni diventa ancora più preziosa, è il caso di dirlo, per contenere la proliferazione indiscriminata dei finanziamenti a pioggia, poco utili a promuovere progetti coerenti. In questo caso, sostenibilità indica *semplificazione* del sistema delle istituzioni e delle organizzazioni dello sviluppo locale (per risparmiare risorse e produrre progetti di sviluppo omogenei) e integrazione tra le differenti politiche settoriali (*Ibid.*: 40-41). Proprio per questo, come ha rilevato Gilli, con il crescente passaggio da una prospettiva di *government* a una di *governance* dello sviluppo locale, emergono nuovi fabbisogni legati alla definizione di indicatori politico-partecipativi (Gilli, 2010). Si pensa, da un lato, a misurare il grado di coinvolgimento politico dei corpi intermedi e dei cittadini nei processi informativi e, subito a valle, nel processo decisionale in qualsiasi intervento pubblico<sup>11</sup>; dall'altro, a valutare la partecipazione sociale intesa come creazione di opportunità di incontri e scambi sociali, attraverso centri di incontro, strutture ricreative, attrezzature per lo sport. Indicatori di questo tipo, come la comunicazione trasparente delle istituzioni con i cittadini, diventano condivisi, meno tecnici, e meno neutrali, in altre parole, ricoprono una sorta di *funzione maieutica*, poiché possono essere utili a educare i residenti interessati ai processi decisionali, proprio come si sosteneva ai tempi di Agenda 21.

Il tema della rete, degli scambi di conoscenze e di esperienze è, naturalmente, uno degli elementi principali delle rilevazioni circa la presenza del cosiddetto *capitale sociale* (Coleman, 1994; Putnam, 2000). Tuttavia, la tradizione civica non basta a spiegare la sostenibilità delle istituzioni. Come hanno sottolineato Messina, Gallo e Parise (2012), la sostenibilità istituzionale consiste nella capacità che un'istituzione ha di sopravvivere nel tempo senza erodere le risorse a sua disposizione, senza dover ricorrere continuamente al supporto esterno e svolgendo le funzioni a cui è preposta<sup>12</sup>. In

<sup>10</sup> Al punto di rendere questa parola una vera e propria buzzword, come ha ben ricostruito Scoones (2010).

<sup>11</sup> Secondo Gilli, così si misurerebbe anche il passaggio da una prospettiva di *government* a una di *governance*.

<sup>12</sup> Il saggio di Messina, Gallo e Parise riporta gli esiti di una ricerca sulla *governance* dei

questo modo, è l'autonomia organizzativa (una leadership legittimata e una forte resilienza) la proprietà distintiva di una istituzione/organizzazione (sia impresa, Pubblica Amministrazione o ONG) che intende essere sostenibile. Lo studio cui si fa riferimento è particolarmente utile alla nostra riflessione poiché ha prodotto un set di indicatori di sostenibilità istituzionale costruito in modo condiviso con l'Intesa Programmatica d'Area (IPA) del Camposampierese, molto utili per leggere e interpretare i fabbisogni informativi orientati all'azione e al *policy making*. Ne è risultata una definizione operativa della sostenibilità istituzionale che cerca di collegare la sua valutazione con il grado di partecipazione pubblica presente in un contesto territoriale. In questo modo, si evince che un contesto è istituzionalmente sostenibile quando:

- le decisioni vengono prese in modo condiviso e partecipato;
- nelle decisioni sono coinvolti portatori di interessi diversi (multi-stakeholder);
- sono presenti forme di partnership pubblico/privata con coinvolgimento del terzo settore (governance multi-attore);
- nelle decisioni sono coinvolti i cittadini e le cittadine;
- è presente una leadership in grado di mediare i conflitti;
- è presente un coordinamento;
- le decisioni prese sono vincolanti;
- le informazioni sono accessibili;
- i diversi livelli di governo sono coordinati e congruenti fra loro (governance multilivello);
- si programma per obiettivi, sulla base dei risultati di un processo di valutazione (ovvero, sono previsti criteri validi per la valutazione dei risultati);
- l'azione di valutazione è pratica ed efficace (*learning by doing*)

Da questi criteri, in realtà, si sviluppa una nuova definizione operativa del concetto di sostenibilità, nella sua accezione politico-istituzionale, poiché oltre che su indicatori classici del «Rendimento istituzionale» e della «Cultura civica», si concentra anche sulla dimensione della governance locale (Messina et al., 2012), ovvero, su:

- la capacità di *accountability* delle amministrazioni e la loro capacità di ascolto della società civile;
- la capacità del territorio di costituirsi come «sistema territoriale», o nodo strategico di una rete di governance;

processi di sviluppo sostenibile realizzata nell'ambito del progetto di ricerca di Ateneo dell'Università di Padova «Dalla città rinnovabile alla città rinnovata», coordinato da Antonio Scipioni alla fine degli anni 2010. Il volume *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio* raccoglie una parte di queste attività, in particolare, si veda il contributo di Lanzalaco (2009a).

- la capacità di coordinamento della rete di governance da parte dell'attore politico istituzionale (Unione dei Comuni, Regione, Stato);
- la capacità per i sistemi locali (aree vaste) di raccordarsi alle reti di governance europea, tramite l'azione di coordinamento regionale (reti di governance multilivello)<sup>13</sup>.

Tale rilevante esperienza di ricerca-azione ha intrapreso la prospettiva del «benessere territoriale condiviso», contemporaneamente a quanto veniva fatto da ISTAT e CNEL con la messa a punto dell'indice «BES - Benessere Equo e Sostenibile», di cui parleremo di seguito<sup>14</sup>.

## 5. Gli indicatori per la coesione sociale e il benessere

Un altro versante particolarmente affollato di indicatori riguarda il tema del benessere sociale (*well-being*), fortemente collegato alle politiche di welfare e agli obiettivi di coesione sociale.

Con la firma del trattato di Amsterdam<sup>15</sup>, la Commissione Europea assume la responsabilità esecutiva di rendere concreto il percorso di integrazione delle attività degli Stati membri in materia di politiche sociali. Nasce proprio in questa fase, ad esempio, la Strategia Europea per l'Occupazione (SEO, articoli 145-150 TFUE), basata sul cosiddetto Metodo Aperto di Coordinamento (MAC)<sup>16</sup>. Ciononostante, anche se il vertice di Nizza del 2000 adottava la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, la cooperazione tra Stati membri e Commissione (articolo 160 TFUE) in materia di politiche di protezione sociale non si è mai dotata di una vera e propria procedura di

<sup>13</sup> La riflessione e la ricerca sul concetto di sostenibilità istituzionale è proseguita in seguito: si vedano a questo proposito i contributi di Messina e Bolgherini (2014), Bolgherini (2015) e, infine, di Messina e Ciapetti (2017).

<sup>14</sup> Si aggiunga che, una volta definiti i criteri di pesatura degli indicatori il territorio del Camposampierese ha sperimentalmente inserito il modello nel «Cruscotto del Sindaco», un sistema di raccolta ed elaborazione di informazioni in tempo reale a disposizione delle amministrazioni comunali per condividere analisi, supportare decisioni, monitorare e valutare l'impatto sul territorio, in termini di benessere, delle politiche e degli interventi realizzati, sostenendo una cultura della valutazione orientata al risultato. Da questa ricerca, seguita anche dall'autore, ha preso le mosse la riflessione sulla necessità di lavorare a un ri-orientamento generale degli indicatori, nella prospettiva (critica) di considerare le dimensioni interagenti e conflittive delle misure prodotte dal corto circuito moderno.

<sup>15</sup> 11997D/AFI - Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi - Atto finale. *Gazzetta Ufficiale* n. C 340 del 10/11/1997 p. 115.

<sup>16</sup> Con l'adozione del Trattato di Lisbona, il MAC viene esteso alle pensioni, alla sanità e all'assistenza a lungo termine, diventando «MAC sociale».

codecisione<sup>17</sup>. Infatti, come ha osservato Ales: «il ragionamento della Commissione è molto semplice: gli Stati membri sono estremamente gelosi delle loro competenze in materia sociale [...] per la consapevolezza che questa materia costituisce uno dei temi politici più 'caldi'» (Ales, Barbera, & Guarriello, 2010: 338).

In questo contesto, si sviluppa parallelamente un consistente lavoro promosso da alcuni centri accademici che sperimentano forme di standardizzazione delle fonti di dati relativi alle condizioni sociali dei cittadini e delle cittadine europee (Atkinson, Cantillon, Marlier, & Nolan, 2002). È stato questo il caso di alcuni progetti finalizzati a sviluppare un sistema di misure coordinate che riguardassero il welfare e i temi sociali europei. Ricordiamo innanzitutto «EuReporting project» (Noll, 2002), partito a metà anni novanta da alcuni ricercatori tedeschi finanziati dal programma «Targeted Socio-economic Research» (TSER Programme). Il progetto ha prodotto un *European System of Social Indicators* (EUSI), con l'obiettivo di essere non solo uno strumento per misurare il benessere e il raggiungimento degli obiettivi di coesione sociale, ma anche per monitorare le tendenze più generali del cambiamento sociale e registrare i progressi nella modernizzazione, con relativi problemi e conseguenze<sup>18</sup>. Se questo tentativo è stato più che altro uno studio pilota non più implementato a livello europeo, diversa sorte ha avuto il progetto «Beliefs In Government» (Kaase & Newton, 1995), partito addirittura alla fine degli anni ottanta su spinta della *European Science Foundation* (ESF), con l'obiettivo di studiare le fonti di dati disponibili sugli orientamenti socio-politici degli europei nei diversi Paesi (Jowell et alii, 2007: 2). Utilizzando i dati di Eurobarometro e dell'«International Social Survey Programme», dello *European (and World) Value Services* e delle fonti statistiche nazionali, gli studiosi hanno constatato l'impossibilità di realizzare analisi comparative rigorose a causa delle inconsistenze e discontinuità dei dati espressi a livello nazionale. Questa lacuna ha ispirato la costruzione dello *European Social Survey*, adottato già in prima istanza da ben 22 stati europei, nel primo survey 2002/2003. *European Social Survey* (ESS) è oggi l'indagine indipendente promossa e gestita da un consorzio universitario sostenuto da finanziamenti europei. L'indagine misura gli atteggiamenti, le opinioni e i modelli di com-

<sup>17</sup> Alcune di queste informazioni sono state raccolte da fonti istituzionali disponibili online: <<http://www.europarl.europa.eu>> (15 agosto 2017).

<sup>18</sup> Per questo EUSI identificava ben 13 dimensioni analitiche che confluivano in un dato riassuntivo generale: Popolazione, Famiglia, Condizioni abitative, Trasporti, Tempo libero, Media e cultura, Partecipazione e integrazione sociale e politica, Istruzione e formazione professionale, Mercato del lavoro e condizioni di lavoro, Reddito, Standard di vita, Modelli di consumo, Salute, Ambiente, Sicurezza sociale, Sicurezza pubblica e criminalità, Condizioni generali di vita (Noll, 2002: 72). Traduzione dell'autore.

portamento dei cittadini residenti in oltre trenta stati europei. ESS descrive la stabilità e il cambiamento della struttura sociale, delle condizioni e degli atteggiamenti in Europa e interpreta le trasformazioni del tessuto sociale, politico e morale. Gli standard di rigorosità scientifica delle rilevazioni sono assicurati grazie all'applicazione di metodologie interdisciplinari adottate da ricercatori sociali attraverso analisi comparative di tipo quantitativo. ESS utilizza indicatori di base nazionale che riguardano le percezioni e le valutazioni dei cittadini circa aspetti fondamentali delle loro società e li dissemina in contesti diversificati, dal mondo accademico ai *decision makers* fino al pubblico più vasto. Le domande del questionario sono suddivise in due moduli: una *core section*, che monitora il cambiamento degli atteggiamenti e dei valori in Europa in merito a: media, politica, fiducia nelle istituzioni, immigrazione, paura della criminalità, salute, religione, benessere, valori umani, dati demografici degli intervistati. Inoltre, ad ogni round due *rotating modules* sono somministrati e riguardano tematiche specifiche<sup>19</sup>. Il *source questionnaire* di ESS è molto corposo e si presenta come una vera e propria rilevazione censuaria; infatti, i dati vengono raccolti attraverso interviste *face-to-face* somministrate a un campione che, ad esempio, in Italia riguarda un minimo di 1500 persone selezionate attraverso metodologie probabilistiche in 135 comuni<sup>20</sup>.

Un'altra metodologia per la rilevazione di indicatori di coesione sociale è stata messa a punto dal Consiglio d'Europa (COE) verso la fine degli anni 2000, a seguito di un'approfondita riflessione sul concetto di «Benessere per tutti» (*Well-being for All*) (Consiglio d'Europa, 2008). Si è trattato dell'intervento conosciuto come *Societal Progress Indicators for the Responsibility of All* (SPIRAL) ed è stato implementato attraverso il Piano d'Azione per la Coesione Sociale, una metodologia partecipativa/collaborativa che ha definito il benessere e sviluppato degli indicatori di progresso grazie al coinvolgimento di cittadini, studiosi, amministratori pubblici. SPIRAL è stato inizialmente avviato in 8 comuni europei grazie al programma URBACT II *TOGETHER for*

<sup>19</sup> Negli anni scorsi, le tematiche sono state: immigrazione, cittadinanza e democrazia (Round 1, 2002); etica economica, lavoro, famiglia e benessere, salute e assistenza (Round 2, 2004); l'organizzazione del corso della vita, benessere personale e sociale (Round 3, 2006); atteggiamenti nei confronti della discriminazione basata sull'età e nei confronti del welfare (Round 4, 2008); fiducia nelle forze dell'ordine e nel sistema giudiziario (Round 5, 2010); concezione e valutazione della democrazia, benessere personale e sociale (Round 6, 2012); atteggiamenti nei confronti dell'immigrazione e delle disuguaglianze sul piano della salute (Round 7, 2014), opinioni sul welfare, cambiamento climatico, produzione e uso di energia (Round 8, 2016), tempi di vita, giustizia ed equità (Round 9, 2018). Disponibile online: <<https://www.european-socialsurvey.org/about/country/italy/topics.html>>. (14 agosto 2019).

<sup>20</sup> Alcune di queste informazioni sono state raccolte da fonti istituzionali disponibili online: <<http://www.europeansocialsurvey.org/>> (15 agosto 2017).

*territories of co-responsibility*<sup>21</sup>. L'azione si è sviluppata nel corso di 7 anni e ha toccato circa 100 città, coinvolgendo istituzioni pubbliche (scuole, ospedali, ecc.), privati (imprese) professionisti e ha permesso di progettare e implementare piani d'azione locali concertati e orientati ad avvicinare le politiche locali alle aspettative dei cittadini puntando sulla gestione dei beni comuni e il raggiungimento del benessere<sup>22</sup>. La metodologia messa a punto da SPIRAL prevede cicli composti da 8 fasi: organizzazione, mobilitazione; co-design degli obiettivi; valutazione ex ante; proiezione, confronto; co-decisione, impegno; co-conduzione; valutazione ex post; revisione e preparazione del ciclo successivo. In diversi momenti, d'accordo con i fabbisogni espressi dal contesto, si provvede a costituire un comitato di coordinamento rappresentativo del territorio (enti pubblici, ONG, privati) che assume compiti di garanzia dell'intero processo. In seguito, si definiscono in modo condiviso i cosiddetti «criteri di benessere», facendo parlare direttamente i residenti attraverso un set domande a risposta aperta<sup>23</sup>. Adottando questi criteri, si analizzano casi di malessere/benessere/povertà/esclusione sociale presenti sul territorio e si produce un report quali-quantitativo che viene restituito e validato dai cittadini che, da quel momento, permette di elaborare proposte concrete che fanno fronte alle esigenze emerse. Da questa fase, si passa alla co-costruzione di un «piano d'azione concertato per la lotta contro la povertà e il benessere di tutti», quello che SPIRAL chiama *Carta delle responsabilità sociali condivise a livello locale*. Una volta implementate le azioni, si entra in una fase di auto-valutazione partecipata dell'impatto prodotto sul benessere locale, comprensiva di una pianificazione strategica dei miglioramenti da apportare. Alla fine, vengono sviluppati degli «indicatori di progresso per il benessere di tutti i cittadini», utilizzando i criteri formulati, validati e applicati attraverso il punto di vista dei partecipanti (Renault, 2016: 204). Le dimensioni che orientano la definizione dei criteri sono: 1. Accesso ai mezzi di sussistenza; 2. Ambiente di vita; 3. Relazioni con le istituzioni; 4. Relazioni personali; 5. Equilibrio sociale; 6. Equilibrio personale; 7. Sentimenti di benessere/malessere; 8. Atteggiamenti e iniziative (Jēkabsons, Thirion, Grantiņš, & Sloka, 2013). Il ruolo delle amministrazioni locali nel promuovere il

<sup>21</sup> Che ha coinvolto i comuni di Salaspils (Lettonia), Mulhouse (Francia), Braine-L'alleud (Belgio), Pergine (Italia), Kavala (Grecia), Covilhã (Portugal), Botkyrka (Svezia), Debica (Polonia).

<sup>22</sup> Sul sito <<https://wikispiral.org/>> è presente una lista di 1749 azioni definite *pilota* realizzate con la metodologia SPIRAL (15 agosto 2017). Tra queste, anche la Rede Social Local della città di Cascais (Portogallo) ha adottato la metodologia SPIRAL per realizzare il proprio *Diagnostico Social* nel 2015. Si veda in particolare: <<http://www.cm-cascais.pt/sub-area/diagnostico-social-de-cascais>> (14 luglio 2019).

<sup>23</sup> Le domande sono state: *What is well-being for you? What is ill-being for you? What do you do or could do for well-being?* (Jēkabsons & Sloka, 2014: 43).

benessere si è dimostrato centrale in questa esperienza, contrariamente allo stesso ruolo percepito come decrescente svolto dalle autorità nazionali o regionali (Jēkabsons, 2014).

Anche nell'esperienza nazionale italiana il BES – Benessere Equo e Sostenibile – nasce nel contesto del dibattito internazionale fin qui richiamato, conosciuto come «Beyond GDP» (Massoli et al., 2014), e da alcune riflessioni sviluppate in seno all'OCSE (Joint Research Centre-European Commission, 2008). Il BES rappresenta l'indice più importante alternativo al PIL in Italia, in grado di misurare le trasformazioni sociali utilizzando 12 domini (Salute, Istruzione e formazione, Lavoro e conciliazione tempi di vita, Benessere economico, Relazioni sociali, Politica e istituzioni, Sicurezza, Benessere soggettivo, Paesaggio e patrimonio culturale, Ambiente, Ricerca e innovazione, Qualità dei servizi), per un totale di 134 indicatori (ISTAT, 2016). Dal 2016, infatti, gli indicatori di benessere equo e sostenibile sono stati inseriti tra gli strumenti di programmazione e valutazione della politica economica nazionale (Legge di Bilancio)<sup>24</sup>.

La rilevazione non si effettua solo sul piano nazionale ma anche con focus realizzati a livello locale, nel tentativo di applicare le «misure di benessere» ai processi di governance (progetti UrBes e Bes delle Province). I metodi di sintesi del BES sono quindi adattati a quella che a tutti gli effetti è oramai una statistica ufficiale e quindi possiedono requisiti quali: a) la comparabilità spaziale; b) la comparabilità temporale; c) la non sostituibilità degli indicatori elementari (l'attribuzione dello stesso peso agli indicatori elementari e l'impossibilità di compensare il valore di uno con quello di un altro); d) la semplicità e trasparenza di calcolo; e) l'immediata fruizione e interpretazione dei risultati di output; f) la robustezza dei risultati ottenuti (Massoli et al., 2014: 2). In considerazione delle normative introdotte in Italia in materia di Città metropolitane<sup>25</sup>, dal febbraio 2012, il BES è stato applicato anche a livello territoriale, nelle 14 città metropolitane italiane, a cui si sono aggiunti altri Comuni e due province (ISTAT 2015)<sup>26</sup>. Il set di indicatori di UrBes 2015

<sup>24</sup> Secondo informazioni istituzionali, la norma prevede che un Comitato selezioni gli indicatori utili alla valutazione del benessere sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale e internazionale. Inoltre, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sulla base di queste informazioni, dovrà redigere due documenti: un allegato al Documento di Economia e Finanza (DEF) che descrive l'andamento degli indicatori di benessere e le previsioni sulla loro evoluzione; il secondo, che esamina l'impatto sugli indicatori determinato dalla legge di bilancio.

<sup>25</sup> Legge n. 135 del 7 agosto 2012 e Legge n.56 del 7 aprile 2014.

<sup>26</sup> Secondo il report UrBes 2015, «Tale percorso è stato avviato nel febbraio 2012 con una lettera del Presidente dell'Istat nella quale, di concerto con Anci e raccogliendo lo stimolo proveniente dal Comune di Bologna e dal Centro di ricerca Laboratorio Urbano, si invitavano i sindaci delle città metropolitane ad aderire alla costituzione di una rete di città metropolitane disponibili a sperimentare la misurazione e il confronto di indicatori di benessere urbano



si compone di 64 misure, di cui 48 riferite al Bes nazionale e 16 che riguardano tematiche di declinazione urbana (come la dispersione di acqua potabile, l'inquinamento acustico, gli orti urbani, il teleriscaldamento, le autovetture con standard di emissione obsoleti, i temi della mobilità – piste ciclabili, aree pedonali, info-mobilità, incidenti stradali). Inoltre, in dodici comuni si è fatto ricorso a fonti statistiche amministrative o indagini ad hoc per introdurre ulteriori prospettive di analisi del benessere urbano, in particolare nel dominio *Qualità dei servizi (Ibid.)*<sup>27</sup>.

Sulla scorta del successo di UrBes, ISTAT e SISTAN hanno avviato il progetto «Il Benessere Equo e Sostenibile delle province», come strumento utile alla programmazione e alla valutazione dell'azione amministrativa locale<sup>28</sup>. Le informazioni statistiche raccolte sono condivise con le comunità locali e aggiornabili nel tempo. Il progetto è stato inserito nel Programma Statistico Nazionale 2014-2016 ed è stato riconfermato anche per il triennio 2017-2019 come Sistema informativo statistico. Il capofila dell'attività è la Provincia di Pesaro e Urbino e mira a definire un Sistema Informativo Statistico (SIS) per la misurazione del benessere equo e sostenibile a supporto della programmazione e rendicontazione dei 25 enti di area vasta che vi prendono parte. L'intervento è stato reso possibile a seguito di uno studio di fattibilità su 26 territori provinciali, che ha testato l'applicazione di set di indicatori di fonte nazionale. In seguito sono stati prodotti report relativi a 21 province: Alessandria, Rimini, Vercelli, Forlì-Cesena, Genova, Pesaro e Urbino, Milano, Pisa, Mantova, Grosseto, Cremona, Terni, Treviso, Roma, Trieste, Salerno, Bologna, Lecce, Ravenna, Potenza, Parma<sup>29</sup>.

Alcuni studi riportano valutazioni sostanzialmente positive circa l'applicazione degli strumenti a livello locale: secondo Baldassarri, gli indicatori Bes applicati sul territorio sono utilizzati come strumenti effettivi di governance delle politiche di intervento locali e danno la possibilità di valutare l'azione di governo degli amministratori nell'ottica di esperienze di partecipazione e di democrazia locale (Baldassarri, 2015: 57). Per Salvemini, gli

equo e sostenibile» (ISTAT, 2015: 7). Visitando il sito <<http://www.istat.it/it/archivio/92375>> si possono verificare nel dettaglio gli enti locali che hanno partecipato: i comuni di Torino, Genova, Milano, Brescia, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Messina, Cagliari e Pesaro (insieme alla provincia di Pesaro e Urbino). (14 luglio 2019).

<sup>27</sup> I focus hanno riguardato i temi della mobilità sostenibile (Milano), refezione scolastica (Napoli), gestione dei rifiuti (Cesena), Istruzione e formazione (Bologna e Reggio Emilia), politica e istituzioni (Brescia), mercato del lavoro (Firenze), distribuzione del reddito e deprivazione economica (Trieste e Prato) e micro-criminalità (Pesaro).

<sup>28</sup> Informazioni istituzionali disponibili online: <<http://www.besdelleprovince.it/>> (15 agosto 2017).

<sup>29</sup> I report sono disponibili online: <<http://www.besdelleprovince.it/bes-delle-province-2014/>> (15 agosto 2017).

indicatori di benessere costringono a tenere conto di fatti sociali non diversamente rilevabili. Tuttavia per utilizzarli come fattori di sostenibilità dello sviluppo gli indicatori devono contribuire a realizzare «politiche adeguate, capaci di accrescere sia la dotazione, sia la qualità dei fattori che concorrono a determinare la quantità di beni prodotti, da una parte, e la coesione e la buona qualità dei rapporti umani, dall'altra» (Salvemini, 2014: 287). A tal fine, pare fondamentale ottenere «una più precisa indicazione delle scelte e delle priorità, e soprattutto una più precisa indicazione, da parte dei responsabili sia politici che amministrativi, degli obiettivi perseguiti» (*Ibid.*). Il tema del rapporto tra uso degli indicatori di benessere e programmazione delle politiche pubbliche a livello locale è al centro anche del cauto giudizio sul BES espresso da Taralli (2013): pur mantenendo un atteggiamento ottimista circa le effettive ricadute sui processi di policy making, Taralli considera – con giusta accortezza – l'instabilità della fase che interessa il riordino territoriale italiano, tra mancata abolizione delle province e incerta definizione del ruolo delle città metropolitane<sup>30</sup>. Si tratta, in effetti, di ulteriori elementi di complessità che potrebbero insidiare la diffusione dello strumento a livello locale. Infine, vanno rilevate le perplessità circa l'efficacia della rilevazione per lo sviluppo delle politiche locali espresse da uno dei protagonisti dell'implementazione del BES a livello locale, Pierpaolo Bellucci, riportate in una pubblicazione indipendente del 2017 che riguarda il rapporto tra misurazione nazionale e valutazione locale (Bellucci, 2017). Bellucci, un giornalista che ha seguito il progetto Istat-Cnel sul BES dal 2010, concentrandosi in seguito sulla Provincia di Pesaro-Urbino e nel Comune di Pesaro in occasione dei rapporti Bes e UrBes 2013 e 2015, arriva a una conclusione a dir poco lapidaria: «la statistica serve alla politica, ma la politica non si serve della statistica» (Bellucci, 2017: 47). In altre parole, per Bellucci l'utilizzo costante degli indicatori statistici – non solo quelli del Bes – è scollegato dalla pianificazione dell'attività amministrativa, in quanto l'interesse per la statistica a livello locale pare limitato al richiamo mediatico fornito da dati come le graduatorie di città, piuttosto che basato sulla cultura del dato, ovvero, su rilevazioni mirate sull'impatto delle politiche. Come spiegare, dunque, la soddisfazione quasi unanime per il progetto Bes? Secondo Bellucci, che ha avuto modo di interloquire con i responsabili dell'implementazione dei programmi UrBes e Bes delle Province, la maggior parte delle città partecipanti, pur raccogliendoli, non riescono ad avere la necessaria costanza nell'analisi dei dati. Ciò è dovuto, secondo il giornalista, alla mancanza di una «spinta istituzionale», cioè dalla consapevolezza *ad ogni livello politico* di come «la

<sup>30</sup> Si veda, a questo proposito, il contributo di Messina e Bolgherini (2014).

statistica permea tutta l'attività istituzionale»<sup>31</sup>. Ciò significa che, anche se sul piano locale si moltiplicano le iniziative di rilevazione statistica, «è la mancata alimentazione di questi database nel corso dei mandati e alla scadenza di essi» a rendere l'Italia carente, più che di misurazioni, di «metodi di valutazione delle politiche di benessere» (*Ibid.*: 46).

Il mancato collegamento tra rilevazione statistica e valutazione delle politiche pubbliche è uno dei più drammatici effetti del corto circuito moderno, ma ancora una volta, l'evidenza più drammatica riguarda il sistema degli indicatori di integrazione degli immigrati.

## 6. Gli indicatori di integrazione degli immigrati

Anche la definizione di indicatori di «integrazione» è al centro dell'interesse della società europea, *in primis* delle istituzioni. Nel 2010 il «Programma di Stoccolma»<sup>32</sup> aveva suggerito l'adozione di indicatori chiave, noti in seguito come *Zaragoza indicators*: occupazione, istruzione e inclusione sociale, considerati utili al «controllo dei risultati delle politiche di integrazione, allo scopo di aumentare la comparabilità delle esperienze nazionali e di rafforzare il processo di apprendimento europeo» (6.1.5 - Integrazione)<sup>33</sup>. In seguito, alcuni esperti dell'European Services Network (ESN)<sup>34</sup> e del Migration Policy Group (MPG)<sup>35</sup> hanno elaborato una proposta, comprensiva di un nuovo set di misure, in grado di tener conto dei diversi contesti nazionali, delle distinte origini dei migranti e delle differenti politiche di migrazione e di integrazione degli Stati membri, che comunque utilizzasse fonti armo-

<sup>31</sup> Un esempio riportato da Bellucci a questo proposito riguarda l'affidamento del percorso di implementazione dell'Agenda 2030 affidato in Italia al solo Ministero dell'Ambiente, considerato non l'unico responsabile per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile. Per Bellucci, l'affidamento ad un organismo collegiale (come, ad esempio, la Presidenza del Consiglio) avrebbe permesso di fugare i dubbi circa l'apparente declinazione esclusivamente ambientale del termine *sostenibilità* realizzata dal governo italiano.

<sup>32</sup> Il programma pluriennale di orientamenti strategici per lo «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia» (SLSG), previsto dal Trattato di Lisbona, che contribuisce a fissare una parte della «programmazione legislativa e operativa», prevista dall'art. 68 TFUE, per il periodo 2010-2014. Ha seguito il programma dell'Aia (2004-2009), adottato dal Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009. Lo SLSG si deve occupare di politiche relative ai controlli delle frontiere, asilo e immigrazione, cooperazione giudiziaria in materia civile, cooperazione giudiziaria in materia penale, cooperazione di polizia.

<sup>33</sup> «Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini» [*Gazzetta Ufficiale* C 115 del 4.5.2010]. Il paragrafo 6.1.5. parla di «integrazione effettiva di cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente» come «chiave per massimizzare i benefici dell'immigrazione».

<sup>34</sup> Agenzia privata che cura la comunicazione delle istituzioni europee.

<sup>35</sup> Organismo indipendente promosso da Fundación CIDOB e OCSE.

nizzate per il calcolo degli indicatori<sup>36</sup>. Il lavoro è stato poi affinato e diffuso come studio pilota nel giugno 2011 da Eurostat; dopo una serie di conferenze che ne hanno discusso i contenuti, la relazione finale del progetto «Uso degli indicatori dell'UE per l'integrazione degli immigrati» è stata pubblicata nel luglio 2013 (Huddleston, Niessen, & Tjaden, 2013). Gli indicatori sono raggruppati in cinque categorie:

- Impiego<sup>37</sup>
- Educazione<sup>38</sup>
- Inclusione Sociale<sup>39</sup>
- Cittadinanza attiva e Società di Accoglienza<sup>40</sup>

che nell'edizione pubblicata nel 2017, rappresentano la sintesi delle statistiche sull'Integrazione dei Migranti in Europa (Juchno & Agafitei, 2017).

Alcuni degli studiosi che hanno elaborato i *Zaragoza indicators* si sono quindi cimentati nell'elaborazione del MIPEX, il set di indicatori che analizza le politiche di integrazione adottate dai governi di alcuni paesi occidentali: il *Migrant Integration Policy Index*, pubblicato per la prima volta nel 2004 come *European Civic Citizenship and Inclusion Index*, si è poi trasformato in uno strumento permanente voluto dalla Commissione Europea. Grazie alla gestione collegiale promossa da enti sia pubblici sia privati, con la partecipazione di numerosi studiosi e specialisti, il MIPEX è oramai considerato un punto di riferimento sul tema anche dall'UE. In effetti, il suo contributo allo

<sup>36</sup> Sono queste: *EU Labour Force Survey* (EU-LFS), *EU Statistics on Income and Living Conditions Survey* (EU-SILC) e altre fonti nazionali utilizzate da Eurostat (nel caso italiano: anagrafe comunale, Inps, Inail, ecc.).

<sup>37</sup> Che comprende: il tasso di attività (dato dal rapporto tra forze di lavoro in età tra i 15 e i 65 anni e la popolazione presente in quella stessa fascia di età); il tasso di occupazione; il tasso di occupazione tra i giovani; il tasso di disoccupazione; il tasso di disoccupazione giovanile; i disoccupati di lunga durata (superiore all'anno); la presenza di lavoratori autonomi; la presenza di contratti a tempo determinato e part-time.

<sup>38</sup> I livelli di istruzione conseguiti in base alla classificazione internazionale dell'istruzione (ISCED); partecipazione a programmi di formazione continua; abbandoni scolastici o formativi; quota di giovani non inseriti in programmi di istruzione, non occupati o impegnati in attività di formazione professionale (NEET).

<sup>39</sup> Che contiene il più articolato pacchetto di indicatori del set: qualità delle abitazioni e delle condizioni di vita (tipologia di abitazione; tasso di sovraffollamento; incidenza sul reddito del costo dell'abitazione secondo il titolo di godimento; disagio abitativo grave); persone a rischio povertà ed esclusione sociale (disparità nella distribuzione dei redditi; gap mediano di povertà relativa, povertà minorile, bassa intensità di lavoro; rischio di povertà; grave deprivazione materiale dei cittadini extracomunitari di età compresa tra i 20 e i 64 anni).

<sup>40</sup> Tasso di naturalizzazione; residenza a lungo termine di cittadini non-UE; partecipazione al voto attivo e passivo; partecipazione ad associazioni di volontariato; afferenza a partiti politici; esperienze di discriminazione; fiducia nelle istituzioni; senso di appartenenza; percezione sociale di discriminazioni etnico/razziali nella vita; sentimento nei confronti di leader politici rappresentativi di minoranze etniche.

studio del fenomeno migratorio è stato dall'inizio molto innovativo poiché permetteva di presentare in un formato conciso, trasparente e comparabile le politiche dell'UE-15 verso i migranti. In una prima fase, il MIPEX è stato reso possibile dalla collaborazione tra British Council, Migration Policy Group, Foreign Policy Center<sup>41</sup> e Università di Sheffield. La seconda edizione del MIPEX, del 2007, ha allargato lo studio ai 25 Stati membri dell'UE<sup>42</sup>, inserendo anche Canada, Norvegia e Svizzera. Sono stati considerati oltre 140 indicatori che riguardano sei aree di policy: accesso al mercato del lavoro, ricongiungimenti familiari, residenze di lungo termine, partecipazione politica, accesso alla nazionalità e politiche antidiscriminazione. Questa edizione è stata cofinanziata dall'UE<sup>43</sup>. La terza edizione del MIPEX, del 2011, è cresciuta ancora coinvolgendo oltre agli Stati membri dell'UE anche Australia, Canada, Giappone, Nuova Zelanda, Norvegia, Serbia, Corea del Sud, Svizzera e Stati Uniti, avvalendosi di partner di ricerca come la London Metropolitan University, l'Université Libre de Bruxelles, l'Università di Szeged e l'Università di Costanza e di un nutrito gruppo di partner nazionali. Nel 2015, anche la Turchia è stata integrata nella ricerca.

Il MIPEX è stato utilizzato come indicatore di riferimento nel nostro studio perché compara le politiche nazionali di integrazione dei migranti, valutando l'impegno profuso dai governi nel garantire uguali diritti, doveri e opportunità ai residenti, siano essi nazionali o cittadini di paesi terzi. Di conseguenza, il ranking classifica i paesi dai più ai meno impegnati nel favorire l'integrazione dei migranti, un concetto adottato dal MIPEX in modo ampio, coprendo dimensioni che non si limitano alla sfera sociale ma riguardano, più in generale, «opportunità uguali per partecipare in una società senza discriminazione o altri ostacoli ai diritti fondamentali» (Huddleston, 2011: 6). In questo modo, il tema della migrazione internazionale non è soltanto collegato a quello dell'inclusione sociale ma riguarda anche il tema della sua rappresentanza politica e il rapporto con i processi di sviluppo locale. In questo senso, lo studio è realizzato affinché si stimolino i governi a riconoscere «il valore dei cittadini oriundi o no dall'immigrazione, trattando tutti i residenti con uguaglianza, permettendo ai nuovi arrivati di percorrere un cammino chiaro per la cittadinanza e investire nell'applicazione di misure che permettano il raggiungimento di questo obiettivo» (*Ibid.*: 6). Gli indicatori utilizzati, tuttavia, valutano la presenza di politiche pubbliche e non la

<sup>41</sup> *Think tank* inglese che si occupa di politica estera.

<sup>42</sup> Escluse Bulgaria e Romania che non ne facevano ancora parte.

<sup>43</sup> Freedom, Security and Justice Directorate-General e Programma INTI (*Integrating Third Country Nationals*). Il partner locale per l'elaborazione dello studio Italiano è stato Fondazione ISMU.

loro implementazione; in altre parole analizzano *output* e non *outcome* delle politiche nazionali di integrazione<sup>44</sup>. Ciò significa che il MIPEX non produce uno studio sull'*integrazione effettiva* degli immigrati e delle immigrate ma, partendo dalla domanda «in che modo le politiche influenzano l'integrazione?» valuta come i diversi pacchetti legislativi nazionali gestiscono i processi di integrazione (utilizzando anche altre fonti, quali statistiche ufficiali, letteratura specializzata, report governativi, dati forniti da ONG, tribunali e dai migranti stessi).

Anche in Italia, numerose ricerche si sono prodotte nello sforzo di misurare l'integrazione: dall'Integrometro nazionale (Golini, 2006), agli indicatori del CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, 2012) che compongono un indice del «potenziale di integrazione» espresso a livello locale, misurato cioè per ognuna delle 110 province italiane. In questa indagine, si utilizzano indicatori in grado di evidenziare come le caratteristiche urbanistico-territoriali delle province e delle città italiane siano maggiormente in grado di potenziare i processi di integrazione degli immigrati, sia se si considerano le condizioni oggettive di integrazione (come l'inserimento socio-occupazionale), sia su quelle soggettive (l'atteggiamento dei singoli nei confronti del prossimo) (*Ibid.*: 1-2). L'indice di «attrattività territoriale», infatti, misura la «capacità che ciascun territorio possiede di attirare e trattene stabilmente al proprio interno quanta più popolazione straniera presente a livello nazionale, proponendosi o meno come un polo di attrazione e di radicamento per gli immigrati» (*Ibid.*: 39)<sup>45</sup>.

I sistemi di misurazione più noti in Italia sono stati efficacemente analizzati da Cesareo e Blangiardo alla fine degli anni 2000 (Cesareo & Blangiardo, 2009). Ci soffermeremo per un po' su questo contributo perché, nel condurre una revisione critica dei cosiddetti *modelli di integrazione* europei, ne ricostruisce alcune prospettive analitiche molto pertinenti con questa ricerca.

In estrema sintesi, la ricostruzione ha definito: (a) la prospettiva nota come assimilazionista/pluralista, cioè la disponibilità ad accogliere popolazioni etnicamente e culturalmente diverse subordinata al fatto che queste si adeguino ai modelli della cultura maggioritaria, rinunciando in tutto o in parte ai propri (o che questi, in ogni caso, vengano mantenuti nella sola sfera privata); (b) la prospettiva acculturalista/tradizionalista, che prevede

<sup>44</sup> Infatti, sono stati concepiti «per fare valutazioni comparate delle leggi e delle politiche» (Huddleston, 2011: 7, traduzione dell'autore).

<sup>45</sup> L'indice utilizza indicatori statistico-demografici classici (incidenza degli stranieri sulla popolazione residente, spostamenti di residenza, percentuale di minori tra la popolazione straniera, ecc.); indicatori di inserimento sociale (accessibilità al mercato immobiliare, istruzione liceale, naturalizzazione, ecc.); indicatori di inserimento occupazionale (impiego della manodopera immigrata, capacità di assorbimento del mercato lavorativo, indicatore di reddito, indicatore di lavoro in proprio, ecc.).

di assumere in tutto o in parte i modelli culturali del paese di approdo o conservare le proprie tradizioni (anche opponendosi in una chiusura comunitarista) e (c) infine, la prospettiva socio-economica: quanto più l'immigrato migliora la sua condizione economica tanto più il suo percorso integrativo ha avuto successo (Cesareo & Blangiardo, 2009: 16–17). Sulla scorta di questa revisione, i due studiosi definiscono un set di indicatori che si basa sul cosiddetto *orientamento degli immigrati*, utilizzando l'approccio del «costruzionismo umanista» (Cesareo & Vaccarini, 2006)<sup>46</sup>. Tramite questi processi l'immigrato, in base ai vincoli e alle opportunità presenti nei contesti in cui vive, di volta in volta potrà essere una persona che si configura come *agente* (adotta modalità di azione di tipo adattativo), come *attore* (adotta modalità di azione teleologico-normative), come *soggetto* (adotta modalità di azione storiche) (Cesareo, 2009: 20-21). In questo modo, l'«integrazione» di Cesareo e Blangiardo, finalizzata all'identificazione di indicatori utili a misurarla, viene definita come *quel processo multidimensionale [...] che necessita di tempo, [...] una meta che non si acquisisce una volta per tutte, ma che viene costantemente perseguita. Essa si declina a livello economico, culturale, sociale e politico. Ciascuna di queste dimensioni dà vita a gradi diversi di integrazione (Ibid.: 23).*

Tale approccio pluridimensionale produce un altrettanto articolato set di indicatori, che va dalla condizione abitativa e lavorativa, alla capacità di risparmio come fattori d'integrazione in ambito economico; dalle relazioni amicali, alla partecipazione ad associazioni, come elementi utili alla valutazione dell'integrazione in ambito sociale; dalla conoscenza e l'uso della lingua italiana, al livello di condivisione di alcuni ideali per l'integrazione, come indici del grado di integrazione culturale; dallo status giuridico, all'opinione sull'importanza della cittadinanza al fine di valutare l'integrazione in ambito politico. Le variabili considerate sono ordinate in una scala logica

<sup>46</sup> Questo approccio concepisce la realtà sociale «come una pluralità di costruzioni storiche prodotte nell'incessante processo sia di destrutturazione-ristrutturazione-interiorizzazione della realtà sociale oggettiva, sia di esteriorizzazione della realtà sociale soggettiva, che si attua tramite la loro interazione quotidiana». [...] Uscendo da una prospettiva basata sulla primazia dell'azione (individualismo) o della struttura (olismo), il costruzionismo umanista adotta una visione circolare del nesso azione sociale-struttura sociale: le persone con il loro agire creano le strutture, che a loro volta retroagiscono sulle persone condizionandole ma non determinandole. Alla luce di questa prospettiva teorica, l'immigrato – concepito come persona (con la sua unicità, concretezza, cultura, relazionalità) e non come individuo (astratto e fungibile) – entrando a fare parte di strutture della società d'approdo, sarà da esse condizionato (senza peraltro esserne determinato), ma al contempo, almeno in una qualche misura, concorrerà con la sua originalità ad alimentare quelle stesse strutture (Cesareo & Blangiardo, 2009: 19–20).

di «bontà integrativa»: dalla condizione ritenuta peggiore a quella migliore<sup>47</sup>. Se ne ricava un «indice di integrazione totale», attraverso il quale Cesareo e Blangiardo giungono ad alcune conclusioni: ad esempio, che al crescere della lunghezza del soggiorno cresce anche il livello di integrazione, che le donne immigrate presentano livelli di integrazione più elevati degli uomini, soprattutto in ambito culturale; che vi è una prevalenza dei ventenni e dei quarantenni nel gruppo degli stranieri più integrati; che l'appartenenza a un nucleo familiare è un elemento caratterizzante i più alti livelli di integrazione (*Ibid.*: 53-122).

## 7. Insostenibilità degli indicatori di integrazione degli immigrati

Anche nell'uso degli indicatori di integrazione degli immigrati emerge quello che qui è stato descritto come *modello egemonico* delle politiche migratorie, come fattore di affievolimento del già fragile legame tra rilevazione statistica e valutazione delle politiche pubbliche. L'aggravante, come sempre accade quando si parla di immigrazione, è che, da un lato, il fenomeno migratorio crea un allarme sociale notevole, dall'altro costituisce uno dei domini dove i processi di ricodificazione si sono più consolidati. Il livello di gravità è così alto che, come ormai sappiamo, l'ossessione dell'integrazione, pur declinata attraverso numerose misure, rimane l'unico mantra destabilizzante, fuorviante e controproducente delle politiche che riguardano gli immigrati. L'effetto di questo processo è così esteso da essere uno dei fattori scatenanti il corto circuito che per tutti gli anni dieci del duemila ha riguardato la tenuta stessa dell'Unione Europea, andando molto oltre, quindi, il tema migrazioni, welfare e sviluppo locale.

D'altra parte, come ammetteva onestamente nel lontano 2000 una delle massime esperte italiane di "integrazione", Giovanna Zincone, nel «Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia» (Zincone, 2000): *il concetto di integrazione è variabile nel tempo e nello spazio. Per questo, chi persegue l'obiettivo di costruire misure e dimensioni (possibilmente) significative deve considerare che gli indicatori possono cambiare in base alla definizione*

<sup>47</sup> In tal senso, l'ipotesi in base alla quale sono stati costruiti gli indicatori d'integrazione di Cesareo e Blangiardo è che «migliori sono le condizioni giuridiche, abitative, lavorative, di possibilità di risparmio, la conoscenza e la frequenza d'uso della lingua italiana, l'interesse e l'accesso all'informazione, i legami con la popolazione autoctona e con le altre comunità presenti sul territorio, il senso di appartenenza e il gradimento dello stile di vita italiano, maggiore è la possibilità di una completa integrazione dell'immigrato» (Cesareo & Blangiardo, 2009: 35).



e al modello d'integrazione prescelti. Infatti, come abbiamo avuto modo di dire a più riprese, i *modelli di integrazione* non possono essere reificati, ma solo definiti a posteriori come *approcci di politica pubblica*, più che come esperienze concrete. Infatti, come ha notato Bertossi (2011), in merito alla rapida diffusione del concetto (la Francia assimilazionista, la Gran Bretagna e i Paesi Bassi multiculturalisti, la Germania etnoculturalista), i modelli di integrazione non dovrebbero essere considerati come entità culturali omogenee e stabili – e ancor meno come variabili indipendenti. Al contrario, si tratta di complesse *strutture di riferimento sulla base delle quali una molteplicità di concezioni di identità, uguaglianza e inclusione vengono sviluppate da un'ampia gamma di agenti sociali, in ogni contesto nazionale*. Infatti, è sotto gli occhi di tutti come le esperienze elevate a modello in Europa, soprattutto quelle di Germania, Francia e Inghilterra, scontino contraddizioni strutturali interne che portano a violenti contraccolpi destabilizzatori<sup>48</sup>.

Alla luce di queste valutazioni, appare evidente come il sistema di indicatori messo a punto da Cesareo e Blangiardo sia centrato su una tautologia di fondo nella costruzione degli indici. Il concetto di «bontà integrativa», infatti, prevede una scala logica secondo la quale un maggiore grado di istruzione, un maggior agio abitativo (la proprietà dell'abitazione), un maggior reddito, maggior numero di relazioni, maggior partecipazione significano – *automaticamente* – maggior «grado di integrazione». Naturalmente, non si contesta il fatto che l'acquisto di una casa o un più alto titolo di studio possano portare a una condizione abitativa o lavorativa più favorevole, ma questo automaticamente comporta anche una condizione di maggiore «integrazione» per l'immigrato? Come emerso nel corso di un'intervista realizzata a un membro della comunità cinese di Padova,<sup>49</sup> un immigrato più ricco, come lo sono certi imprenditori asiatici, potrebbe, proprio per questa ragione, essere più isolato, vivere solo in un contesto culturale ricostruito, non avere rapporti col mondo esterno, col cosiddetto paese ospitante. Al contrario, un immigrato di lunga residenza potrebbe essere tale perché impossibilitato a ritornare al proprio paese, in quanto scollegato da cultura, relazioni amicali/parentali, dal mercato del lavoro.

Andiamo alle strutture portanti dei processi di integrazione, peraltro evocate dagli stessi Cesareo e Blangiardo: se consideriamo le «variabili di ordine economico e strutturale» (mercato del lavoro, sistema scolastico, mercato abitativo, apparati di welfare), entriamo in una dimensione effettivamente

<sup>48</sup> Il pensiero va drammaticamente agli attentati terroristici messi a segno tra il 2015 e il 2017 da cittadini inglesi e francesi di origine straniera, le cosiddette «seconde» o «terze generazioni» di immigrati.

<sup>49</sup> Riferita allo studio realizzato sulla locale «Commissione Stranieri» (Mattiazzi, 2016: 375)

generativa della «democratizzazione delle opportunità sociali» o, al contrario di esclusione sociale dei gruppi minoritari? Gli autori stessi, in questo senso, richiamano le analisi condotte da Harris sul ruolo inferiorizzante assegnato agli immigrati nei processi capitalistici, gli immigrati come casta dei «nuovi intoccabili» (Harris, 2000) oppure, richiamando Reitz, ci ricordano come spesso le differenze etniche determinano un accesso differenziato alle risorse e alle opportunità sociali, al punto da registrare una crescente «disuguaglianza razziale» nelle società contemporanee (Reitz, 2018). Infine aggiungiamo, ricordando i contributi di Basso e Perocco a proposito di «modelli di integrazione» come il caso italiano si caratterizzi come un *modello di apartheid* per gli immigrati: assimilazionista senza assimilazione, perché esige che gli stranieri si assimilino senza estendere loro i diritti; in grado di identificare le diverse origini etniche, senza riconoscerne la diversità, poiché li considera diversi, ma non adotta misure di valorizzazione di questa diversità; selezionatore e precarizzante della forza lavoro immigrata, perché ha prodotto una triplice separazione dell'immigrato: dallo Stato, che lo tratta come mera forza lavoro, dagli altri immigrati, in virtù della forte concorrenza generata tra gruppi etnici, dai nativi, per entrambe le ragioni (Basso & Perocco, 2003: 18–22). In ragione di queste considerazioni, appare forzata, ancorché suffragata da riscontri empirici, l'idea per la quale «al crescere del livello di benessere economico cresca anche il livello complessivo d'integrazione», come affermano Cesareo e Blangiardo (2009: 105). È fuorviante, di conseguenza, accettare l'idea per cui l'integrazione economica svolge una funzione di «trascinamento» del valore dell'indice complessivo: se questo si esprime «in particolare per quei collettivi caratterizzati da modalità d'incorporazione economica fortemente etnicizzate, laddove cioè le risorse cognitive e normative mobilitabili dal gruppo giocano un ruolo strategico» (*Ibid.*: 105), è evidente che non è la maggiore «integrazione» a spiegare il successo economico, ma è la variabile interveniente legata alle maggiori capacità imprenditoriali o professionali, del singolo o della filiera, a renderlo possibile.

La critica riguarda anche il tema dell'innovazione e, in particolare, dell'importanza delle interconnessioni che si vengono a creare tra i nodi locali della rete degli immigrati, anche in prospettiva di competitività dei territori su scala globale. Infatti, nessuno degli indicatori analizzati valorizza la condizione *transnazionale* di cui è promotore e protagonista l'immigrato. Sulla questione del «transnazionalismo identitario»<sup>50</sup>, i dati raccolti

<sup>50</sup> Che per Cesareo e Blangiardo significa vivere una «doppia integrazione», cioè contemporaneamente nei confronti del paese di origine e di quello di residenza (Cesareo & Blangiardo, 2009: 116).

da Cesareo e Blangiardo, ad esempio, mostrano come la compresenza di un forte senso di appartenenza verso la madrepatria con un altrettanto forte senso di appartenenza rivolto verso la società nella quale si trova l'immigrato sia limitato al 6,9% degli intervistati, che così si avvicinano al tipo ideale – ampiamente minoritario – del transmigrante (Cesareo, 2009: 121). Letto al contrario, da questo dato emerge la presenza ultra-maggioritaria dell'altro ideal-tipo di immigrato il quale, per dimostrare all'intervistatore quanto egli sia integrato, si senta nell'obbligo di dichiarare la sua lontananza dal paese di origine. Ciò rivela ancora una volta quanto sia profonda, radicata e violenta la linea abissale prodotta dal corto circuito nel pensiero occidentale: così «autoritaria» da imporre l'ordine integrativo agli immigrati e così fuorviante da confondere anche gli studiosi più esperti.

In ultima analisi, la mancata valorizzazione della condizione transnazionale dell'immigrazione ci riporta all'assenza di indicatori in grado di misurare i flussi in una dimensione dinamica, piuttosto che dati di stock che non ci parlano di certo dello sviluppo di un sistema territoriale connesso con l'economia globale. Infatti, come ha ricordato Messina (Tasso et al., 2015: 167–170), nelle statistiche si tende a riscontrare la cronica carenza di dati riguardanti la mobilità delle persone (flussi dei pendolari giornalieri, ma anche flussi migratori, flussi commerciali e di merci, flussi finanziari, flussi sulla circolazione delle informazioni e delle conoscenze). Al contrario, lo studio dei flussi permetterebbe di scorgere le connessioni tra reti e luoghi, quelle cioè che riscrivono quotidianamente le mappe sociali dei nostri territori, quelle che Alfredo Wagner Berno de Almeida chiama le *nuove cartografie sociali*, ovvero, le territorialità specifiche solcate da forme di politicizzazione della coscienza di frontiera (Almeida & Almeida Farias Júnior, 2013). Questo atteggiamento che supera il concetto di *fotografia sociale*, di *immagine del territorio*, per introdurre il senso di *dinamica socio-territoriale* in costante evoluzione, ha a che fare con la stessa definizione di ciò che è marginale e periferico. Saltano, in questo modo, i confini amministrativi (sempre più spesso obsoleti e privi di senso) mentre diventano rilevanti le funzioni, le loro localizzazioni e le relazioni attivate per implementarle efficacemente (Tasso 2015: 167-170). Nella prospettiva globale (Bassetti, 2001) le decisioni si basano su misure che fuggono dal senso statico o localistico o etnico-nazionalistico perché valorizzano i dati di flusso su quelli di stock, si aggiornano in tempo reale, decentrano i processi di rilevazione, coinvolgono gli attori della rete nella scelta degli indicatori, co-realizzano la valutazione dell'impatto sul territorio.

Ora, maggiormente consapevoli circa la presenza di corto circuiti negli indicatori di integrazione, ci avviamo a concludere questo lungo percorso, proponendo l'uso di un indice di orientamento e traduzione che sia utile a ri-

conoscerli e a superarli, soprattutto quando pervadono le politiche pubbliche che da diverse angolazioni si occupano di migrazioni internazionali.



## Capitolo 13

### **Riconoscere (R), Articolare (A), Decolonizzare (D): verso un Indice di diversità epistemica e sociale per la coesione (IDESC)**

Le proposte avanzate nel capitolo 11 difficilmente potranno essere implementate fino a quando le politiche normative di integrazione e sviluppo-senza-i-migranti rimarranno dominanti nei confronti di quelle interculturali e di sperimentazione sostenibile o queste non emergeranno e si consolideranno come pratiche di trasformazione sociale.

L'egemonia della normazione moderna è stata osservata nei casi studiati, laddove il contrasto tra principi conflittuali ha prodotto ricombinazioni locali per cui forme di governo sperimentali allargate sono contrastate da organismi di sviluppo territoriale che escludono gli immigrati. Ciò è accaduto nelle arene territoriali rappresentative RSL e IPA dove gli organismi, da un lato, considerano gli immigrati interlocutori credibili ma, dall'altro, non li riconoscono come attori territoriali dello sviluppo. Questo atteggiamento dei decisori pubblici, come abbiamo visto, non deriva da una deliberata intenzione segregativa, ma dagli effetti del corto circuito moderno, per i quali le politiche di integrazione e sviluppo-senza-i-migranti, pur animate da obiettivi coesivi, finiscono per produrre effetti opposti a quelli sperati.

Alla conclusione del percorso, oltre alle proposte formulate, vogliamo fornire alcune indicazioni metodologiche, che riuniamo in un *Indice di diversità epistemica e sociale per la coesione (IDESC)* che permetta agli operatori, decisori pubblici, studiosi, animatori, promotori o protagonisti dei processi di sviluppo locale di verificare empiricamente la presenza di fenomeni di ricodificazione, in modo da poter perseguire con maggiore efficacia obiettivi interculturali, emancipatori e coesivi nelle politiche pubbliche in materia di migrazioni, welfare e sviluppo<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Le indicazioni che seguono sono emerse dal percorso di ricerca che, oltre a essere centrato su rilevazioni empiriche (analisi documentale, interviste in profondità e osservazioni dirette),

## 1. Costruzione dell'indice

Il lavoro di ricerca sul campo è stato condotto attraverso metodologie inductive e co-partecipative che hanno garantito maggior capacità di adattarsi alle evidenze empiriche progressivamente rilevate. Per raggiungere questi obiettivi, si sono voluti articolare metodi qualitativi e raccolta di dati quantitativi, sintetizzando tecniche di analisi quantitativa e qualitativa, nel quadro dei cosiddetti paradigmi comprensivi (Guerra, 2006b). In questo senso, il focus principale di ricerca è stato spostato dal piano esclusivamente istituzionale a quello del sistema concreto di azione dei soggetti coinvolti, permettendo un atteggiamento del ricercatore di «attenzione all'attore/utente» (*Ibid.*: 8). Tale prospettiva metodologica ha avuto per obiettivo, come suggerito da Guerra, «la ricostruzione del senso sociale» prodotto nei territori, ricercandolo all'interno dei dialoghi con gli interlocutori (*Ibid.*: 31) per poi ricondurlo alla dimensione più generale delle politiche pubbliche, che a sua volta è stata inquadrata nell'ambito della transizione paradigmatica della modernità. L'analisi è partita dal soggetto, o meglio, dall'«altro», visto come sintesi attiva dell'insieme sociale: questi è stato considerato il produttore del materiale sul quale realizzare l'analisi di contenuto, «per interpretare la relazione tra il senso soggettivo dell'azione, l'atto oggettivo (pratiche sociali) e il contesto sociale nel quale si svolgono le pratiche in analisi» (*Ibid.*). Con queste intenzioni, oltre alla metodologia prevista (analisi documentale, osservazione diretta, interviste, focus group), si è cercato di osservare e comprendere il significato dei modi di regolazione dello sviluppo locale, anche sul piano della regolazione sociale<sup>2</sup>. In questo ciclico lavoro di elaborazione-rielaborazione, l'interazione tra quadri di riferimento (letteratura specializzata), informazioni del sistema concreto di azione (dati comprensivi, qualitativi e quantitativi) e microcosmi personali (interviste) ha prodotto costantemente nuovi interrogativi. Le nuove domande sono state progressivamente incluse nelle tracce per la conduzione delle interviste e, alla fine della ricerca, in quelle per la realizzazione dei focus group.

ha potuto contare anche su dinamiche di gruppo (focus group), che hanno discusso, tra gli altri temi, anche l'uso di indicatori per orientarsi nell'implementazione delle politiche pubbliche. Per ogni organismo studiato nella ricerca è stato realizzato un focus group: il primo, si è svolto il 23/04/2013 presso la *Câmara Municipal da Amadora* e ha avuto per oggetto lo studio della Rede Social Local: «A experiência da participação: efeitos sobre a integração e as escolhas da Rede»; il secondo, svolto il 07/05/2013 presso l'Università degli Studi di Padova, si è concentrato sui lavori dell'Intesa Programmatica d'Area del Camposampierese – IPA: «L'esperienza di partecipare: effetti sull'integrazione e sulla governance locale». Maggior informazioni sui focus realizzati sono disponibili in Mattiazzi (2014, 2016).

<sup>2</sup> Ciò conferma l'ipotesi di Guerra secondo cui le logiche sociali sono presenti nei microcosmi, anche nei momenti informali; perciò è necessario moltiplicare i campi di osservazione, proprio per dare conto della diversità sociale.

### *Raccolta del materiale empirico*

Nel corso di circa 24 mesi di ricerca sul territorio, sono stati raccolti dati statistici, accedendo a fonti ufficiali e secondarie, realizzate 51 interviste individuali o in coppia, 7 sessioni di osservazione diretta e due focus group cui hanno partecipato 21 persone (tra le quali alcune intervistate precedentemente)<sup>3</sup>. Per quanto riguarda il trattamento delle informazioni raccolte dalle interviste sono stati considerati i contributi di alcuni autori tra cui Babbie (1990), Montesperelli (1998), Cipolla (2003) e Guerra (2006a: 47-60)<sup>4</sup>.

Secondo quest'ultima<sup>5</sup>, pur non cercando rappresentatività statistica o regolarità, ma «rappresentatività sociale e diversità dei fenomeni» (*Ibid.*: 48), le interviste avrebbero dovuto riprodurre una «sintesi attiva dell'universo sociale», cioè, informazioni circa gli intervistati utili a comunicare la «razionalità della loro posizione 'di classe'» (2006: 48). Per ognuno dei due casi, si è così scelto di intervistare intellettuali di classe, ovvero, persone che riuscissero a «verbalizzare bene la loro condizione sociale e la logica che imprimono alle loro azioni» (*Ibid.*: 48)<sup>6</sup>. In questo modo, alla ricerca della consapevolezza delle logiche impresse dagli interlocutori alle proprie azioni, il numero e il profilo degli intervistati è stato definito con l'aiuto di testimoni-chiave e utilizzando il sistema del *member checking*<sup>7</sup>. Anche per questo,

<sup>3</sup> Nella maggior parte dei casi, le interviste sono state registrate in supporto audio (anche se in alcuni casi, si è preferito prendere solamente degli appunti a mano per ragioni di discrezionalità). Le osservazioni sono state esclusivamente annotate nel diario di campo, mentre i focus group sono tutti stati registrati in supporto video. Altre 49 interviste, 8 sessioni di osservazione diretta e 2 diversi focus group sono stati realizzati in quello stesso periodo relativamente a un argomento di ricerca correlato: il rapporto tra *rappresentanza e partecipazione* dei migranti in Europa. Gli esiti di queste altre attività sono stati pubblicati in Portogallo (Mattiuzzi, 2014; 2016).

<sup>4</sup> Il numero di interviste da realizzare in una ricerca qualitativa dipende da fattori quali la conoscenza dell'oggetto, il tipo di ricerca (esplorativa, analitica, ecc.), l'universo in analisi, le risorse disponibili. Pur dovendo realizzare autonomamente la ricerca comparata tra due studi di caso, si è cercato di intervistare un numero sufficiente di persone per raggiungere il cosiddetto «grado di saturazione», il momento in cui le informazioni raccolte nelle interviste tendono a non apportare nessuna sostanziale novità.

<sup>5</sup> In un'intervista concessa all'autore il 22/10/2012 presso l'Università di Lisbona.

<sup>6</sup> Per evitare qualsiasi tipo di ambiguità, il senso dell'espressione *intellettuale di classe* è esclusivamente allusivo e non sostantivo all'espressione gramsciana «intellettuale organico alla classe sociale cui appartiene» (Gramsci, 1975a) e non si basa metodologicamente su questa.

<sup>7</sup> Una strategia adottata su suggerimento della prof. Maria Paula Meneses del Centro de Estudos Sociais dell'Università di Coimbra per aumentare l'affidabilità dei dati raccolti. Il *member checking* consiste nel dare e ricevere *feedback*, tenere sempre una grande apertura verso le critiche ricevute, presentando costantemente le informazioni raccolte agli intervistati, *tutor* e, con una certa cautela, al pubblico, in occasione di conferenze internazionali. In questo modo, gli interlocutori possono incoraggiare, integrare e/o sconsigliare il perseguimento di alcune prospettive di lavoro e/o ipotesi formulate. Inoltre, è stato tenuto un diario di ricerca che ha



e in ragione del metodo induttivo, pur avendo adottato una traccia di intervista fissa, impostata sulla razionalità espressa dalla sequenza di oggetti di studio definiti in sede di progettazione della ricerca, le interrogazioni rivolte agli interlocutori sono state costruite e adattate in funzione delle difficoltà che provenivano dalla problematizzazione degli obiettivi.

Per completare la raccolta qualitativa di informazioni utili alla loro successiva codificazione, sono state realizzate 15 osservazioni dirette e due gruppi focali. Per quanto riguarda le prime, 9 osservazioni sono state fatte in Portogallo e 6 in Italia: in entrambi i casi, si è adottato un atteggiamento che cercasse di percepire le strategie adottate dagli attori presenti, cioè, verificare «la capacità di partecipazione dei vari attori nel far corrispondere i progetti ai vari interessi e aspettative» (Guerra, 2006a: 103–156). In particolare, si sono osservate le alterazioni dei ruoli degli attori pubblici di fronte alle nuove opportunità di coinvolgimento formale o informale di attori privati, identificate le persone, le istituzioni o i gruppi coinvolti nei processi di pianificazione e negli altri progetti di intervento e, considerando i loro obiettivi, approfondite le caratteristiche, le motivazioni e la mobilitazione alla partecipazione (*Ibid.*: 103). Nello specifico, ci si è interessati alla partecipazione degli attori economici e sociali negli organismi identificati, facendo propria l'idea secondo cui ogni progetto di cambiamento sociale genera attitudine al cambiamento tra gli stessi attori coinvolti. In questo modo, abbiamo verificato che la *governance territoriale* produce modifiche multi-scalari come l'allargamento del campo degli attori e delle forme di organizzazione coinvolte nello sviluppo e implementazione di sperimentazioni istituzionali, alle quali può seguire un allargamento del campo delle relazioni e delle problematiche che coinvolge la gestione generale del bene pubblico (nelle relazioni politico-economiche, nelle politiche attive per il lavoro, nello sviluppo di politiche tecnologiche e ambientali, nel marketing territoriale).

Infine, in merito alla pianificazione e realizzazione dei gruppi focali, sono state seguite le indicazioni presenti in Frisina (2010). Gli obiettivi adottati nella realizzazione delle dinamiche sono stati:

- la discussione di questioni polemiche emerse durante le interviste, relative ai processi di elaborazione, discussione, adozione e implementazione delle politiche realizzate dagli organismi e le interazioni concretizzate in questi casi dagli attori;

permesso di mantenere l'orientamento e il focus delle attività, nella misura della crescente auto-riflessività con cui ci si imponeva di lavorare. Infine, sottolineiamo che le informazioni anomale o incongruenti raccolte non sono state scartate, ma approfondite (in alcune occasioni) con interviste di controllo.

- la valutazione delle politiche, sia in termini di processo di decisione che di contenuto e di efficacia dell'implementazione;
- la valutazione delle dimensioni utili a definire indicatori di «integrazione interculturale» e qualità dello sviluppo<sup>8</sup>.

Per definire la sequenza più adatta ad affrontare questa molteplicità di argomenti, si è adottata la strategia del *funneling* (come suggerito da Frisina, 2010: 39)<sup>9</sup>. Per questa ragione, la traccia di discussione è stata divisa in tre parti: nella prima, si è proposta una riflessione in merito agli aspetti teorici della ricerca, utilizzandoli come concetti stimolo (*Ibid.*: 17); nella parte centrale della dinamica, si è posta l'attenzione dei partecipanti sulle questioni più critiche che, nel frattempo, avevano acquisito rilevanza centrale per la comprensione dei meccanismi osservati e la conseguente definizione degli ambiti dimensionali da cui estrarre indicatori. Grazie a questo, sono emerse alcune domande specifiche basate sull'uso di indicatori di valutazione delle politiche elaborati precedentemente<sup>10</sup>. Infine, nella terza e ultima parte, sono state rivolte alcune domande auto-riflessive capaci di valutare sia l'esperienza personale di partecipazione sia il disimpegno degli stessi organismi.

#### *Analisi di contenuto e codificazione dei criteri*

Una volta raccolto, il materiale è stato valutato circa il suo grado di generalizzazione della diversità, più che di omogeneità, evitando di cadere nella banalità della riproduzione delle storie ascoltate, ma cercando di interpretare il senso dei racconti, alla luce delle interrogazioni di ricerca. Grazie a queste, si è cercato di ricostruire il senso sociale prodotto nei territori dagli

<sup>8</sup> Nel corso dello svolgimento del secondo gruppo focale, realizzato a Padova, si è potuto contare sulle osservazioni dirette realizzate dalla dr.ssa Roberta Soresi, che si ringrazia, con la quale vi era stato precedentemente uno scambio di opinioni e la condivisione di un'intervista di ricognizione, da cui erano emersi numerosi quanto preziosi riferimenti bibliografici.

<sup>9</sup> Con questa tecnica, la discussione degli argomenti più rilevanti viene realizzata nella parte centrale della dinamica (che normalmente dura 90 minuti), in modo che i partecipanti possano arrivarci dopo una fase iniziale di acclimatazione.

<sup>10</sup> Emersi nel 2012 dal Laboratorio del Master in «Governance dello sviluppo sostenibile» coordinato da Patrizia Messina, presso l'Università degli Studi di Padova. L'obiettivo del laboratorio del Master, infatti, è stato quello di identificare indicatori di sostenibilità istituzionale, attraverso una batteria di 60 interviste realizzate presso quattro IPA della regione del Veneto. In seguito, la rielaborazione dei contenuti delle interviste, accresciuta dalla raccolta di materiale statistico, ha permesso di definire un insieme di indicatori capaci di verificare il grado di sostenibilità istituzionale delle IPA. Questa esperienza di studio e di ricerca ha permesso di sperimentare direttamente le modalità con le quali si costruisce un set di indicatori. Per la condivisione delle informazioni e dei metodi si ringrazia, in particolare, la dr.ssa Nicoletta Parise. Per l'applicazione degli indicatori al caso del Camposampierese si veda il contributo di Messina, Gallo, Parise (2012).

interlocutori (come aveva suggerito Guerra, 2006a: 31), supportati anche dal vastissimo materiale raccolto nelle interviste. Con questo materiale si è realizzata l'analisi del contenuto con l'obiettivo di recuperare il senso della relazione tra azioni sviluppate dagli attori e osservate dal ricercatore, al fine di identificare le pratiche sociali che producono il contesto territoriale nel quale hanno preso forma.

Per quanto riguarda il procedimento adottato per l'analisi di contenuto, una volta verificate soluzioni alternative, come quelle illustrate da Montesperelli (1998), in merito all'analisi ermeneutica delle interviste e in Vangelista (2011), sull'uso delle fonti orali, si è deciso di procedere con il cosiddetto «processo semplificato di analisi di contenuto», seguendo le proposte di Poirier e Valladon (*apud* Guerra, 2006a: 68-69). Con questo metodo, si procede alla descrizione delle situazioni e all'interpretazione del senso di ciò che è stato detto; in altre parole, l'analisi realizzata ha come obiettivi:

- a) descrivere i fenomeni (livello descrittivo);
- b) identificare relazioni di causalità e di interpretazione delle dinamiche sociali oggetto di studio (livello interpretativo).

Seguendo queste indicazioni, le interviste sono state utili a fornire la visione offerta dall'intervistato circa le dinamiche sociali dei contesti studiati. Pertanto, coerentemente con l'approccio metodologico scelto, si è cercato di lasciare alla responsabilità degli intervistati:

- a) la descrizione degli organismi, delle azioni da questi realizzate, degli effetti ottenuti;
- b) le valutazioni in merito ai contenuti, modalità, tempi e processi che si sono affermati;
- c) il grado di soddisfazione o insoddisfazione circa i risultati prodotti.

Il procedimento di codificazione è stato successivamente applicato ai testi trascritti dalle interviste realizzate per gli studi di caso e quelli trascritti provenienti dai gruppi focali: per il livello descrittivo, basandosi semplicemente sull'incrocio di informazioni raccolte negli studi di caso (IPA, RSL) con analisi di categoria definite come oggetti di studio generali, come illustra la Tabella 11. Per codificare i testi delle interviste al livello descrittivo, per ogni caso si sono cercate le frasi dove gli intervistati hanno descritto i contesti nazionali e locali (D1), le politiche realizzate (D2) e le azioni da questi sviluppate come partecipanti all'organismo analizzato (D3). Le frasi sono state catalogate secondo i criteri descrittivi illustrati negli oggetti di studio (OS).

Gli estratti delle interviste, selezionati per il livello descrittivo, arricchiti da informazioni provenienti dalle osservazioni dirette dal campo di ricerca, sono stati utilizzati nel lavoro di contestualizzazione dei territori e nello stu-

dio dei casi realizzati. Le informazioni sono state riportate in questo volume direttamente in corsivo, per evidenziarne il valore di testimonianza diretta riprodotta senza filtri e/o senza interventi da parte dell'autore.

Tabella 11

**Definizione dei criteri per l'analisi del contenuto - LIVELLO DESCRITTIVO (D)**

	CRITERI (Oggetti di Studio - OS)	Codici	
		RSL	IPA
OS1	I contesti nazionali e locali sotto il profilo migratorio e socio-economico, alla luce degli aspetti storici e politico-istituzionali, facendo specifico riferimento al passato coloniale e al posizionamento politico nel contesto delle recenti dinamiche migratorie	RSLD1	IPAD1
OS2	La dinamica di trasformazione del modo di regolazione dello sviluppo e del welfare locale nelle politiche adottate (sul piano socio-economico e di programmazione del territorio) e nella loro valutazione, sia dal punto ufficiale (nei documenti ufficiali) sia nell'opinione degli intervistati, in merito alla loro implementazione [nel periodo 2010-2018]	RSLD2	IPAD2
OS3	Sostenibilità dei modi di regolazione e dei modi di sviluppo locale nelle due aree individuate: analisi della «sostenibilità del sistema territoriale» attraverso gli indicatori di sviluppo rilevati localmente	RSLD3	IPAD3

Fonte: elaborazione dell'autore.

La codificazione del livello interpretativo invece è stata realizzata con l'obiettivo di identificare relazioni di causalità e di interpretazione delle dinamiche sociali studiate. Se la codificazione realizzata in precedenza aveva permesso di comparare le descrizioni prodotte dagli intervistati nello studio di caso specifico, a livello interpretativo si è cercato di andare oltre, per scoprire «il senso sociale che soggiace alla descrizione dei fenomeni attraverso l'articolazione delle variabili e i legami con i fenomeni strutturali conosciuti» (Guerra, 2006a: 83). Da questa delicata fase di studio, sono emerse le informazioni più potenzialmente esplicative del fenomeno studiato; in questo senso, la codificazione si è basata, in modo meno semplice che nel primo caso, sull'incrocio delle informazioni raccolte sul terreno negli studi di caso (IPA e RSL) con le parole-chiave prodotte nel modello analitico dei processi di ricodificazione delle politiche europee per l'integrazione e lo sviluppo locale nella transizione paradigmatica della modernità (Tabella 5). Nella Tabella 12, si presenta il procedimento di codificazione (tra parentesi i concetti riportati nel modello analitico adottato).

Al contrario di quanto definito per il livello descrittivo, la selezione degli estratti per il livello interpretativo è stata fatta dai testi integralmente trascritti dai due gruppi focali realizzati, con l'obiettivo di problematizzare l'informazione riportata nel lavoro di descrizione degli studi di caso. Nella selezione degli estratti di testo imputabili per ogni criterio analitico (realizzata solo dopo aver verificato la pertinenza delle ipotesi) si è adottato l'obiettivo di evidenziare «i meccanismi generici, nelle configurazioni specifiche delle relazioni sociali, che definiscono situazioni e logiche di azione, e che si sviluppano in risposta a tali situazioni», indicazione condivisa con Guerra (2006a: 86), nel comune convincimento che si può percorrere questa strada solo *se si scoprono gli aspetti generali all'interno delle espressioni minime*. Per tali ragioni, la codificazione delle tipologie interpretative, una volta confermata la pertinenza delle ipotesi, ha permesso di adottarle come base per la strutturazione funzionale dell'indice che si proporrà di seguito. Tale selezione si è basata sulla frequenza con cui le tipologie interpretative sono state usate dagli interlocutori. In questa analisi, si è lavorato su diverse scale dimensionali, per passare dai contesti sociali dei focus verso i più ampi contesti storici e politici dei territori dove si realizzano. In questo modo, come suggerito da Frisina, è stata condotta «un'analisi critica dei discorsi capace di interpretare come l'interazione tra partecipanti riproduca o metta in discussione le disuguaglianze sociali» (2010: 117). Tale rilevazione è stata effettuata trascrivendo le registrazioni degli interventi e sottoponendola all'analisi del testo che ha potuto contare anche sull'uso di software specializzati<sup>11</sup>.

Tabella 12

**Codificazione dei criteri per l'analisi del contenuto – LIVELLO INTERPRETATIVO (I)**

<i>COS</i> (conflitto sociale)	<i>INTER</i> (interculturale)	<i>ART</i> (articolare)
<i>INTEG</i> (integrazione)	<i>COES</i> (coesione sociale)	<i>RIC</i> (riconoscere)
<i>COT</i> (conflitto territoriale)	<i>SPERIM</i> (sperimentazioni-con-i-migranti)	<i>FID</i> (fiducia)
<i>SVIL</i> (sviluppo-senza-i-migranti)	<i>COET</i> (coesione territoriale)	<i>DECOL</i> (decolonizzare)

Fonte: elaborazione dell'autore.

<sup>11</sup> In particolare, il software di analisi di dati qualitativi Atlas.ti.

### *Elaborazione dei materiali*

I materiali raccolti sono stati successivamente elaborati alla luce delle attività di ricerca e della revisione sull'uso di indicatori condotta nel capitolo precedente. Ne è risultata una proposta che parte dall'urgenza di contrastare gli effetti del corto circuito moderno, cominciando da tre orientamenti generali che prevedano:

1. di fronte all'esclusione sociale provocata dalle politiche di integrazione, la valorizzazione dei progetti che portano verso una società interculturale;
2. di fronte alla segregazione democratica generata dalle politiche di rappresentanza, la rivalorizzazione delle proposte che portano verso una società partecipativa;
3. di fronte alla frammentazione territoriale provocata dalle politiche di sviluppo senza gli immigrati, la rivalorizzazione dei progetti che portano verso una società in trasformazione con gli immigrati.

Per valorizzare questi tre logiche di emancipazione, realizzando il proposito di trasformare il quadro egemonico dell'approccio migratorio moderno occidentale, si ritornano a considerare i meccanismi generici nelle configurazioni specifiche delle relazioni sociali proposti da Guerra (2006a: 86). Come abbiamo visto, si tratta di elementi utili a definire le situazioni e le logiche di azione che si sviluppano in risposta a situazioni egemoniche osservate nel lavoro empirico. L'uso di «meccanismi generici» non è un sofisma accademico ma possiede efficacia pratica, poiché permette di scoprire, come afferma Guerra «il senso sociale che soggiace alla descrizione dei fenomeni attraverso la ri-articolazione delle variabili e il loro collegamento con i fenomeni strutturali conosciuti» (Guerra, 2006a: 83). In questo caso, l'interpretazione delle dinamiche prodottesi nei gruppi focali ha fatto capire come questi meccanismi veicolino sia i principi egemonici sia le logiche contro-egemoniche che si sono sviluppate negli organismi studiati, IPA e RSL. In sostanza, questi meccanismi descrivono i segmenti dinamici delle relazioni sociali che esprimono tutti insieme la logica generale del sistema concreto di azione.

A tal fine, i meccanismi generici identificati sul territorio vengono messi in relazione all'interno di un frattale, che identifica le esternalità positive che contribuiscono alla produzione di beni collettivi per la coesione sociale: tale procedimento è descritto di seguito. L'uso di un frattale per organizzare un indice per la coesione da impiegare in ambito epistemologico e sociale è legato alla sua capacità di descrivere forme dinamiche naturali che si applica perfettamente ai meccanismi generici di cui si parla in questo volume: sono frattali le coste litoranee, le nuvole, gli aggregati di particelle in sospensione nei liquidi, i polimeri e così via. In sostanza, se il frattale caratterizza fenomeni

fisici, come la turbolenza sviluppata<sup>12</sup>, il caos deterministico, i processi di cammini casuali ecc., per la fisica<sup>13</sup> esso è risultato molto utile anche nell'analisi di altri fenomeni complessi quali i processi di aggregazione, i sistemi dinamici caotici, i sistemi disordinati, la turbolenza sviluppata. Ecco perché, seguendo le incursioni metaforiche nell'elettrologia adottate in questo volume, lo studio della reiterazione di meccanismi capaci di generare coesione sociale, politica e territoriale utilizzando pratiche di trasformazione sociale e di emancipazione solidali, si può concentrare sull'adozione di comportamenti imprevedibili e irregolari all'interno di un sistema complesso, come lo sono i contesti territoriali soggetti ai processi di transnazionalizzazione. Dunque, se consideriamo tali dinamiche come il risultato del ripiegamento su sé stesse di traiettorie divergenti che non possono continuare ad allontanarsi per sempre poiché il moto è globalmente confinato, allora è ipotizzabile che questo processo di dilatazione e contrazione si articoli intorno a strutture di interazione sociale complesse, che risultano invarianti per dilatazioni delle scale di lunghezza e non per traslazioni. In altre parole, i meccanismi generici possono essere considerati dei frattali autosimili, che rivelano le stesse interazioni sociali particolari su ogni ingrandimento successivo di una loro porzione<sup>14</sup>.

La costruzione dell'indice, quindi, è centrata sulla convinzione che in questa fase di transizione paradigmatica, l'identificazione e la riproduzione dei meccanismi generici che soggiacciono all'implementazione delle politiche emancipatorie possano essere metodologicamente organizzate con l'obiettivo di riprodurre ciclicamente tali politiche, nei contesti dove si realizzano. In altre parole, se esistono in un territorio dinamiche emancipatorie che non riescono a diventare egemoniche, la possibilità di identificare i meccanismi generici che le promuovono permette di ricostruire il loro senso sociale soggiacente, al fine di facilitare la loro riproduzione<sup>15</sup>. Infatti, una delle ragioni della subalternità dei principi emancipatori è la presenza di processi di ricodificazione che li screditano, non permettendo la loro articolazione in un progetto dotato di senso sociale. In questo modo, le persone che si attivano in opposizione a principi normativi con proposte alternative, configurate in politiche emancipatorie, an-

<sup>12</sup> Cioè, il comportamento irregolare e imprevedibile che caratterizza i fluidi in certe condizioni e più in generale il moto caotico presente in sistemi dinamici deterministici dissipativi.

<sup>13</sup> Si pensi agli studi condotti da Jules-Henri Poincaré sulla meccanica celeste, da Benoit Mandelbrot, che ha coniato il termine *frattale*, o dallo stesso Albert Einstein, con la teoria della relatività.

<sup>14</sup> Infatti, lo studio della struttura frattale permette di discriminare se il caos è originato da un piccolo numero di gradi di libertà o da un elevato numero di modi in interazione. In questo caso, si procede al calcolo della dimensione frattale che fornisce una stima del numero effettivo di gradi di libertà in gioco.

<sup>15</sup> Allo stesso modo, ma con obiettivi opposti, la presenza di principi normativi egemonici può essere identificata sempre grazie ai meccanismi generici che li promuovono, ricostruendo il senso sociale soggiacente, al fine di limitarne la loro riproduzione.

che in presenza di processi di ricodificazione, se dovutamente orientate, possono ricostruire il senso sociale delle loro proposte. Per questo però, ci vogliono degli strumenti che permettano di ricostruire il senso sociale, orientandosi nei conflitti e nelle turbolenze provocate dal corto circuito della modernità.

## 2. L'Indice di diversità epistemica e sociale per la coesione (IDESC)

Da questo fabbisogno, nasce la proposta di organizzare uno strumento metodologico, un *indice di orientamento e traduzione* che permetta di ricostruire il senso sociale delle logiche emancipatorie presenti nelle configurazioni specifiche delle relazioni sociali che si vengono a generare in un territorio, partendo dalla rilevazione dei suoi meccanismi generici. Una minore o maggiore riproduzione di tali meccanismi può disincentivare o favorire la disseminazione di logiche e pratiche di trasformazione sociale che, a loro volta, possono contribuire più efficacemente a contrastare politiche di oggettivizzazione dell'altro, figlie del corto circuito che genera conflitti sociali, politici e territoriali. Si tratta di uno strumento che andrà testato sui territori. Vediamo come potrebbe funzionare, in tesi, in un nuovo circolo di riproduzione, non più dei conflitti migratori ma della coesione sociale e dell'emancipazione individuale.

Riprendiamo il percorso di codificazione dei meccanismi generici che attuano nelle configurazioni specifiche delle relazioni sociali definendo situazioni e logiche di azione (e che si sviluppano in risposta a tali situazioni), in modo da procedere alla costruzione vera e propria dell'IDESC. Utilizzando i criteri adottati per l'analisi di contenuto (Tabella 12), ricordiamo che nel caso delle politiche per l'integrazione è risultato egemonico pensare che *dobbiamo integrare gli immigrati* e che *l'integrazione è il futuro della società*, quando in realtà è il passato, perché le politiche di integrazione al posto di integrare *cercano di acculturare*, cioè, in ultima analisi, *di mettere a rischio le identità migranti*, il che genera *esclusione e conflitto sociale*. Il conflitto sociale è il futuro reale che ci porta l'integrazione. Se invece vogliamo un futuro diverso, cioè, una società *Interculturale* (I), possiamo *investire nell'articolazione tra diversità e uguaglianza, che genera coesione sociale*. Questo obiettivo si potrà realizzare, sul piano del Diritto, grazie ai principi costituzionali di *Riconoscimento dell'uguaglianza*<sup>16</sup> (R), e, sul piano concreto delle politiche pubbliche, adottando misure che possano<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Art. 13 della Costituzione portoghese e Art. 3 primo comma della Costituzione Italiana.

<sup>17</sup> In corsivo il *primo meccanismo generico che attua nelle configurazioni specifiche delle relazioni sociali definendo situazioni e logiche di azione e che si sviluppa in risposta a tali situazioni*.



Riconoscere (R)

*Riconoscere le differenze sociali e culturali, articolando uguaglianza e identità, può rendere la società coesa e le persone socialmente emancipate; una società coesa e persone emancipate possono avere più fiducia nella Partecipazione democratica (P) alla vita pubblica*<sup>18</sup>

Allo stesso modo, nel caso della rappresentanza politica, è comune credere che dobbiamo *rappresentare gli immigrati* e che la *rappresentanza* è il futuro della democrazia, quando in realtà è il suo passato, perché invece di rappresentare segrega, cioè *obbliga gli immigrati alla cittadinanza isolata*, il che genera *conflittualità politica*. La conflittualità politica è il futuro reale che ci porta la rappresentanza degli immigrati. Se vogliamo un futuro diverso, cioè una *società Partecipativa (P)*, dobbiamo *investire nella condivisione delle idee, che genera coesione politica*<sup>19</sup>. Questo obiettivo potrà realizzarsi, sul piano del Diritto, attraverso i principi costituzionali dell' *Articolazione e Ampliamento della partecipazione*<sup>20</sup> (A) e, sul piano concreto delle politiche pubbliche, attraverso l'adozione di misure che cerchino di<sup>21</sup>

Articolare e Ampliare (A)

*Articolare e Ampliare le diverse forme della democrazia, condividendole tra culture e conoscenze diverse, può rendere più coeso il sistema politico e le persone politicamente emancipate; un sistema politico coeso e persone emancipate possono avere più fiducia nella Sperimentazione-con-gli-immigrati (S) sul territorio*<sup>22</sup>

Infine, nel caso dello sviluppo, le correnti egemoniche *mainstream* assicurano che dobbiamo *programmare lo sviluppo del territorio senza gli immigrati* perché questo è il futuro del territorio. Questo è, al contrario, il

<sup>18</sup> In termini di procedure ermeneutiche, si indica l'uso della sociologia delle assenze per recuperare le politiche di inclusione e coesione sociale, la sociologia delle emergenze per valutare il riconoscimento delle differenze e il lavoro di traduzione per articolare l'uguaglianza e l'identità e ottenere risultati emancipatori nell'attuazione delle politiche pubbliche.

<sup>19</sup> Lo studio in merito al corto circuito generato dal conflitto *rappresentanza/partecipazione* non è stato riportato in questo volume (per un approfondimento si veda Mattiazzi, 2014, 2016).

<sup>20</sup> Art. 2 della Costituzione portoghese e Art.3, secondo comma, della Costituzione Italiana.

<sup>21</sup> In corsivo il *secondo meccanismo generico* che attua nelle configurazioni specifiche delle relazioni sociali definendo situazioni e logiche di azione e che si sviluppa in risposta a tali situazioni.

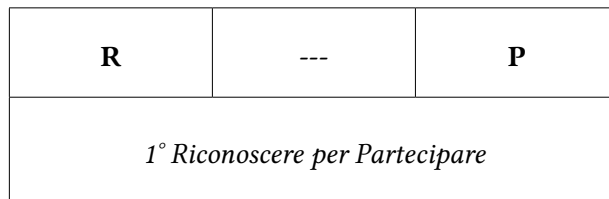
<sup>22</sup> In termini di procedure ermeneutiche, indichiamo l'uso della sociologia delle assenze per recuperare le politiche partecipative, la sociologia delle emergenze per espandere le possibilità di partecipazione alla vita pubblica e il lavoro di traduzione per approfondire la conoscenza, condividere idee per la democrazia e ottenere risultati partecipativi nell'implementazione delle politiche pubbliche.

passato, perché al posto di sviluppare frammenta, genera sfiducia, timori e antipatie verso gli immigrati, che provocano conflitti nel territorio. Il conflitto nel territorio è il futuro reale che ci porta la programmazione dello sviluppo senza gli immigrati. Se invece vogliamo un futuro diverso, che è una società che sperimenta e si trasforma con gli immigrati (S), possiamo investire nelle relazioni tra gli abitanti, che generano coesione territoriale. Questo obiettivo potrà realizzarsi, sul piano del Diritto, grazie ai principi costituzionali della Decolonizzazione<sup>23</sup> e della Coesione<sup>24</sup> (D), e sul piano concreto delle politiche pubbliche, nell'adozione di misure che portino a<sup>25</sup>

Decolonizzare (D)

*Decolonizzare il territorio, avere fiducia nei suoi abitanti (indipendentemente dalla loro origine etnica o geografica), sperimentare e trasformare con gli immigrati che vi abitano può renderlo più coeso e le persone che vi abitano più emancipate; un territorio coeso e persone emancipate possono avere più fiducia in una società interculturale (I)<sup>26</sup>*

In sintesi, i tre obiettivi di politica pubblica, Riconoscere (R), Articolare (A), Decolonizzare (D) che operano in un sistema sociale, considerato come un sistema dissipativo, fungono da attrattori, rispettivamente, delle emergenze emancipatorie Partecipazione (P), Sperimentazione (S) e Intercultura (I), formando i meccanismi generici (---)<sup>27</sup> descritti, riportati nella figura:



<sup>23</sup> Presente nel *Preâmbulo* e negli Artt. 7 e 96 della Costituzione portoghese.

<sup>24</sup> Art. 81 della Costituzione portoghese e Art. 119 della Costituzione Italiana.

<sup>25</sup> In corsivo il *terzo* e ultimo *meccanismo generico* che attua nelle configurazioni specifiche delle relazioni sociali definendo situazioni e logiche di azione e che si sviluppa in risposta a tali situazioni.

<sup>26</sup> In termini di procedure ermeneutiche, indichiamo l'uso della sociologia delle assenze per recuperare politiche di coesione territoriale, la sociologia delle emergenze per decolonizzare, cioè indurre le comunità a fidarsi degli immigrati come partner nel progetto di sviluppo del lavoro locale e il lavoro di traduzione per promuovere comunità locali coese e per rendere sostenibile la sperimentazione delle politiche di sviluppo locale.

<sup>27</sup> In questo caso, la linea tratteggiata (---) collega i meccanismi e verrà letta come una relazione perché esprime i significati: «attraverso...», «in correlazione a...», «implica».

<b>A</b>	---	<b>S</b>
<i>2° Articolare per Sperimentare</i>		
<b>D</b>	---	<b>I</b>
<i>3° Decolonizzare per promuovere l'Intercultura</i> <b>...essendo I --- R...</b>		

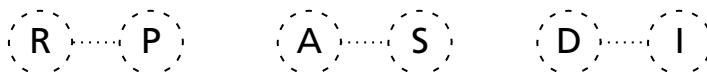
*Riconoscere per Partecipare* è il primo meccanismo generico che attua nelle configurazioni specifiche delle relazioni sociali e che riconduce al Riconoscimento delle differenze come premessa per la Partecipazione democratica degli immigrati.

*Articolare per Sperimentare*, il secondo, indica che gli spazi di Sperimentazione, innovazione e trasformazione sociale si affermano nella misura in cui il sistema democratico si approfondisce, diventando più Articolata e Ampia la diversità di procedure, persone e idee che ne prendono parte.

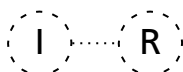
*Decolonizzare per promuovere l'Intercultura* è il terzo meccanismo utile a liberare la società dall'eredità coloniale, come primo passo per costruire relazioni che riconoscano la dignità dell'altro e la sua diversità come elemento di arricchimento del territorio.

Questo meccanismo conclude la serie ma, di fatto, rilancia il dinamismo sociale emancipatorio, posizionandosi come nuova premessa per la realizzazione del tutto. In questo senso il terzo meccanismo ricorda che per l'Intercultura il presupposto è Riconoscere (I --- R): così, la dinamica riprende la sua progressione che, nei fatti, è continua...

L'operatività dei meccanismi generici è, pertanto, circolare e richiama il funzionamento del Circolo dinamico di riproduzione delle politiche migratorie, di sviluppo e welfare (Figura 7), nel senso che se la sequenza



presuppone che



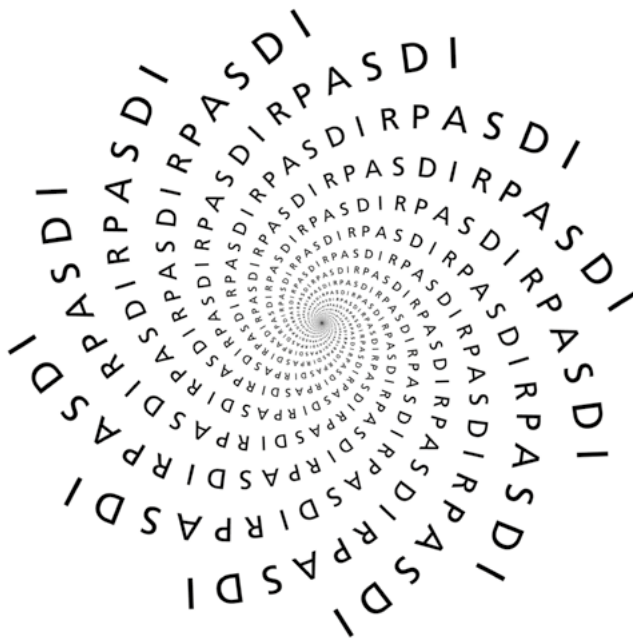
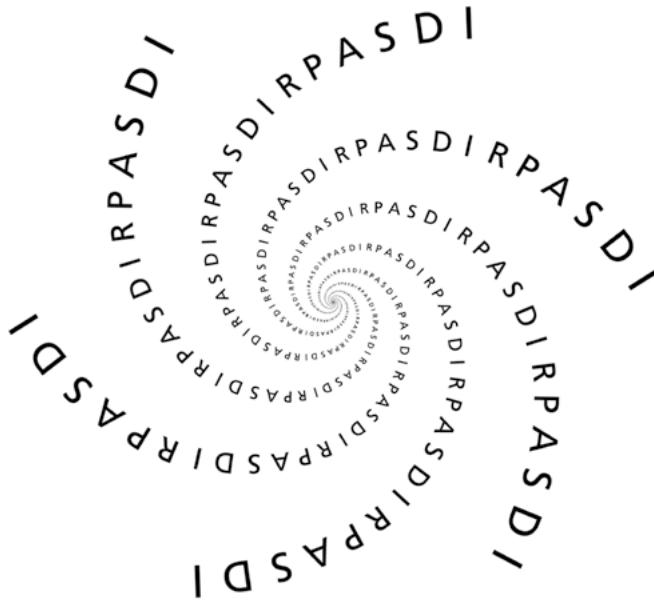


Come si può vedere, il flusso continuo di meccanismi generici di relazioni sociali opera liberamente e quindi produce un senso sociale dinamico e adattabile, nei fatti, a tutti gli obiettivi di politica pubblica e a tutte le emergenze emancipatorie. La figura mostra come sia grande la versatilità dei meccanismi generici identificati, in quanto elementi che si ricombinano nei contesti territoriali in modo diversificato, visto che operano simultaneamente a livello transnazionale, quindi in dimensioni multi-scalari.

Si tratta dello stesso meccanismo con cui i paradigmi di politica pubblica sono reiterati all'infinito nel Circolo dinamico di riproduzione delle politiche migratorie, di sviluppo e welfare. Tuttavia, se quel meccanismo genera esclusione sociale, segregazione politica e frammentazione territoriale, nel nostro caso la reiterazione di questi meccanismi generici tende a generare il contrario, vale a dire, coesione sociale, politica e territoriale utilizzando pratiche di trasformazione sociale e di emancipazione solidali, che sono espressi in modo autonomo in ogni contesto territoriale e in una dimensione transnazionale. Pertanto, il funzionamento circolare dei meccanismi generici nello spazio transnazionale multi-scalare si configura come un comportamento a ciclicità alternativa a quella che riproduce le politiche egemoniche. Per queste ragioni, possiamo pensare a questa ciclicità come a un circolo dinamico di riproduzione dei meccanismi generici di emancipazione e solidarietà coesiva, che riportiamo di seguito, definendolo «Indice di diversità epistemica e sociale per la coesione (IDESC)».



Una prima stringa di meccanismi generici viene posizionata liberamente nello spazio. Si noti che la struttura si riproduce anche a dimensioni scalari molto piccole.





Ulteriori stringhe vengono affiancate alla prima, rappresentando la molteplicità dei discorsi presenti nella società.

A questo punto, si compone integralmente l'IDESC attraverso una visione della complessità del frattale come forma dinamica naturale che, attraverso successive evoluzioni di sistemi dissipativi, riproduce la presenza di meccanismi generici. Nei riquadri in alto si possono vedere alcuni particolari della struttura geometrica auto-simile (a sinistra e al centro) e un livello più approfondito di ingrandimento della scala (a destra).

Nella dimensione della transizione paradigmatica in atto, per superare quello che abbiamo definito *il corto circuito* nelle politiche europee di immigrazione, e in quelle relative al welfare e allo sviluppo locale, l'uso di un frattale come Indice di diversità epistemica e sociale per la coesione (IDESC) permette di verificare come sia il corto circuito sia le resistenze a questo abbiano una forma invariante nel cambiamento della scala delle lunghezze (proprietà di invarianza di scala), ovvero si ripetano sempre con la stessa struttura, spesso assai complessa, con l'aumentare o il diminuire delle scale dimensionali.

Qualsiasi siano i meccanismi generici che si vogliono codificare (Tabella 12), l'uso dell'IDESC permette di:

- identificare quanto la linea abissale sia in realtà frastagliata;
- comprendere quanto poroso sia il confine tra culture ma anche quanto siano possibili gli sconfinamenti tra pensiero razionale e agire coloniale-patriarcale;
- identificare la presenza auto-simile delle forme di ricodificazione e di egemonizzazione, di violenza e sopraffazione nei vari livelli della scala delle lunghezze;
- identificare la presenza auto-simile di proposte emergenti e alternative, ispirate da logiche emancipatorie nei vari livelli della scala delle lunghezze;
- intervenire nella scala specifica per identificare e ridurre le sofferenze umane, ottenendo coesione sociale ed emancipazione individuale.

In un contesto sociale e/o territoriale, l'IDESC permette di identificare tanto la recrudescenza di forme di esclusione causate dalla reiterazione compulsiva di atti di normazione, quanto l'emergenza di pratiche trasformative ispirate da paradigmi emancipatori. Sintetizziamo il suo procedimento di costruzione:

1. si parte con la predisposizione di un repertorio di testi trascritti sia dal linguaggio ordinario proveniente dal contesto sociale di riferimento o relativo a quello specializzato di riferimento (normativa, direttive, orientamenti, approcci – sia di politica pubblica, sia di altro tipo). Il materiale può essere ricavato dall'analisi documentale, da osservazioni dirette, da interviste, focus group e altro, centrati sulla comparazione dei modi di regolazione locale e sviluppati in una sequenza temporale stabilita grazie a un ciclico lavoro di elaborazione-rielaborazione dei *focus tematici*. In questa fase di raccolta è fondamentale far interagire tra loro i riferimenti teorici, il modello analitico (che può essere riadattato) e i dati *comprensivi* (qualitativi e quantitativi) presenti nel sistema concreto di azione e nei microcosmi personali<sup>28</sup>. A conclusione di questa fase, il quadro analitico adottato sarà consolidato;
2. si procede con una prima analisi del materiale (utilizzando anche software o metodi specifici) con l'obiettivo di descrivere i fenomeni (livello descrittivo) identificando in particolare:
  - la descrizione degli organismi, delle azioni da questi realizzate, degli effetti ottenuti;
  - le valutazioni in merito ai contenuti, modalità, tempi e processi che si sono affermati;
  - il grado di soddisfazione o insoddisfazione dei risultati prodotti;
3. questi fenomeni saranno successivamente codificati in modo semplice, incrociando le etichette attribuite ai soggetti osservati negli studi di caso (qui abbiamo usate le etichette 'IPA' e 'RSL') con le categorie analitiche definite in precedenza come oggetti di studio generali (si veda la Tabella 11). In questo volume, ad esempio, abbiamo codificato i testi delle interviste al livello descrittivo secondo i criteri adottati nella definizione degli oggetti di studio (OS), cercando i linguaggi usati per descrivere:
  - i contesti nazionali e locali (attribuendo l'etichetta 'D1');
  - le politiche realizzate ('D2')
  - le azioni dai soggetti come partecipanti all'organismo analizzato ('D3');

<sup>28</sup> Questa operazione tende a produrre nuovi interrogativi che vanno progressivamente inclusi nelle tracce per la conduzione delle interviste e/o per la realizzazione di dinamiche di gruppo.



4. in seguito, si passa all'identificazione e codificazione di *relazioni di causalità e di interpretazione delle dinamiche sociali* oggetto di studio (livello interpretativo). Il livello interpretativo va più in profondità ed entra nei processi di dilatazione e contrazione multi-scalare per identificare strutture di interazione sociale complesse invariante per dilatazioni delle scale di lunghezza e non per traslazioni. In altre parole, quelle forme sociali che non mutano al mutare delle scale, tasselli con cui si costruisce il senso sociale che soggiace alla descrizione dei fenomeni attraverso l'articolazione delle variabili e i legami con i fenomeni strutturali conosciuti. La codificazione si basa sull'incrocio delle informazioni raccolte sul terreno nello studio dei casi, con le parole-chiave grazie al modello analitico e punta a identificare *i meccanismi generici, nelle configurazioni specifiche delle relazioni sociali, che definiscono situazioni e logiche di azione, e che si sviluppano in risposta a tali situazioni*, per essere in grado di scoprirne gli *aspetti generali all'interno delle espressioni minime*. La selezione è basata sull'intensità di frequenza con cui le tipologie interpretative sono state usate dagli interlocutori (Tabella 12);
5. a questo punto, il materiale trattato va analizzato alla luce del lavoro di verifica della pertinenza delle ipotesi di ricerca: in caso di coerenza, si passa al punto successivo, altrimenti si deve procedere a una nuova elaborazione-rielaborazione dei *focus tematici* (si veda il punto 1);
6. superata (o stabilizzata) la codificazione delle tipologie interpretative, queste vengono usate per ricostruire il senso sociale delle logiche emancipatorie presenti in un territorio, a partire dalla rilevazione dei suoi meccanismi generici che permettono di strutturare l'IDESC, ovvero il frattale che rivela le stesse interazioni sociali particolari su ogni ingrandimento successivo di una porzione.

In futuro si potrà utilizzare la Tavola Semi-radiale dei Repertori Discorsivi elaborata dalla Scienza Dialogica (Turchi & Messina, 2009: 232-237) per studiare la grandezza della *dialogicità* e, in ultima analisi, valorizzare quegli interventi capaci di ridurre il grado di frammentazione e incrementare quello di coesione della Comunità. Ciò sarà possibile grazie all'uso integrato della Tavola dei Repertori e dell'IDESC, per identificare la presenza di forme di esclusione e inferiorizzazione, di conflitti e disagi e dei meccanismi sociali che li riproducono, ovvero delle persistenze e transizioni nei processi di trasformazione sociale che portano da uno stato di benessere a uno di disagio, e vice-versa.

Si tratta di un'ipotesi metodologica che rimane come eredità epistemica del presente lavoro, mentre le proposte concrete formulate in precedenza sono caratterizzate da una valenza sociale. Non è auspicabile, tuttavia, che

i percorsi di emancipazione indicati siano meccanicamente identificati con culture o tradizioni politiche che nella modernità hanno promosso più di altri l'idea di solidarietà, poiché questo legame non è automatico. L'IDESC non è pensato per ricostruire appartenenze politiche di chi lo utilizza ma identificare e superare le turbolenze, i conflitti e le instabilità che attraversano le società europee, che generano sofferenza umana, esclusione, degrado economico, etico, politico, culturale e che stanno minacciando la stessa realizzazione del progetto europeo<sup>29</sup>. Non è interesse esclusivo di nessun partito politico, ma della popolazione (migrante e non migrante), eliminare queste violenze e raggiungere maggiori livelli di coesione sociale, politica e territoriale all'interno di un quadro di approfondimento delle democrazie, delle libertà, delle emancipazioni e delle solidarietà. È questo l'impegno assunto qui, non a favore di questo o quel partito, movimento o cultura politica, ma a favore della risoluzione dei conflitti così presenti in questa fase della transizione paradigmatica. Gli obiettivi perseguiti dalle politiche di integrazione e sviluppo-senza-i-migranti non hanno risolto ma acuitizzato i conflitti; pertanto, questo volume sostiene che la loro sostituzione con le politiche interculturali, partecipative e di sperimentazione con i migranti possa rappresentare un'alternativa valida, perché se la soluzione ai problemi moderni non può essere trovata usando strumenti moderni, dobbiamo cercare altrove la soluzione ai problemi che abbiamo creato.

### 3. Esiti

Superare le teorie postmoderne per operare una disgiunzione tra la modernità dei problemi e la postmodernità delle soluzioni, come punto di partenza per un nuovo progetto di emancipazione: in sintesi, è in questa direzione che ha voluto procedere il nostro contributo.

Questa indagine è stata realizzata nel corso del decennio 2010-2020: dieci anni in cui gli esiti raggiunti grazie allo studio della letteratura, alle osservazioni dirette e indirette e alle ricerche sul territorio sono stati messi a dura prova sia dagli eventi globali, sia dai riscontri empirici emersi nelle attività di animazione, attivazione e accelerazione di politiche integrate per lo sviluppo territoriale, condotte dall'autore in ambito pubblico e privato. Questa lunga esperienza ha permesso di confermare, in modo chiaro, l'esistenza di

<sup>29</sup> Non a caso, nel 2021, anno di pubblicazione di questo volume, si stava discutendo sulla necessità di adottare un nuovo "Patto europeo sulle migrazioni" che superasse la "Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee" (97/C 254/01), nota come *Convenzione di Dublino*.

un nodo epocale, e quindi paradigmatico, quel *corto circuito* della modernità che incide contemporaneamente sul piano locale e globale nel rapporto tra integrazione degli immigrati e innovazione nei sistemi di welfare partecipato, tra forme di partecipazione civica degli stranieri e programmazione dello sviluppo locale sostenibile. Un' *impasse* che, a guardare con attenzione, non interessa solo gli immigrati ma tutte le fasce più discriminate della popolazione: le donne, i giovani, gli anziani, i disoccupati, i disabili, le persone più povere e, quindi, la stessa tenuta del sistema democratico<sup>30</sup>.

In questo volume, tuttavia, lo studio delle origini e degli effetti del corto circuito si sono concentrati sull'incrocio tra l'analisi dei fenomeni migratori e la gestione sostenibile del territorio: dai meccanismi di responsività e autorizzazione, alle componenti deliberative della democrazia, dalla ricerca di nuove procedure istituzionali che riescano a rappresentare la pluralità interetnica e interculturale dei discorsi presenti nella comunità, al raggiungimento di una maggiore coesione sociale attraverso il confronto tra istituzioni, singoli cittadini, organizzazioni del tessuto associativo locale e sistema produttivo. Per questo, attraverso un approccio ecologico all'analisi dei sistemi politici locali e l'uso della metodologia della comparazione per contesti ad esso correlata, lo studio critico delle soluzioni adottate dalle due aree periurbane europee di Camposampiero e Amadora per favorire l'integrazione degli stranieri e lo sviluppo locale ha messo a fuoco il funzionamento del sistema di governance territoriale, partendo dalla cultura di governo locale, espressa non solo dall'amministrazione, ma anche dal contributo fornito dai diversi attori. Così, le scelte metodologiche operate hanno consentito di mettere in relazione i caratteri e i profili della migrazione con le politiche pubbliche; l'analisi delle percezioni dei migranti con la strutturazione dei processi di interazione presenti nei territori, dei processi decisionali e delle strategie da questi adottate; il coinvolgimento degli enti locali, del privato-sociale, delle associazioni di categoria e dei migranti, con l'elaborazione di proposte di governance territoriale.

Ecco perché si è voluto produrre un *indice*, uno strumento (in questo caso, non convenzionale) che consenta:

- di approfondire la conoscenza circa il rapporto tra migrazione e sviluppo locale;
- di individuare e testare la tenuta cognitiva e metodologica di prospettive di indagine, metodi e analisi che permettano di studiare le migrazioni come fenomeno globale e al contempo locale;

<sup>30</sup> L'epidemia di Covid-19 che ha interessato il mondo ha messo ancora una volta in evidenza come queste persone sono state quelle più colpite, non tanto da un punto di vista clinico ma negli aspetti economici e sociali più profondi e drammatici che ne sono derivati.

- di sperimentare l'applicazione di metodologie di analisi innovative nel campo degli studi sulle migrazioni internazionali e lo sviluppo locale;
- di sperimentare l'applicazione ai temi della migrazione e dello sviluppo locale di metodologie mutuata dal campo di studi e di ricerca-intervento sulla democrazia partecipativa;
- di proporre scenari miranti a uno sviluppo sostenibile con i migranti nei contesti territoriali;
- di contribuire al superamento dell'unidirezionalità dell'atteggiamento conoscitivo e applicativo, dimostrando che la progettazione e realizzazione di analisi e di interventi possa essere non solo effettivamente bidirezionale (*immigrati/non-immigrati*), ma essere circolare (*immigrati-non-immigrati*) e provenire anche dal basso (dai cosiddetti *settori sociali marginali*), a partire dalla constatazione che l'efficacia degli interventi cresce nella misura in cui gli interessati sono sempre meno oggetti e sempre più soggetti co-protagonisti delle attività.

L'*Indice di diversità epistemica e sociale per la coesione* (IDESC) qui proposto permette quindi di guardare alle conseguenze sociali prodotte da questo grande *corto circuito*, riconoscendo e superando i processi di ricodificazione che attuano nel campo delle politiche migratorie, in quelle per lo sviluppo locale e nel welfare, potendosi affiancare, in quanto rilevatore e risolutore complementare di criticità, agli indicatori tradizionali impostati sui modelli paradigmatici, consentendo nei fatti a chi lo usa di leggere i fenomeni sociali emergenti che si caratterizzano come trasparadigmatici, distinguendo i principi normativi da quelli emancipatori. Ciò è possibile poiché l'Indice non ha l'obiettivo di *fotografare* una situazione sociale ma di *filmare* le trasformazioni multi-scalari in corso come, in questo caso, quelle del progetto di emancipazione moderno (superamento della società coloniale verso una società solidale), ricodificate nel progetto di normazione sociale (superamento della società disordinata, verso una società ordinata). In questo passaggio, come abbiamo visto, le logiche della solidarietà sono passate ad essere considerate come fonte di disordine, mentre forme di neo-colonialismo sono state sdoganate come una sorta di male necessario, al fine di ottenere una società ordinata. Questi processi, che ricodificano eredità coloniali, hanno provocato la generale esclusione dell'altro dalla modernità Europea, dove per *altro* si intende chiunque stia oltre la porosa linea abissale: non solo gli immigrati, di cui si è parlato prevalentemente in questo volume, ma chiunque sia identificato come straniero, o estraneo, o immigrato, o semplicemente diverso o debole, passa a essere identificato nella crisi della modernità come esteriorità, sfruttato nella fase coloniale e annichilito dopo, come oggetto-lavoratore, utile ma scomodo, o ancora come oggetto-e-basta.

Così, i processi di ricodificazione, identificabili grazie all'uso dell'*Indice di orientamento e traduzione* denotano il grado di coinvolgimento delle politiche migratorie europee nel più complessivo fallimento in cui si trova il progetto moderno. Un fallimento che purtroppo non è indolore poiché provoca sofferenze umane, soprattutto tra le categorie più fragili e ricattabili: lavoratori precari, minoranze etniche, razziali e sessuali, soprattutto se di genere femminile. Come abbiamo visto nei capitoli centrali, ciò avviene nelle politiche europee tramite la riproduzione di tre forme di ricodificazione: la marginalizzazione delle politiche basate sui paradigmi emancipatori, che tuttavia resistono perché producono l'effetto di ibridare alcune politiche normative, attraverso sperimentazioni solidali nei territori; l'ipertrofia delle politiche di manutenzione dell'ordine e, infine, i processi di spersonalizzazione (trattamento delle persone come *numeri*), che sul piano sociale si traducono nella riduzione degli spazi di partecipazione civica degli immigrati nel territorio, al pari di altri soggetti deboli, dove questi sono identificati come potenziali minacce allo sviluppo e all'ordine politico e sociale. Il prezzo che la società paga per il raggiungimento degli obiettivi di ordine sociale, politico e territoriale è l'inferiorizzazione dell'altro (chiunque egli sia), l'identificazione dello straniero come *barbaro*<sup>31</sup> e lo svuotamento della fiducia e della solidarietà orizzontale non solo tra nazionali e non nazionali ma, in generale, tra abitanti di uno stesso territorio, indipendentemente dalla loro nazionalità (ovvero, la riduzione o scomparsa del capitale sociale territoriale). Per queste ragioni, i contesti nazionali e locali descritti raccontano di forti contrasti, che avvengono in uno scenario di transnazionalizzazione della sfera pubblica, dato dalla duplice tendenza alla privatizzazione e all'internazionalizzazione dello Stato moderno (Wessler et al., 2008).

In questo contesto decadente e in rapida trasformazione, si concretizzano soluzioni ibride a livello governativo che ricombinano interlocuzioni con attori statali e non statali. Insomma, si ricrea quella che la letteratura definisce *transnational public governance* (Warning, 2009), una dimensione che posiziona lo Stato nazione oltre i limiti dei meccanismi istituzionali tradizionali, creando a questo non poche difficoltà. Nonostante questa dimensione sia mutevole, è qui che si realizzano le conseguenze sociali nei processi di

<sup>31</sup> Notoriamente, l'etimologia della parola è greca, adottata dai latini, e indica lo straniero come una persona non identificata con i costumi dell'osservatore, grezza, incivile. Nei libri di testo italiani di storia, le «invasioni barbariche» (cioè le incursioni dei popoli dell'Europa centrale - Unni, Goti, Celti - nella penisola italiana tra il secondo e il quinto secolo) sono riportate come una delle ragioni principali della caduta dell'Impero romano. Per trovare riferimenti non generalisti a fatti storici, è necessario ricorrere alla letteratura specializzata (si veda, ad esempio, Arnaldi, 2004). Per verificare la presenza di forme di inferiorità e razzismo nei manuali di storia portoghese, si veda invece il contributo critico di Araújo e Maeso (2010).

ricodificazione e gli effetti delle tensioni transparadigmatiche delle politiche pubbliche. Infatti, esiste un flusso di trasposizione invariante per dilatazioni delle scale di lunghezza delle dinamiche internazionali verso processi locali e viceversa che, nella terminologia qui adottata, viene generata in una delle dimensioni del *corto circuito*, il Circolo dinamico di riproduzione delle politiche migratorie, di sviluppo e welfare<sup>32</sup>. Infatti, grazie a questo collegamento, in un contesto di transnazionalizzazione della sfera pubblica e nel mezzo di turbolenze catastrofiche, il circolo ricombina e ibrida i modelli egemonici europei di politiche migratorie in Portogallo e in Italia, impedendo in questo modo che il Corto circuito si trasformi in un blackout generale e contribuendo alla manutenzione di un sistema migratorio europeo fortemente tarato su obiettivi razionali e coloniali.

Dunque, l'IDESC permette di adottare un procedimento ermeneutico che fa della traduzione delle diverse pratiche di interazione e trasformazione epistemica e sociale presenti in un contesto territoriale lo strumento che sostiene la transizione dalla modernità verso un nuovo paradigma della diversità epistemica e quindi verso la coesione e l'emancipazione sociale. L'indice di orientamento e traduzione opera in una dimensione transitoria caratterizzata da conflitti causati dal fallimento della modernità occidentale e dall'emergenza di esperienze contro-egemoniche, quali forme alternative di conoscenza e di sociabilità domestica, eliminazione di stereotipi di genere, condivisione dell'autorità, democratizzazione del diritto domestico, forme di assistenza mutua. L'indice è quindi una bussola nella tempesta che però punta a Sud, in particolare verso quel «Sud globale» (de Sousa Santos, 2009: 12-13)<sup>33</sup> che non è solo un criterio analitico ma che diventa un appello epistemologico: *imparare dal Sud*, reinventare l'emancipazione sociale andando oltre la teoria critica prodotta dal Nord e le prassi sociali e politiche da questa proposte (de Sousa Santos, 2006: 25). Questo percorso diventa fattibile quando considera la testimonianza di quei gruppi sociali che soffrono l'esclusione epistemologica della scienza moderna e la riduzione delle possibilità emancipatorie della modernità occidentale (*Ibid.*: 25).

Riconoscere questa condizione non è comunque sufficiente a completare la transizione e a far emergere un nuovo paradigma. Per farlo, è necessario un passo avanti: ricondurre il concetto di *emancipazione sociale* (pur risultante dal pensiero moderno) a quello di *sostenibilità* (una dimensione non più moderna, riconducibile a condizioni politiche, economiche, sociali, istituzionali, oltre che ambientali). In altre parole, il passaggio epocale verso la *sostenibilità dello sviluppo* può davvero realizzarsi qualora non rinneghi l'eredità

<sup>32</sup> Si veda il capitolo 10 e, in particolare, la figura 7.

<sup>33</sup> Si veda il capitolo 1.

emancipatoria e promuova la diversità e la pluralità dei modi stessi dello sviluppo, superando i «localismi globalizzati», quelle nuove forme di imperialismo culturale che si realizzano a livello locale e si espandono globalmente, annichilendo le caratteristiche uniche dei territori. Ampliare i canoni dello sviluppo, coniugando emancipazione e sostenibilità, permette di riconfigurare i territori in una costellazione più ampia di saperi, ricongiungerli con esperienze democratiche che fioriscono nelle lotte contro le disuguaglianze e le discriminazioni. In questo modo è fattibile affrontare i problemi che le promesse non mantenute della modernità occidentale hanno provocato (non solo nei tanti Sud globali ma anche nei tanti Nord globali): disuguaglianza, guerra, mancanza di libertà, povertà economica e intellettuale.

Sul piano culturale, è l'asse tra sostenibilità dello sviluppo, epistemologia del Sud e reinvenzione dell'emancipazione a trasmetterci il duplice impegno, conoscitivo e politico che porta, come abbiamo visto, all'apprendimento con il Sud globale e all'*emancipazione come superamento del pensiero abissale*, cioè delle subalternità promosse dal decadente e perciò agguerrito paradigma moderno. In fondo, l'esito conclusivo di questo lavoro riporta a un'idea di sviluppo come promozione di azioni integrate di cambiamento istituzionale e culturale, e di investimento pubblico-privato nei territori, che si realizzino attraverso l'interazione coesiva fra attori esogeni ed endogeni e che permettano di superare lo squilibrato (dis)ordine economico e sociale dominante.







## Bibliografia

- Abreu, L. F. dos S. (2002). A especificidade do sistema de assistência pública portuguesa: linhas estruturantes. *Arquipélago. História*, 6 (2), 417–434.
- Abu-El-Haj, J. (1999). O debate em torno do capital social: uma revisão crítica. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, (47), 65–79.
- Adorno, T. (1982). *Dialettica negativa*. Torino: Einaudi.
- Afzal-Khan, F., & Sheshadri-Crooks, K. (2000). *The Pre-occupation of Postcolonial Studies*. Durham: Duke University Press.
- Ales, E., Barbera, M., & Guarriello, F. (a cura di) (2010). *Lavoro, welfare e democrazia deliberativa*. Milano: Giuffrè Editore.
- Allegretti, G., & Mattiazzi, G. (2014). *La Partecipazione oltre il Quartiere*. Padova: CSV Centro di Servizio per il Volontariato della Provincia di Padova.
- Allegretti, G. & Zobel, C. (2010). Spazi di partecipazione politica per immigrati. Un’opportunità sottostimata nel Portogallo post-coloniale. *Società degli individui (LA)*, n° 36 (janeiro): 66–82. <https://doi.org/10.3280/LAS2009-036006>.
- Almagisti, M., & Poggi, G. (2006). *Qualità della democrazia*. Roma: Carocci.
- Almeida, A. W. B. de, & de Almeida Farias Júnior, E. (a cura di) (2013). *Nova Cartografia Social: Territorialidades específicas e politização da consciência das fronteiras*. Manaus: UEA Edições.
- Almond, G. A. (2005). *Cultura civica e sviluppo politico*. Bologna: il Mulino.
- Amaro, R. R. (2003). Desenvolvimento—Um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. *Cadernos de Estudos Africanos*, 4, 35–70 [online] <http://journals.openedition.org/cea/1573>; DOI: <https://doi.org/10.4000/cea.1573>
- Ambrosini, M. (2013). We are against a multi-ethnic society’: Policies of exclusion at the urban level in Italy. *Ethnic and Racial Studies*, 36 (1), 136–155.
- Anand, S., & Sen, A. (1994). *Human Development Index: Methodology and Measurement*. (Human Development Reports) [Paper written in preparation for the 1994 Human Development Report]. United Nations Development Programme.
- Andrade, I. M. (2006). *Geografia da saúde da população imigrante na Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa: ACIDI, IP.
- Antonelli, C., Cappellin, R., Garofoli, G., & Pazzi, R. J. (1988). *La politica di sviluppo locale. Nuove imprese, innovazione e servizi alla produzione per uno sviluppo endogeno*. Milano: Franco Angeli.

- Appadurai, A. (1996). *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis London: University of Minnesota press.
- Araújo, M., & Maeso, S. R. (2010). Explorando o eurocentrismo nos manuais portugueses de História. *Estudos de Sociologia*, 15 (28).
- Arnaldi, G. (2004). *L'Italia e i suoi invasori*. Roma-Bari: Laterza.
- Arocena, J. (1995). *El desarrollo local: Un desafío contemporáneo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (2005). *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale* [Rapporto commissionato dall'assessorato alla Solidarietà sociale, Politiche giovanili e Programmazione sanitaria della Provincia di Torino]. Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione. [online] <https://www.fieri.it/2005/12/19/la-partecipazione-politica-degli-stranieri-a-livello-locale/>
- Ashcroft, B., Griffiths, G., & Tiffin, H. (1989). *The empire writes back. Theory and practice in post-colonial literatures*. London: Routledge.
- Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E., & Nolan, B. (2002). *Social indicators: The EU and social inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Babbie, E. R. (1990). *Survey research methods*. Belmont: Wadsworth Pub. Co.
- Baccetti, C., & Messina, P. (2009). *L'eredità. Le subculture politiche della Toscana e del Veneto*. Grugliasco: Liviana.
- Bagnasco, A. (1977). *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna: il Mulino.
- Baldassarri, Elisabetta. "Dal Bes ad Urbes: I piani di performance e di trasparenza nelle città". Alma Mater Studiorum Università di Bologna, Dottorato di ricerca in Economia e statistica agroalimentare, 2015. <http://amsdottorato.unibo.it/7198/>.
- Balibar, E., & Wallerstein, I. (1990). *Razza nazione classe. Le identità ambigue*. Roma: Edizioni Associate.
- Barca, F. (2009). Agenda for a Reformed Cohesion Policy; a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations [Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy]. [online] [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf)
- Barnes, S. H., & Kaase, M. (1970). *Political action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Barth, F. (1995). "Grupos étnicos e suas fronteiras". In Philippe Poutignat e Jocelyne Streiff-Fenart (a cura di), *Teorias da Etnicidade*. Sao Paulo: UNESP, 185–227.
- Basch, L., Schiller, N. G., & Blanc-Szanton, C. (2005). *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-states*. London: Routledge.
- Bassetti, P. (2001). *Globali e locali*. Lugano: Casagrande.
- Basso, P., & Perocco, F. (2003). *Gli immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte*. Milano: Franco Angeli.

- Bateson, G. (1988). *Verso un'ecologia della mente* (Vol. 17). Milano: Adelphi.
- Baudrillard, J. (1976). *L'Échange symbolique et la mort*. Paris: Gallimard.
- Bauman, Z. (1998). *Globalization: The Human Consequences*. Cambridge: Polity Press.
- Bauman, Z. (2005). *Globalizzazione e glocalizzazione*. Roma: Armando editore.
- Bauman, Z. (2006). *La società sotto assedio* (3. ed). Roma: Laterza.
- Bauman, Z. (2007a). *Homo consumens. Lo sciame inquieto dei consumatori e la miseria degli esclusi*. Trento: Erickson.
- Bauman, Z. (2007b). *Vita liquida* (3. ed). Roma-Bari: Laterza.
- Bauman, Z. (2011). *Modernità liquida*. Roma-Bari: Laterza.
- Becattini, G. (1987). *Mercato e forze locali: il distretto industriale*. Bologna: il Mulino.
- Becattini, G., & Antonelli, C. (1991). *Politiche di sviluppo locale: nuove imprese, innovazione e servizi alla produzione per uno sviluppo endogeno*. Milano: Franco Angeli.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Bellucci, P. (2017). *Il benessere equo sostenibile: tra misurazione nazionale e valutazione locale*. Youcanprint edizioni online.
- Benhabib, S. (2004). *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: CUP.
- Bertin, G., Campostrini, S., & Giove, S. (2015) «Il progetto Oltre il PIL». In Tasso, E., Mola, A., Cortesi & Candiello A. (a cura di) *Misurare l'innovazione digitale. Gli indicatori di successo delle politiche di innovazione territoriale*. Venezia: Edizioni Ca' Foscari, 171–180.
- Bertossi, C. (2011). National models of integration in Europe: A comparative and critical analysis. *American Behavioral Scientist*, 55 (12), 1561–1580.
- Bevilacqua, P., Clementi, A. D., & Franzina, E. (2001). *Storia dell'emigrazione italiana*. Roma: Donzelli.
- Bobbio, N., & Bovero, M. (a cura di) (1999). *Teoria generale della politica*. Torino: Einaudi.
- Boldrini, L. (2010). *Tutti indietro: storie di uomini e donne in fuga, e di come l'Italia li accoglie, tra paura e solidarietà*. Milano: Rizzoli.
- Bolgherini, S. (2015). *Navigando a vista: governi locali in Europa tra crisi e riforme*. Bologna: il Mulino.
- Borkert, M., & Caponio, T. (2010). *The local dimension of migration policymaking*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bourdieu, P. (2010). *Sul concetto di campo in sociologia*. Roma: Armando editore.
- Bovero, M. (2010). Democrazia al crepuscolo? In M. Bovero & V. Pazé (a cura di) *La democrazia in nove lezioni*. Roma-Bari: Laterza, 3–20.
- Bruni, L., & Zamagni, S. (2004). *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*. Bologna: il Mulino.
- Burroni, L. (2001). *Allontanarsi crescendo. Politica e sviluppo locale in Veneto e Toscana*. Torino: Rosenberg & Sellier.

- Cabral, A. (1979). *Unity and Struggle: Speeches and Writings of Amilcar Cabral*. New York: NYU Press.
- Caffio, F. (2013). Operazione Mare Nostrum. *Rivista MARITTIMA*, novembre (Anno CXLVI), 11–20.
- Calaprice, A. (2005). *The new quotable Einstein*. Princeton: Princeton University Press.
- Calchi Novati, G. (2011). *L’Africa d’Italia. Una storia coloniale e postcoloniale*. Roma: Carocci.
- Camilli, A. (2019). Non solo Riace: Viaggio nell’Europa che non si arrende all’odio. *MicroMega*, (2), 10.
- Candia, G., & Carchedi, F. (2012). *Risorse di cittadinanza*. Roma: Sviluppo locale Edizioni.
- Capinha, G. (1997). Tecendo e distorcendo o colonialismo da linguagem: Um pequeno e quotidiano exercício de poética. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 47, 65–73.
- Caponio, T. (2006). *Citta italiane e immigrazione*. Bologna: il Mulino.
- Carapinheiro, G. (2010). Equidade, cidadania e saúde: apontamentos para uma reflexão sociológica. *Alicerces*, 3 (3), 57–64.
- Carboni, C. (2009). *La governance dello sviluppo locale*. Bologna: il Mulino.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1973). *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica* (2. ed). Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Cardoso, M. J. F. (2013). Assistência, acção social e municípios: apontamentos históricos e desafios actuais. *Intervenção Social*, 41 (1º semestre 2013), 121–140.
- Carroué, L. (2002). *Géographie de la mondialisation*. Paris: Armand Colin.
- Carvalhais, I. M. E. (2004). *Os desafios da cidadania pós-nacional* (Vol. 20). Porto: Afrontamento.
- Carvalhais, I. M. E., & Cohen, R. (2007). *Postnational citizenship and the state: Political integration of non-national residents in Portugal*. Lisboa: Celta.
- Castells, M. (2004). *L’età dell’informazione: economia, società, cultura*. Milano: Università Bocconi.
- Cecchini, M. (2011). *La politica dell’immigrazione nell’Unione dei Comuni del Camposampierese e nel Circondario dell’Empolese Valdelsa*. Tesi di laurea in Scienze Politiche. Università degli Studi di Firenze.
- Cesareo, V., & Blangiardo, G. C. (2009). *Indici di integrazione. Un’indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*. Milano: Franco Angeli.
- Cesareo, V., & Vaccarini, I. (2006). *La libertà responsabile. Soggettività e mutamento sociale*. Milano: Vita e Pensiero.
- CET/ISCETE, LET/Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, & A. Mateus & Associados (2008). *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008/2013* (Documento Políticas de Habitação). Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, Lisboa. [online] <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1234211038E9kP-G7ew2Zz82AW0.pdf>.

- Chakrabarty, D. (2004). *Provincializzare l'Europa*. Sesto San Giovanni: Meltemi Editore.
- Chen, K.-H., & Morley, D. (2006). *Stuart Hall: Critical Dialogues in Cultural Studies*. London: Routledge.
- Chordá, M. Á. E., Bermúdez, A., & Moraes, N. (2009). *Migración y participación política*.
- Ciaffi, D., & Mela, A. (2008). La sostenibilità sociale e la sua valutazione. Considerazioni a partire dal progetto europeo «Surprise». *Sociologia Urbana e Rurale*, 85, 104–118.
- Ciapetti, L., & Messina, P. (2017). Institutional fit: un indicatore per il futuro riordino istituzionale in Italia. *EyesReg. Giornale di Scienze Regionali*, 7 (5), 179–184.
- Cipolla, C. (2003). *Il ciclo metodologico della ricerca sociale*. Milano: Franco Angeli.
- Coleman, J. S. (1994). *Foundations of social theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Colombo, A., & Caponio, T. (2005). *Migrazioni globali, integrazioni locali*. Bologna: il Mulino.
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. (2012). *Indici di integrazione degli immigrati in Italia*. Roma: CNEL.
- Corfee-Morlot, J, L. Kamal-Chaoui, M. G. Donovan, I. Cochran, A. Robert, e P. J. Teasdale (2009). «Cities, Climate Change and Multilevel Governance». 14. OECD Environmental Working Papers. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/44232263.pdf>.
- Corò, G., & Micelli, S. (2007) "I distretti industriali come sistemi locali dell'innovazione: imprese leader e nuovi vantaggi competitivi dell'industria italiana". *Economia Italiana*, 1: 1–24. [http://www.firstdraft.it/wp-content/uploads/2007/02/economia-italiana\\_coro-micelli\\_2.pdf](http://www.firstdraft.it/wp-content/uploads/2007/02/economia-italiana_coro-micelli_2.pdf)
- Cornwall, A., & Eade, D. (a cura di). (2010). *Deconstructing development discourse: Buzzwords and fuzzwords*. Rugby: Practical Action Pub. in association with Oxfam GB.
- Corò, G., & Rullani, E. (1998). *Percorsi locali di internazionalizzazione. Competenze ed auto-organizzazione nei distretti industriali del Nord-Est*. Milano: F. Angeli.
- Covas, M. M., & Covas, A. M. (2013). A construção social dos territórios-rede da 2ª ruralidade. Dos territórios-zona aos territórios-rede. Construir um território de múltiplas territorialidades. *Revista de geografia e Ordenamento do Território*, 1 (3), 43–66.
- Crespi, F. (1986). *Le vie della sociologia: problemi, teorie, metodi*. Bologna: il Mulino.
- Crouch, C., Galès, P. L., Trigilia, C., & Voelzkow, H. (2004). *I sistemi di produzione locale in Europa*. Bologna: il Mulino.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1978). *Attore sociale e sistema: sociologia dell'azione organizzata*. Milano: Etas libri.

- D'Agostini, M. (2011). *Analisi economica e demografica del territorio dell'IPA del Campopiemperese*. Tesi di laurea triennale - Facoltà di Scienze Statistiche, Statistica e gestione delle imprese. Università degli Studi di Padova.
- D'Amico, R., & De Rubertis, S. (a cura di). (2014). *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione Europea e prove di ente intermedio in Italia*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Dalla Zuanna, G., & Crisafulli, C. (2001). *Come interpretare il rialzo di fecondità in Italia negli ultimi anni del XX secolo?* Intervento al seminario di studio "La bassa fecondità in Italia tra costrizioni economiche e cambio di valori", Firenze, 8-9 novembre 2001.
- De Rubertis, S., & Pandarese, R. (2010). Sviluppo locale. La pianificazione strategica in Puglia. In: De Rubertis, S. *Sviluppo come conflitto. La pianificazione strategica in Puglia*. SIBA - Università del Salento, 17-38.
- de Sousa Santos, B. (1994). *Pela mão de Alice*. Porto: Afrontamento.
- de Sousa Santos, B. (2000). *A crítica da razão indolente*. Porto: Afrontamento.
- de Sousa Santos, B. (a cura di). (2001a). *Globalização: fatalidade ou utopia?* Porto: Afrontamento.
- de Sousa Santos, B. (2001b). *Os processos da globalização*. In *Globalização: fatalidade ou utopia?* (1° ed., pp. 31-106). Porto: Afrontamento.
- de Sousa Santos, B. (a cura di). (2002). *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento.
- de Sousa Santos, B. (2006). *A gramática do tempo*. Porto: Afrontamento.
- de Sousa Santos, B. (2007). Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 78, 3-46.
- de Sousa Santos, B., & Meneses, M. P. (2009). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina.
- Devoto, F. J., & Rosoli, G. (1988). *L'Italia nella società argentina*. Roma: Centro Studi Emigrazione.
- Diamanti, I., & Riccamboni, G. (1992). *La parabola del voto bianco. Elezioni e società in Veneto, 1946-1992*. Vicenza: Neri Pozza.
- Dong, K., & Ye, X. (2003). Social security system reform in China. *China Economic Review*, 14 (4), 417-425. <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2003.09.012>
- Dunham, A. (1958). *Community welfare organization: Principles and practice*. New York: Thomas Y. Crowell.
- Dussel, E. (2000). Europa, modernidad y eurocentrismo. In E. Lander (a cura di), *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 41-53.
- Easton, D. (1963). *Il sistema politico*. Milano: Edizioni di Comunità.
- Eisermann, G. (1975). *Conoscenza sociologica e mutamento sociale*. Roma: Bulzoni.
- Elias, N., & Scotson, J. L. (2000). *Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

- Esping-Andersen, G. (2005). Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo. *Stato e mercato*, 74 (2), 181–206. <https://doi.org/10.1425/20480>
- Esping-Andersen, G. (2010). *Oltre lo stato assistenziale per un nuovo patto tra generazioni*. Milano: Garzanti.
- Eurispes (2017). *Rapporto Italia—Eurispes 2017* (N. 31).
- Evans, P. (1993). O Estado como problema e solução. *Lua Nova: revista de cultura e política*, (28–29), 107–157.
- Fanon, F. (1967). *Black skin, white mask*. New York: Grove Press.
- Fausto, B. (1994). *História do Brasil* (Vol. 1). São Paulo: Edusp.
- Fazito, D. (2010). Análise de redes sociais e migração: dois aspectos fundamentais do «retorno». *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25 (72), 89–176.
- Ferrera, M. (2003). European Integration and National Social Citizenship Changing Boundaries, New Structuring? *Comparative Political Studies*, 36 (6), 611–652.
- Ferrera, M. (2007). Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione. *Stato e mercato*, 3 (27), 341–376.
- Fonseca, M. L. (a cura di) (2008). *Cities in movement: Migrants and urban change*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa.
- Fonseca, M. L. (2008). *Imigração, diversidade e novas paisagens étnicas e culturais* (Portugal:). Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural (ACIDI, IP) e Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa (CEPCEP).
- Fonseca, T. M. F. (2010) Essa marca que eu tenho na língua: o papel da escrita criativa na reinserção social: um estudo de caso. Dissertação de Mestrado em Estudos Anglo-Americanos, Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra.
- Fontana, Giovanni Luigi. 2004. *Imprenditori, imprese e territorio dalla prima alla seconda rivoluzione industriale*. Padova: Cleup.
- Foucault, M. (1999). *Les anormaux: Cours au Collège de France 1974-75*.
- Foucault, M. (2005). *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*. Milano: Feltrinelli.
- Franzina, E. (1976). *La grande emigrazione e l'esodo dei rurali dal Veneto durante il secolo XIX*. Venezia: Marsilio.
- Friedmann, J., & Weaver, C. (1979). *Territory and function: The evolution of regional planning*. Berkeley: University of California Press.
- Frisby, D. (1986). *Fragments of modernity: Theories of modernity in the work of Simmel, Kracauer and Benjamin*. Cambridge: MIT Press.
- Frisina, A. (2010). *Focus group. Una guida pratica*. Bologna: il Mulino.
- Gallino, L. (2006). *Dizionario di sociologia* (Vol. 1). Roma: Gruppo Editoriale L'Espresso.
- Gandy, M. (2005). Cyborg urbanization: Complexity and monstrosity in the contemporary city. *International journal of urban and regional research*, 29 (1), 26–49.



- Gangemi, G. (1990). Genesi e sviluppi della comparazione: uno, nessuno o centomila metodi? *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 20 (3), 417–444.
- Geertz, C. (1973). *The interpretation of cultures: selected essays* (Vol. 5019). New York: Basic books.
- Gerhards, J. (2001). Missing a European Public Sphere. In M. Kohli & M. Novak (a cura di) *Will Europe work? Integration, Employment and the Social Order*. London: Routledge, 201–215.
- Giaccardi, C., & Magatti, M. (2014). *Generativi di tutto il mondo, unitevi! Manifesto per la società dei liberi*. Milano: Feltrinelli.
- Gilli, M. (2010). Gli indicatori di sostenibilità urbana. *Sociologia urbana e rurale*, (92–93), 83–102.
- Golini, A. (2006). *L'immigrazione straniera: indicatori e misure di integrazione*. Bologna: il Mulino.
- Gomes, J. B. B. (2001). *Ação afirmativa e princípio da igualdade: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA*. Rio de Janeiro: Renovar.
- Gramsci, A. (1975a). *Gli intellettuali e l'organizzazione della cultura*. A cura di Gerratana, V. Roma: Editori Riuniti.
- Gramsci, A. (1975b). *Note sul Machiavelli*. A cura di Gerratana, V. Roma: Editori Riuniti.
- Guarnizo, L. E. (2003). The Economics of Transnational Living. *International Migration Review*, 37 (3), 666–699. <https://www.jstor.org/stable/30037753>.
- Guarnizo, L. E., Portes, A., & Haller, W. (2003). Assimilation and Transnationalism: Determinants of Transnational Political Action among Contemporary Migrants. *American Journal of Sociology*, 108 (6), 1211–1248.
- Guerra, I. C. (2006a). *Participação e Acção Colectiva: interesses, conflitos e consensos*. Cascais: Príncipeia.
- Guerra, I. C. (2006b). *Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: sentidos e formas de uso*. Cascais: Príncipeia.
- Guerra, J. F. C. (2011). *Municípios, participação e sustentabilidade: dinâmicas locais de imperativos globais*. Tese de doutoramento em Ciências Sociais Especialidade: Sociologia Geral. Universidade de Lisboa - Instituto de Ciências Sociais.
- Guha, R., Spivak, G. C., Said, E. W., & Mezzadra, S. (2002). *Subaltern studies, modernità e post-colonialismo*. Verona: Ombre corte.
- Haas, E. B. (2008). *Beyond the nation state: functionalism and international organization*. Colchester: ECPR Press.
- Habermas, J. (1980). *Cultura e critica*. Torino: Einaudi.
- Habermas, J. (1987). *The Philosophical Discourse of Modernity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hannerz, U. (1997). Fluxos, fronteiras, híbridos: palavras-chave da antropologia transnacional. *Mana*, 3 (1), 7–39.
- Hardt, M., & Negri, A. (2001). *Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Harris, N. (2000). *I nuovi intoccabili. Perché abbiamo bisogno degli immigrati*. Milano: Il Saggiatore
- Harvey, D. (1989). *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Basil Blackwell.
- Held, D. (1995). *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hespanha, P. (2002). Globalização insidiosa e excludente. Da incapacidade de organizar respostas à escala local. In P. Hespanha & G. Carapinheiro (a cura di), *Risco social e incerteza: pode o Estado social recuar mais?* Porto: Afrontamento.
- Hespanha, P. (2002). *Mal-estar e risco social num mundo globalizado: novos problemas e novos desafios para a teoria social*. A cura di de Sousa Santos, B. In *Globalização: fatalidade ou utopia?* (1° ed.). Porto: Afrontamento, 163–196.
- Hespanha, P. (2008). *Dicionário internacional da outra economia*. Coimbra: Almedina.
- Hobbes, Thomas. 1976. *Leviatano*. Roma: Editori Riuniti.
- Horkheimer, M. (1972). *Critical theory: Selected essays*. New York: Herder and Herder.
- Hoskins, L. A. (1992). Eurocentrism vs. Afrocentrism: A Geopolitical Linkage Analysis. *Journal of Black Studies*, 23 (2), 247–257.
- Howe, S. (1993). *The Nonconformist's Memorial*. New York: New Directions.
- Huddleston, T., & Niessen (2011). *Migrant Integration Policy Index 2011—Index III* - Report produced as part of the project: Outcomes for Policy Change, co-financed by the European Fund for the Integration of Third-Country Nationals. Brussels: British Council and Migration Policy Group [online] [http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/migrant\\_integration\\_policy\\_index\\_mipexiii\\_2011.pdf](http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/migrant_integration_policy_index_mipexiii_2011.pdf).
- Huddleston, T., Bilgili, O., Joki, A. L., & Vankova, Z. (2015). *Migrant Integration Policy Index 2015* (Portugal). Lisboa: CIDOB and MPG.
- Huddleston, T., Niessen, J., & Tjaden, J. D. (2013). *Using EU indicators of immigrant integration*. Final Report for Directorate-General for Home Affairs. European Commission. [online].
- Huntington, S. P. (1996). *The clash of civilizations and the remaking of world order*. New York: Simon & Schuster.
- Inglehart, R. (1983). *La rivoluzione silenziosa*. Milano: Rizzoli.
- Instituto Nacional de Estatística (2012). *XV Recenseamento geral da população. V Recenseamento geral da habitação*. Lisboa: INE.
- Inps (2018). *XVII Rapporto annuale* (N. XVII). [online] [https://www.inps.it/docalleghiNP/Mig/Dati\\_analisi\\_bilanci/Rapporti\\_annuali/Inps\\_R.A.\\_XVII\\_bassa.pdf](https://www.inps.it/docalleghiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Rapporti_annuali/Inps_R.A._XVII_bassa.pdf)
- Istat (2015). *UrBes. Il Benessere Equo e Sostenibile nelle città*. [online] [https://www.istat.it/it/files//2015/04/UrBes\\_2015.pdf](https://www.istat.it/it/files//2015/04/UrBes_2015.pdf)
- Istat (2016). *Rapporto Bes 2016*. [online] <https://www.istat.it/it/files/2016/12/BES-2016.pdf>
- James, C. L. R., & Kelley, R. (2012). *A history of pan-African revolt*. Oakland: PM Press.
- Jameson, F. (1984). Postmodernism, or The Cultural Logic of Late Capitalism. *New Left Review*, I (146).

- Jēkabsons, I., & Sloka, B. (2014). The Role of Municipalities in Promoting Well-Being. *Economics and Business*, 25, 40–47.
- Jēkabsons, I., Thirion, S., Grantiņš, A., & Sloka, B. (2013). Challenges of the SPIRAL Methodology for Well-Being Studies. *International conference "NEW CHALLENGES OF ECONOMIC AND BUSINESS DEVELOPMENT–2013"*, 339–353. University of Latvia.
- Joint Research Centre-European Commission. (2008). *Handbook on constructing composite indicators: Methodology and user guide*. Paris: OECD publishing.
- Jori, F., & Diamanti, I. (2009). *Dalla Liga alla Lega. Storia, movimenti, protagonisti*. Venezia: Marsilio.
- Jowell, R., Roberts, C., Fitzgerald, R., & Eva, G. (2007). *Measuring Attitudes Cross-Nationally: Lessons from the European Social Survey*. New York: Sage.
- Juchno, P., & Agafitei, M. (2017). *Migrant integration 2017 edition*. Publications Office of the European Union. [online] <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8787947/KS-05-17-100-EN-N.pdf/f6c45af2-6c4f-4ca0-b547-d25e-6ef9c359>.
- Kaase, M., & Newton, K. (1995). *Beliefs in government* (Vol. 5). Oxford: Oxford University Press.
- Kantor, P. (2012). *Presentazione*. In: Messina, P. *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*. Padova: Padova University Press.
- Kende, P. (1964). *Logique de l'économie centralisée* (Vol. 9). Paris: Société d'édition d'enseignement supérieur.
- Kennedy, P., & Roudometof, V. (2002). *Communities across Borders: New Immigrants and Transnational Cultures*. London: Routledge.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1973). *Transnational relations and world politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kirk, D. (1996). Demographic transition theory. *Population Studies*, 50 (3), 361–387.
- Kymlicka, W. (2003). New Forms of Citizenship. In: T. Courchesne & D. Savoie (a cura di), *The Art of the State: Governance in a World Without Frontiers*. Montreal: Institute for Research in Public Policy.
- Lafleur, J. M. (2005). *Le transnationalisme politique*. Louvain-la-Neuve: Bruylant-Academia.
- Lages, M. F., Policarpo, V., Marques, J. C. L., Matos, P. L., & António, J. H. C. (2006). *Os imigrantes e a população portuguesa: imagens recíprocas*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas.
- Lahusen, C., Schulz, N., & Graziano, P. R. (2013). Promoting social Europe? The development of European youth unemployment policies. *International Journal of Social Welfare*, 22 (3), 300–309.
- Landolt, P., & Portes, A. (1996). The downside of social capital. *The American Prospect*, 26, 18–21.
- Lanza, A. (2002). *Lo sviluppo sostenibile*. Bologna: il Mulino.

- Lanzalaco, L. (2009a). Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili. In: Messina P. (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*. Padova: CLEUP, 177–190.
- Lanzalaco, L. (2009b). Sviluppo locale, istituzioni intermedie e sostenibilità: considerazioni a partire dal caso marchigiano. *Quaderni CRIAPI*, 2, 37–42.
- Latouche, S. (1992). *L'occidentalizzazione del mondo*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Latouche, S. (2006). *Le pari de la décroissance*. Paris: Fayard.
- Latour, B. (1994). *Jamais fomos modernos*. Rio de Janeiro: Editora 34.
- Leal, P. A. (2007). Participation: The ascendancy of a buzzword in the neo-liberal era. *Development in Practice*, 17 (4–5), 539–548.
- Lie, J. (1995). From International Migration to Transnational Diaspora. *Contemporary Sociology*, 24 (4), 303–306.
- Longhi, V. (2012). *La rivolta dei migranti*. Palermo: Duepunti edizioni.
- Lo Schiavo, L. (2009). Immigrazione, cittadinanza, partecipazione: le nuove domande di inclusione nello spazio pubblico. Processi di auto-organizzazione e partecipazione degli immigrati. *Quaderni di Intercultura*, 1.
- Liotard, J. F. (2002). *La condizione postmoderna. Rapporto sul sapere* (14° ed.). Milano: Feltrinelli.
- Magatti, M. (2005). *Il potere istituyente della società civile*. Roma-Bari: Laterza.
- Mahler, M. S., Pine, F., & Bergman, A. (1975). *The psychological birth of the human infant symbiosis and individuation*. New York: Basic Books.
- Malapeira, D. M., & Ferrer, A. V. (a cura di) (2010). *Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.
- Malheiros, J. da S. M. (2013). *Diagnóstico da situação da população imigrante em Portugal: desafios e potencialidades*. Report comissionado pela ACIDI I.P. Lisboa. [online] [https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/183261/EstudoNacional\\_Web.pdf/54b9d9df-c68f-48ea-bfeb-cbfda776ad46](https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/183261/EstudoNacional_Web.pdf/54b9d9df-c68f-48ea-bfeb-cbfda776ad46).
- Malheiros, J., & Fonseca, L. (2011). *Acesso à habitação e problemas residenciais dos imigrantes em Portugal*. Lisboa: ACIDI.
- Mantovani, G. (2005). *L'elefante invisibile alla scoperta delle differenze culturali*. Firenze: Giunti.
- Mantovani, G. (2008). *Intercultura e mediazione. Teorie ed esperienze*. Roma: Carocci.
- Marques, M. M. (a cura di) (2010). *Estado-Nação e Migrações Internacionais*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez-Alier, J., Pascual, U., Vivien, F. D., & Zaccai, E. (2010). Sustainable de-growth: Mapping the context, criticisms and future prospects of an emergent paradigm. *Ecological economics*, 69 (9), 1741–1747.
- Marx, K., & Engels, F. (1996). *Manifesto del Partito comunista. Traduzione di Palmiro Togliatti*. A cura di Togliatti, P., & Zangheri, R. Roma: Editori riuniti.

- Massoli, P., Mazziotta, M., Pareto, A., & Rinaldelli, C. (2014). *Indici composti per il BES*. Roma: ISTAT.
- Mattiazzi, G. (2014). *A participação dos/as migrantes nas políticas públicas para o desenvolvimento local. Os casos de Lisboa e Pádua*. Tesi di dottorato in Democracia no Secolo XXI, Universidade de Coimbra, 2014.
- Mattiazzi, G. (2016). *Democracia e imigração. Quantos estrangeiros cabem na europa?* Coimbra: Almedina.
- Mattiazzi, G. (2019). *Etica della responsabilità: valore sociale dell'impresa e del lavoro nel Vicentino*. In Messina, P. (a cura di). *Oltre la responsabilità sociale di impresa*. Padova: Padova University Press.
- Maturana Romesín, H., & Varela García, F. J. (2009). *El árbol del conocimiento: las bases biológicas del entendimiento humano*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Mayntz, R. (1999). La teoria della governance: sfide e prospettive. *Rivista italiana di scienza politica*, 29 (1), 3–21.
- Memmi, A. (2013). *The colonizer and the colonized*. London, New York: Routledge.
- Meneses, M. P. (2007). Subjects or Object of Knowledge? International Consultancy and the Production of Knowledge. In de Sousa Santos, B. (a cura di), *Cognitive Justice in a Global World. Prudent Knowledges for a Decent Life*. Lanham: Lexington, 353–374.
- Meneses, M. P. (2009). Poderes, direitos e cidadania: O 'retorno' das autoridades tradicionais em Moçambique. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 87, 9–42.
- Mény, Y., & Thoenig, J.-C. (1989). *Politiques publiques*. Paris: PUF.
- Messina, P. (2003). *Sistemi locali e spazio europeo*. Roma: Carocci.
- Messina, P. (2005). *Una policy regionale per lo sviluppo locale. Il caso della L.r. 8/2003 per i distretti produttivi del Veneto*. Padova: Cleup.
- Messina, P. (2006). Culture politiche locali e comparazione per contesti: un approccio ecologico all'analisi dei sistemi politici locali. *Antropologia ed epistemologia per lo studio della contemporaneità*, 77–96.
- Messina, P. (2008). *Reti di impresa e reti di città. Scenari evolutivi sostenibili per il Nordest*. Padova: CLEUP.
- Messina, P. (2009). *L'associazionismo intercomunale. Politiche e interventi delle regioni italiane: il caso del Veneto*. Padova: CLEUP.
- Messina, P. (2012a). *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*. Padova: Padova University Press.
- Messina, P. (2012b). *Percorsi di analisi di scienza politica*. Padova: CLEUP.
- Messina, P. (a cura di) (2019). *Oltre la responsabilità sociale di impresa. Territori generativi tra innovazione sociale e sostenibilità*. Padova: Padova University Press.
- Messina, P., & Bolgherini, S. (2014). *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*. Padova: Padova University Press.
- Messina, P., Gallo, L., & Parise, N. (2012). La sostenibilità politico istituzionale: Il caso studio dell'Ipa del Camposanpieresese. *Economia e società regionale*, (3), 61–74. <https://doi.org/10.3280/ES2011-003006>.

- Messina, P., & Salvato, M. (2007). *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di aree vaste a confronto*. Padova: CLEUP.
- Mezzadra, S. (2004). *I confini della libertà. Per un'analisi politica delle migrazioni contemporanee*. Roma: DeriveApprodi.
- Mignolo, W. (2004). *Historias Locales/Diseños Globales*. Madrid: Akal.
- Mignolo, W. D. (2005). «Un paradigma otro»: colonialidad global, pensamiento fronterizo y cosmopolitanismo crítico. *Dispositio*, 25 (52), 127–146.
- Montesperelli, P. (1998). *L'intervista ermeneutica*. Milano: Franco Angeli.
- Mosconi, G. (2001). La crisi postmoderna del diritto penale e i suoi effetti sull'istituzione penitenziaria. *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1 (3), 3–35.
- Mourato, J. M. (2012). Sobre-legislada e sub-regulada: a política de ordenamento do território em Portugal. 15° WORKSHOP APDR, POLÍTICAS PÚBLICAS, 24 de outubro de 2012. [online] [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/7235/1/ICs\\_JMourato\\_Sobrelegislada\\_A.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/7235/1/ICs_JMourato_Sobrelegislada_A.pdf)
- Município da Amadora - Divisão de Informação Geográfica. (2013). *Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Territorial (SIDT) do Município da Amadora*. [online] [https://www.cm-amadora.pt/images/TERRITORIO/INFORMACAO\\_GEOGRAFICA/PDF/ESTATISTICAS/sidt\\_2013.pdf](https://www.cm-amadora.pt/images/TERRITORIO/INFORMACAO_GEOGRAFICA/PDF/ESTATISTICAS/sidt_2013.pdf)
- Nico, R. M. R. (2013). *O papel das comunidades intermunicipais na descentralização administrativa. O caso da comunidade intermunicipal do Médio Tejo*. Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Gestão e Políticas Públicas, Universidade de Lisboa. <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/6162/2/DEFESA%20%9aLTIMOTESE.pdf>
- Noll, H. H. (2002). Towards a European system of social indicators: Theoretical framework and system architecture. *Assessing Quality of Life and Living Conditions to Guide National Policy*, (11), 47–87.
- Okin, S. M. (1992). Women, Equality, and Citizenship. *Queen's Quarterly*, 99 (1), 57–72.
- Ong, A. (1999). *Flexible Citizenship: The Cultural Logics of Transnationality*. Durham: Duke University Press.
- Orazi, F. (2009). Il capitale sociale. In: C. Carboni (a cura di), *La governance dello sviluppo locale*. Bologna: il Mulino, 95–135.
- O'Riordan, T., & Voisey, H. (2013). *The Transition to Sustainability: The Politics of Agenda 21 in Europe*. Abingdon: Taylor&Francis.
- Osservatorio Regionale sull'Immigrazione. (2011). *Immigrazione straniera in Veneto. Rapporto 2011*. Milano: Franco Angeli.
- Osservatorio Regionale sull'Immigrazione. (2013). *Immigrazione straniera in Veneto. Rapporto 2013*. Venezia-Mestre: Regione Veneto.
- Osservatorio Regionale sull'Immigrazione. (2018). *Rapporto annuale—Veneto/Immigrazione*. Venezia-Mestre: Regione Veneto.
- Pace, V. (2007). *Policy Dialogue among Cultures and Religions in the City*. In Beke-mans, L. et al. (a cura di), *Intercultural Dialogue and Citizenship*. Venezia: Mar-

- silio, 555–569.
- Padilla, B. (2013). Saúde dos imigrantes: multidimensionalidade, desigualdades e acessibilidade em Portugal. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 21(40).
- Padilla, B., & Ortiz, A. (2012). Fluxos migratórios em Portugal: do boom migratório à desaceleração no contexto de crise. Balanços e desafios. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 20 (39).
- Papa Benedetto XVI, Enciclica (2006). Deus caritas est. *Acta Apostolicae Sedis*, 98, 217–252.
- Pateman, C. (1989). *The Disorder of Women. Democracy, Feminism and Political Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Pecqueur, B. (1996). *Dynamiques territoriales et mutations économiques*. Paris: Editions L'Harmattan.
- Pegado, E., Palma Saleiro, S. (2009). *Avaliação Externa da Rede Social da Amadora* [Relatório Final]. Centro de Investigação e Estudos de Sociologia - Instituto Universitário de Lisboa. [https://www.cm-amadora.pt/images/INTERVENCAO\\_SOCIAL/REDE\\_SOCIAL/PDF/redesocial\\_avaliacao\\_externa.pdf](https://www.cm-amadora.pt/images/INTERVENCAO_SOCIAL/REDE_SOCIAL/PDF/redesocial_avaliacao_externa.pdf)
- Peixoto, J. (a cura di). (2011). *Imigrantes e segurança social em Portugal*. Lisboa: Observatório da imigração.
- Penninx, R., & Martiniello, M. (2007). Processi di integrazione e politiche (locali): stato dell'arte e lezioni di policy. *Mondi migranti*, 1 (3), 31–59.
- Pereira, S. (2008). Trabalhadores imigrantes de origem africana: precariedade laboral e estratégias de mobilidade geográfica. *Revista Migrações-Número Temático*, 2, 47–94.
- Peyrefitte, A. (1996). *La sociedad de confianza*. Barcelona: Editorial Andrés Bello.
- Polchi, V. (2010). *Blacks Out. 20 marzo, ore 00.01 Un giorno senza immigrati*. Roma: Laterza.
- Ponzo, I. (2014). Il welfare di comunità applicato alla cura. Sfide alla cittadinanza e trasformazione dei corsi di vita: precarietà, invecchiamento e migrazioni. Settima conferenza annuale ESPAnet Italia 2014, Torino, 18-20 settembre.
- Porter, M. E. (1990). *The competitive advantage of nations*. London Basingstoke: MacMillan.
- Portes, A. (2003). Conclusion: Theoretical Convergencies and Empirical Evidence in the Study of Immigrant Transnationalism. *International Migration Review*, 37 (3), 874–892. [https://www.researchgate.net/publication/227621138\\_Conclusion\\_Theoretical\\_Convergencies\\_and\\_Empirical\\_Evidence\\_in\\_the\\_Study\\_of\\_Immigrant\\_Transnationalism](https://www.researchgate.net/publication/227621138_Conclusion_Theoretical_Convergencies_and_Empirical_Evidence_in_the_Study_of_Immigrant_Transnationalism).
- Presta, G. (2009). Buone prassi di co-sviluppo. Il Tavolo Migranti e Cooperazione della Regione Friuli Venezia Giulia. *Studi Emigrazione*, 56 (174),
- Prigogine, I. (1997). *The end of certainty*. New York: The Free Press.
- Putnam, R. D. (2000). *Comunidade e democracia*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Quijano, A. (1997). *Estado-Nación, Ciudadanía y Democracia em Cuestión*. In H. Gonzáles & H. Schmidt (a cura di) *Democracia para una nueva sociedad*. Caracas: Nueva Sociedad.

- Quijano, A. (2009). *Colonialidade do poder*. In de Sousa Santos, B. & Meneses, M. P. *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina, 73–118.
- Quintaneiro, T., & Oliveira, M. G. M. (2002). *Labirintos simétricos: introdução à teoria sociológica de Talcott Parsons*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Regione Veneto (2011). *Rapporto Statistico 2011*. Venezia.
- Regione Veneto (2013). *Rapporto Statistico 2013*. Venezia.
- Reis, J., Tolda, J., Pereira, T. S., & Serra, N. (2010). *Imigrantes em Portugal: economia, sociedade, pessoas e territórios*. Coimbra: Almedina.
- Reitz, J. G. (2018). *Warmth of the welcome: The social causes of economic success in different nations and cities*. London: Routledge.
- Renault, M. (2016). Collective construction of social indicators of wellbeing. Analytical insights from an experiment. In: M. Lehtonen, P.B. Joly, & L. Aparicio (a cura di), *Socioeconomic Evaluation of Megaprojects: Dealing with Uncertainties*. London: Taylor & Francis.
- Ricchini, C., Manca, E., & Melograni, L. (a cura di) (1997). *Antonio Gramsci. Le sue idee nel nostro tempo*. Roma: L'Unità.
- Ricuperati, G. (2004). *Cosmopolitismo*. In: Bobbio, N., Matteucci, N. & Pasquino, G. (a cura di) *Dizionario di Politica*. Torino: UTET.
- Rizzo, L. S. (2013). Politiche territoriali UE, sviluppo partecipato e cooperazione. Percorsi, orientamenti, prospettive. *Economia e società regionale*, 31 (1), 131–149.
- Robertson, R. (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage.
- Rogers, P. P., Jalal, K. F., & Boyd, J. A. (2008). *An introduction to sustainable development*. London: Earthscan.
- Rostow, W. W. (1960). *The Stages of Economic Development: A non-communist manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rovisco, M. L. (2001). Panorama histórico da emigração portuguesa. *Janus*, 2001, 138–139.
- Ruivo, F. (2010). O poder local português e a participação formal dos imigrantes. Oficina do CES, 349.
- Ruivo, F., Gomes, C. A., & Francisco, D. (2011). *O poder local português e a construção europeia. O Estado labirintico revisitado*. Coimbra: Almedina.
- Rullani, E. (2008). *Impresa e territorio nella società della conoscenza*. In: Centazzo, R. & Pasini, F. (a cura di) *I sistemi produttivi locali. Evidenze empiriche e politiche di sviluppo*. Milano: Franco Angeli, 17–59.
- Rullani, E. (2010). *Modernità sostenibile. Idee, filiere e servizi per uscire dalla crisi*. Venezia: Marsilio.
- Said, E. (2003). *Orientalism: Western Representations of the Orient*. London: Penguin.
- Salvemini, M. T. (2014). Indicatori di benessere e politiche pubbliche. *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1–2 (March-June), 285–290. <https://doi.org/10.1432/77796>.
- Sartre, J. P. (1963). *Critica della ragione dialettica*. Milano: Il Saggiatore.
- Schellino, A. (2013). Pierre Bouretz, 22 variations sur Babel. *Studi Francesi. Rivista quadrimestrale fondata da Franco Simone*, 170 (LVII | II), 503.



- Schiller, N. G. (2008). *Beyond Methodological Ethnicity: Local and Transnational Pathways of Immigrant Incorporation* (N. 1650–5743; Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations). Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM) and Department of International Migration and Ethnic Relations (IMER) Malmö University.
- Schmidt, D., & Palutan, G. (2010). *Il noi politico del Nord Est. Migranti, locali e Victor Turner*. Milano: Franco Angeli.
- Scipioni, A., & Mazzi, A. (2015). *Un cruscotto per gli indicatori di sviluppo sostenibile a livello urbano*. In Tasso, E., Mola, A., Cortesi, A. & Candiello, A. (a cura di). Venezia: Edizioni Ca' Foscari, 159–166.
- Scoones, I. (2010). *Sustainability*. In: Cornwall, A. & Eade, D. (a cura di). Rugby: Practical Action - Schumacher Centre for Technology and Development, 153–162.
- Selden, M., & You, L. (1997). The reform of social welfare in China. *World Development*, 25 (10), 1657–1668. [online] [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(97\)00055-7](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(97)00055-7).
- Serrão, J. (1970). Conspecto histórico da emigração portuguesa. *Análise Social*, 597–617.
- Severino, E., & Curado, P. (2005). Uma abordagem municipal sobre o fenómeno da Religião. *Revista Lusófona de Ciência das Religiões*, 7–8, 121–125.
- Shucksmith, M. (2002). Endogenous Development, Social Capital and Social Inclusion: Perspectives from LEADER in the UK. *Sociologia Ruralis*, 40 (2), 208–218. <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00143>.
- Smardon, R. C. (2008). A comparison of Local Agenda 21 implementation in North American, European and Indian cities. *Management of Environmental Quality: An International Journal*, 19 (1), 118–137.
- Smith, A. (1976). *La ricchezza delle nazioni*. Roma: Newton Compton.
- Soresi, R. (2009). *L'imprenditoria straniera nel camposampierese*. Tesi di Master in «Governance delle Reti di Sviluppo Sostenibile». Università degli Studi di Padova, Padova.
- Soriero G. (2016). Crisi del regionalismo e competitività territoriale: luci ed ombre della coesione italiana. *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1, 245–258. <https://doi.org/10.1432/83377>.
- SOS Racismo. (2002). *A imigração em Portugal*. Lisboa: SOS Racismo.
- Sousa, N. J. (2013). A atual reforma da administração local. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto*, 3 (3).
- Spangenberg, J. H. (2002). Institutional sustainability indicators: an analysis of the institutions in Agenda 21 and a draft set of indicators for monitoring their effectivity. *Sustainable Development*, 10 (2), 103–115. <https://doi.org/10.1002/sd.184>.
- Spangenberg, J. H., Pfahl, S., & Deller, K. (2002). Towards indicators for institutional sustainability: Lessons from an analysis of Agenda 21. *Ecological Indicators*, 2 (1), 61–77.
- Stasi, A. D. (a cura di). (2008). *I diritti sociali degli stranieri. Principi e disciplina in*

- Italia e in Europa*. Roma: Ediesse.
- Stiglitz, J., Sen, A., & Fitoussi, J. (2009). *Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (CMEPSP)*.
- Stöhr, W. B., & Taylor, D. R. F. (1981). *Development from above or below? The dialectics of regional planning in developing countries*. Chichester: Wiley.
- Tabboni, S. (1990). *Vicinanza e lontananza. Modelli e figure dello straniero come categoria sociologica*. Milano: Franco Angeli.
- Tacchi, E. M. (2004). *Sostenibilità ambientale e partecipazione: modelli applicativi ed esperienze di Agenda 21 locale in Italia*. Milano: Franco Angeli.
- Taralli, S. (2013). Indicatori del Benessere Equo e Sostenibile delle Province: informazioni statistiche a supporto del policy-cycle e della valutazione a livello locale. *RIV Rassegna Italiana di Valutazione*, 55, 171–187. <https://doi.org/10.3280/RIV2013-055010>.
- Tarrow, S. (1996). Making social science work across space and time: a critical reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work. *American political science review*, 90 (02), 389–397.
- Tasso, E., Mola, A., Cortesi, A., & Candiello, A. (a cura di) (2015). *Misurare l'innovazione digitale. Gli indicatori di successo delle politiche di innovazione territoriale*. Venezia: Edizioni Ca' Foscari.
- Todorov, T. (1992). *La conquista dell'America. Il problema dell'altro*. Torino: Einaudi.
- Tolda, J. (2001). *Globalização e espaços locais: economia do conhecimento e da inovação*. In: Reis, J. & Baganha, M. I. (a cura di) *A economia em curso: contextos e mobilidades*. Porto: Afrontamento, 87–110.
- Trento, A. (1987). *Argentina e Brasile come paesi d'emigrazione nella pubblicistica italiana (1860-1920)*. São Paulo: Istituto Italiano di Cultura.
- Trigilia, C. (1982). Modernizzazione, accentramento e decentramento politico. *Stato e mercato*, II, 45–92.
- Trigilia, C. (1986). *Grandi partiti e piccole imprese: comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*. Bologna: il Mulino.
- Tullio-Altan, C. (1995). *Ethnos e civiltà*. Milano: Feltrinelli.
- Turchi, G. & Messina, P. (2019). Interazione sociale per generare coesione sociale: nuove metriche per la misurazione. In: Messina, P. (a cura di). *Oltre la responsabilità sociale di impresa. Territori generativi tra innovazione sociale e sostenibilità*. Padova: Padova University Press: 223-239.
- Turchi, G., & Gherardini V. (2014). *Politiche pubbliche e governo delle interazioni della comunità. Il contributo della metodologia Respons.In.City*. Milano: Franco Angeli.
- Turco, A. (2003). I territori della globalizzazione: scale, logiche, sostenibilità. *Rivista geografica italiana*, 110 (4), 649–660.
- Unioncamere del Veneto - Area Studi e Ricerche. (2013). *Oltre il Pil 2013. La geografia del benessere nelle regioni italiane e nelle città metropolitane*. Venezia: Unioncamere.
- Unioncamere del Veneto & Università Ca' Foscari di Venezia (2016). *Oltre il PIL 2015-*

2016. Venezia: Unioncamere.
- United Nations. Department of Economic and Social Affairs. (2007). *Indicators of sustainable development: Guidelines and methodologies*. New York: United Nations Publications.
- United Nations Development Programme (2005). Investing in development: a practical plan to achieve the Millennium Development Goals. In: Sachs, J. *Overview*. New York: United Nations Publications.
- Valentin, A., & Spangenberg, J. H. (2000). A guide to community sustainability indicators. *Environmental Impact Assessment Review*, 20 (3), 381–392.
- Vangelista, C. (a cura di) (2011). *Areia. Le nuove immigrazioni tra Europa e America Latina*. Roma: CISU.
- Vattimo, G. (1989). *La società trasparente*. Milano: Garzanti.
- Vecchiato, T. (2014). Il welfare generativo, una sfida politica e sociale. *Studi Zancan. Politiche e servizi alle persone*, 4, 40–44.
- Viazzo, P. P. (1998). Migrazione e mobilità in area alpina: scenari demografici e fattori socio-strutturali. *Histoire des Alpes - Storia delle Alpi - Geschichte der Alpen*, 37-48 [online] <http://hdl.handle.net/2318/113498>.
- Wallerstein, I. (2010). *Alla scoperta del sistema mondo*. Roma: manifestolibri.
- Ware, C. F. (1932). Immigration. In *Encyclopedia of the Social Sciences: Vol. VII*. New York: Macmillan.
- Warning, M. J. (2009). *Transnational public governance: Networks, law and legitimacy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Weber, M. (1991). *Relações comunitárias e étnicas*. Brasília: Editora da UNB.
- Weber, M. (2003). *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*. Milano: Biblioteca Universale Rizzoli.
- Wessler, H., Peters, B., Brüggemann, M., Königslöw, K. K., & Sifft, S. (2008). *Transnationalization of public spheres*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wieviorka, M. (2001). *La differenza culturale. Una prospettiva sociologica*. Roma-Bari: Laterza.
- Wimmer, A., & Schiller, N. G. (2003). Methodological Nationalism, the Social Sciences, and the Study of Migration: an Essay in Historical Epistemology. *International Migration Review*, 37 (3), 576–610. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1747-7379.2003.tb00151.x>.
- Wolf, E. R. (2010). *Europe and the People without History*. Berkeley: University of California Press.
- Young, I. M. (1989). Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship. *Ethics*, 99, 250–274.
- Zamagni, S. (a cura di) (2011). *Libro bianco sul Terzo settore*. Bologna: il Mulino.
- Zamagni S. (2018). “Dalla responsabilità sociale alla responsabilità civile dell’impresa”. Relazione presentata alla XIV edizione della M.A.S.TER School, Oltre la responsabilità sociale di impresa: comunità e territori sostenibili. Padova, Banca Etica, 13 settembre.

- Zamagni, S., & Sacco, P. L. (2002). *Complessità relazionale e comportamento economico. Materiali per un nuovo paradigma di razionalità*. Bologna: il Mulino.
- Zara, S. (2007). *Governance europea: Esperienza dell'Unione dei Comuni del Camposampierese*. Tesi di Laurea per la Facoltà di Scienze Politiche, Corso di Laurea in Relazioni Internazionali e Diritti Umani. Università degli Studi di Padova.



## Indice delle tabelle e delle figure

- Tabella 1. Paradigma europeo per l'integrazione dei migranti internazionali
- Tabella 2. Ricostruzione dei riferimenti teorici del paradigma europeo per l'integrazione dei migranti internazionali
- Tabella 3. Paradigma europeo dello sviluppo
- Tabella 4. Ricostruzione dei riferimenti teorici del paradigma europeo dello sviluppo-senza-i-migranti
- Tabella 5. Modello analitico dei processi di ricodificazione delle politiche europee per l'integrazione e lo sviluppo locale nella transizione paradigmatica della modernità
- Tabella 6. Quadro di ipotesi (H1) per l'analisi della migrazione internazionale nella transizione paradigmatica: tensione tra integrazione e interculture
- Tabella 7. Quadro di ipotesi (H2) per l'analisi della migrazione internazionale nella transizione paradigmatica: tensione tra sviluppo-senza-i-migranti e sperimentazioni-con-i-migranti
- Tabella 8. Quadro sintetico di ipotesi (H1-H2) per l'analisi della migrazione internazionale nella transizione paradigmatica
- Tabella 9. Conflitti paradigmatici nella gestione dell'inclusione nella modernità applicati alla dimensione migratoria e dello sviluppo locale
- Tabella 10. Variabili indipendenti (VI) e variabili dipendenti (VD) nella comparazione per contesti
- Tabella 11. Definizione dei criteri per l'analisi del contenuto – LIVELLO DESCRITTIVO (D)
- Tabella 12. Codificazione dei criteri per l'analisi del contenuto – LIVELLO INTERPRETATIVO (I)
- Figura 1. Prospettiva storica del conflitto tra principi costitutivi della modernità occidentale
- Figura 2. Genesi della Crisi paradigmatica della modernità
- Figura 3. Ricodificazione: genesi del Corto circuito moderno
- Figura 4. Tensioni tra principi della modernità: integrazione e interculture
- Figura 5. Tensioni tra principi della modernità: sviluppo e sperimentazioni sostenibili
- Figura 6. Obiettivi (nominali – reali) ed effetti della reiterazione delle politiche migratorie in Italia e Portogallo
- Figura 7. Circolo dinamico di riproduzione delle politiche migratorie, di sviluppo e welfare in Europa



## Indice delle sigle

ACIDI - Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural  
ACIME - Alto Comissariado para a Imigração e as Minorias Étnicas  
ACM – Alto Comissariado para as Migrações  
AEDI - Anno Europeo del Dialogo Interculturale  
AML - Área Metropolitana de Lisboa  
AMLN - Área Metropolitana de Lisboa, Margem Norte  
ANCI - Associazione Nazionale dei Comuni Italiani  
APCP - Associação Portuguesa de Ciência Política  
ASL - Azienda Sanitaria Locale (Azienda ULSS)  
ATO - Ambito Territoriale Ottimale  
BEST - Benessere Equo Sostenibile Territoriale  
CCIAA - Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura  
CEG/IGOT/UL - Centro de Estudos Geográficos do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa  
CESE - Consiglio Economico e Sociale Europeo  
CGIL - Confederazione Generale Italiana del Lavoro  
CIES - Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Instituto Universitário de Lisboa  
CLAI - Centro Local de Apoio ao Imigrante  
CLAS - Conselho Local de Ação Social da Amadora  
CLDS - Contrato Local de Desenvolvimento Social  
CMA - Câmara Municipal da Amadora  
CNEL - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro  
COE - Consiglio d'Europa  
CPT - Centri di Permanenza Temporanea  
CSF - Comissões Sociais de Freguesia  
CTE - Centro Territoriale per l'Impiego  
CTI - Conselhos Territoriais para a Imigração  
DIC - Divisão de Intervenção Cultural da Câmara Municipal da Amadora  
DIE - Divisão de Intervenção Educativa da Câmara Municipal da Amadora  
DIS - Divisão de Intervenção Social, Câmara Municipal da Amadora  
DPA - Documento programmatico d'area  
DS - Diagnóstico Social  
DSA - Diagnóstico Social da Amadora  
FMI - Fondo Monetario Internazionale  
G8 - Gruppo degli 8 paesi più industrializzati



G20- Gruppo dei 20 paesi più industrializzati  
GAE - Gabinete de Apoio ao Emprego, Câmara Municipal da Amadora  
GAH - Gabinete de Apoio à Habitação, Câmara Municipal da Amadora  
GAS - Gabinete de Apoio Social, Câmara Municipal da Amadora  
GFMD - Global Forum on Migration and Development  
ICS-UL - Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa  
IHRU - Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana  
INE - Instituto Nacional de Estatística  
INH - Instituto Nacional para a Habitação  
INPS - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale  
IPA - Intesa Programmatica d'Area  
IPAB - Istituto Pubblico di Beneficenza e Assistenza  
IPSS - Instituições Particulares de Solidariedade Social  
ISCSP-UTL - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa  
ISCTE - Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Univerisdade de Lisboa  
ISEG - Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa  
ISMU - Fondazione Iniziative e Studi sulla Multietnicità  
ISS - Instituto de Segurança Social  
ISTAT - Istituto Italiano di Statistica  
JF - Junta de Freguesia  
MIPEX - Migrant Integration Policy Index  
NATO - Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord  
NE - Núcleo Executivo (do Conselho Local de Ação Social)  
OCSE - Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico  
OMC - Organizzazione Mondiale del Commercio  
ONG - Organizzazione Non Governativa  
ONU - Organizzazione delle Nazioni Unite  
PA - Pubblica Amministrazione  
PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa  
PARES - Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais  
PAT - Piano di Assetto Territoriale  
PBC - Princípios Básicos Comuns  
PDM - Plano Diretor Municipal  
PDS - Plano de Desenvolvimento Social  
PER - Programa Especial de Realojamento  
PIL - Prodotto Interno Lordo  
PIMP - Projeto de Intervenção a Médio Prazo  
PROGRIDE - Programa para a Inclusão e Desenvolvimento

RSI - Rendimento Social de Inserção  
RSL - Rede Social Local  
SAAI - Sistema de Atendimento e Acompanhamento Integrado da Câmara Municipal da Amadora  
SAAL - Serviço de Apoio Ambulatório Local  
SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras  
SEFSTAT - Portal de Estatística  
SIDT - Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Territorial  
TC - Tavolo di Concertazione  
TFUE - Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea  
TUEL - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali  
UE - Unione Europea  
ULSS - Unità Locale Socio-Sanitaria  
UPA - Unione Provinciale Artigiani  
UPI - Unione delle Province Italiane  
URP - Ufficio Relazioni con il Pubblico



## Appendice – Mappa delle interviste

Tabella 1. Interviste esplorative e di ricognizione realizzate in Italia

nr.	Intervistato/a	Professione	Luogo di realizzazione	Data
1	Antonella Ferrandino	Dirigente del Comune di Padova -Unità di Progetto Accoglienza e Immigrazione (UPAI)	Padova	16/02/2012
2-3	Mariagrazia D'Acquino e Eliana Scozzato	ULSS 16 di Padova	Padova	24/1 e 02/02/12
4	Gabriella Brugnara	Ass. Granello di Senape (Carcere Due Palazzi - Padova)	Mogliano Veneto	24/02/2012
5	Paola Degani	Docente universitaria	Padova	18/01/2012
6	Ornella Favero	Ass. Granello di Senape (Carcere Due Palazzi - Padova)	Padova	17/04/2012
7	Marco Cali	Questura di Padova	Padova	11/04/2012
8	Andrea Bergamo	Ufficio Scolastico Provinciale di Padova	Padova	28/02/2012
9	Giovanni Allegretti	Ricercatore CES-UC	Padova	21/09/2012
10	Selena Grimaldi	Ricercatrice Università di Padova	Padova	02/10/2012
11	Patrizia Messina	Docente Università di Padova	Padova	26/02/2013
12	Nicoletta Parise	Analista di politiche pubbliche	Padova	08/03/2013

Tabella 2. Interviste esplorative e di ricognizione realizzate in Portogallo

<b>nr.</b>	<b>Intervistato/a</b>	<b>Professione</b>	<b>Luogo di realizzazione</b>	<b>Data</b>
1-2	Clemens Zobel e Elias Barbosa	Docente universitario e Ricercatore	Coimbra	01/05/2012
3	Marluci Menezes	Antropologa LNEC	Lisbona	03/03/2012
4	Maria Lucinda Fonseca	Geografa CEG-I-GOT	Lisbona	06/03/2012
5	Jorge Malheiros	Geografo CEG-I-GOT	Lisbona	08/03/2012
6	Juliana Torquato	Ricercatrice CES-UC	Lisbona	02/03/2012
7	Rogério Roque Amaro	Docente ISCTE-IUL	Lisbona	05/07/2012
8	Vanessa Sousa	Ricercatrice ISCTE-IUL	Lisbona	04/07/2012
9	Jorge Cancela	Membro Associazione para a valorização da Alta de Lisboa	Lisbona	09/07/2012
10	Isabel Guerra	Docente ISCTE-IUL	Lisbona	22/10/2012
11	Camila Pombeiro	Dottoranda	Lisbona	15/01/2013

Tabella 3. Interviste in profondità realizzate per lo studio dell'Intesa Programmatica d'Area del Camposampierese (IPA)

<b>nr.</b>	<b>Intervistato/a (M=Migrante/N=Non migrante)</b>	<b>Luogo di realizzazione</b>	<b>Data</b>
1	Docente universitaria – Università di Padova (N)	Padova (PD)	01/10/2012

2	Dirigente dell'IPA (N)	Camposampiero (PD)	20/09/2011
3	Tecnica dell'IPA (N)	Camposampiero (PD)	09/02/2012
4	Dirigente Cooperativa G.E.A. – Padova (N)	Cittadella (PD)	12/03/2013
5	Dirigente ULSS 15 Alta Padovana (N)	Cittadella (PD)	12/03/2013
6	Rappresentante Associazione Japoo Senegalesi – Camposampiero (M)	Camposampiero (PD)	28/02/2013
7	Rappresentante Associazione Tam Tam Sene – Trebaseleghe (M)	Trebaseleghe (PD)	01/03/2013
8	Rappresentante Associazione di Cultura Islamica – Borgoricco (M)	Villanova di Camposampiero (PD)	15/02/2013
9	Dirigente Cooperativa Nuovo Villaggio – Padova (N)	Padova (PD)	25/02/2013
10	Sindacalista CGIL – Padova (N)	Cittadella (PD)	12/03/2013
11	Dirigente Scolastico (N)	Camposampiero (PD)	15/03/2013
12	Politica – Villanova di Camposampiero (N)	Mestre (VE)	01/03/2013
13	Sindacalista CGIL – Padova (N)	Padova (PD)	28/02/2013

Tabella 4. Interviste in profondità realizzate per lo studio della Rede Social Local di Amadora (RSL)

<b>nr.</b>	<b>Intervistato/a (M=Migrante/N=Non migrante)</b>	<b>Luogo di realizzazione</b>	<b>Data</b>
1	Tecnica Dep.to Intervenção Social – CMA (N)	Amadora	16/10/2012
2	Tecnica Dep.to Intervenção Social – CMA (N)	Amadora	11/01/2013
3	Dirigente ISS – Lisboa-Amadora (N)	Amadora	11/01/2013
4	Membro Coletivo pelo Direito à Habitação – Amadora (N)	Lisbona	18/01/2013
5	Membro Associação Espaço Jovem – S. Filomena – Amadora (M)	Amadora	22/01/2013
6	Membro Comissão de moradores do Bairro Santa Filomena – Amadora (M)	Amadora	22/01/2013
7	Membro Associação Unidos de Cabo Verde – Amadora (N)	Amadora	23/01/2013
8	Membro Associação Unidos de Cabo Verde – Amadora (M)	Amadora	23/01/2013
9	Membro Associação Unidos de Cabo Verde – Amadora (M)	Amadora	23/01/2013
11	Tecnica Dep.to Intervenção Social – CMA (N)	Amadora	24/01/2013
12	Dirigente Santa Casa da Misericórdia – Amadora (N)	Amadora	24/01/2013
13	Membro Associação dos Amigos da Encosta Nascente S. Filomena – Amadora (M)	Amadora	24/01/2013
14	Membro Associação Caboverdeana de Lisboa (M)	Lisbona	18/01/2013







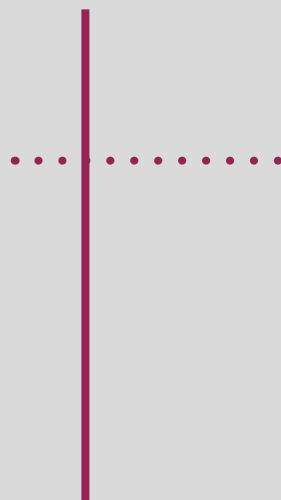
Divenuti egemonici nella modernità occidentale ormai collassata, i principi razionali-coloniali che ispirano gli approcci europei alle migrazioni, al welfare e alle politiche di sviluppo generano corto circuiti epistemici e sociali: campi energetici instabili dove conflitti, marginalità ed esclusione interessano non solo gli immigrati ma sempre più persone-oggetto.

La ricerca condotta in Europa tra il 2010 e il 2020 descrive gli impatti violenti delle politiche normativo-securitarie che impongono ossessivamente l'integrazione degli immigrati, la monocultura della crescita economica lineare e allontanano ognuno di noi dalle scelte di programmazione dello sviluppo.

Maturate dalla decennale ricerca sul campo, le proposte epistemologiche e sociali presentate nel volume spingono oltre il corto circuito moderno per riattivare processi di trasformazione sociale, integrare cicli di policy ispirati da logiche emancipatorie e realizzare percorsi di decolonizzazione delle istituzioni e dei territori.

Sul piano metodologico, il libro fornisce uno strumento operativo sperimentale: l'Indice di Diversità Epistemica e Sociale per la Coesione (IDESC), un procedimento ermeneutico che permette di individuare e misurare le relazioni tra meccanismi che riproducono i corto circuiti epistemici e le diverse pratiche emancipatorie in un contesto sociale.

Non l'ennesimo set di indicatori ma una bussola che punta alle periferie, alle aree interne, al Sud globale con i quali ripartire per promuovere azioni integrate di cambiamento istituzionale e di investimento pubblico-privato, realizzando interazioni coesive fra attori esogeni ed endogeni, che rompano lo squilibrato disordine economico e sociale dominante.



ISBN 978-88-6938-258-1



9 788869 382581

**€ 30,00**