

Dispositivi d'inclusione. L'agency in gioco nei documenti di governance delle migrazioni a Reggio Emilia

Damiano Razzoli, Matteo Rinaldini

I processi di gestione e di integrazione degli immigrati hanno progressivamente visto accrescere il peso del ruolo delle città e delle amministrazioni municipali. Inoltre, la crisi del welfare e la sua relazione con le dinamiche di inserimento degli immigrati nelle società di arrivo ha contribuito a ridefinire l'ambito urbano come luogo strategico di *governance* dell'immigrazione, con il conseguente coinvolgimento di una pluralità di soggetti pubblici e privati e la necessità di normare tale coinvolgimento attraverso forme contrattuali. In questo articolo, il focus sulla localizzazione delle politiche migratorie è integrato con una prospettiva che si focalizza sull'analisi degli strumenti del governo locale e sulle forme di contrattazione sociale in essi implicati. Tali strumenti possono essere concepiti come oggetti che, secondo l'*actor-network-theory*, contribuiscono a modellare le relazioni sociali e come dispositivi mediante i quali un Comune implementa determinate politiche. L'obiettivo dell'articolo è capire in che modo questi strumenti di governo locale, attraverso il *framework* teorico adottato, possano caratterizzare e posizionare le amministrazioni pubbliche, i soggetti e i cittadini. Nella fattispecie, sono state prese in esame le delibere di Giunta del Comune di Reggio Emilia nel periodo 2004-2018 finalizzate all'implementazione delle politiche di *governance* dell'immigrazione a livello locale.

Parole-chiave: dispositivo, *agency*, contrattualizzazione sociale, migrazioni, *governance* urbana

DOI: 10.1485/AIS_2019/13_3439233

Premessa

I processi di gestione dei flussi migratori e di integrazione degli immigrati hanno progressivamente visto accrescere il peso del ruolo delle città e delle amministrazioni municipali. In questa direzione, sempre più studi hanno affrontato il tema della cosiddetta *Multilevel Governance* (MLG) dei processi migratori (Piattoni 2010; Stephenson 2013), enfatizzando l'importanza della dimensione locale (Campomori and Caponio 2016; Zapata-Barrero, Caponio and Scholten 2017), in particolare di quella urbana, per l'analisi dell'impostazione e dell'impatto delle politiche migratorie (Caponio and Borkert 2010; Zapata-Barrero 2015; Caponio and Donatiello 2017).

Tale attenzione si giustifica per il fatto che il ricorso al *framework* dei modelli nazionali non riesce a cogliere pienamente le tensioni sociali alle quali le città sono chiamate a rispondere in termini di una maggiore inclusione e partecipazione civica per favorire la coesione sociale (Caponio, Jubany and Güell 2015;

Finotelli and Michalowski 2012; Jacobs and Rea 2007). Inoltre, la crisi del welfare e la sua relazione con le dinamiche di inserimento degli immigrati nelle società d'arrivo (Pugliese 2013) ha contribuito a ridefinire l'ambito urbano come luogo strategico di *governance* dell'immigrazione (Daly 2003; Vitale 2005), con il conseguente coinvolgimento di una pluralità di soggetti pubblici e privati e con la necessità di normare tale coinvolgimento attraverso patti civici promossi da amministrazioni locali, definibili come forme contrattuali (Bobbio 2000; Gaudin 1999). In accordo con Vitale (2005), queste forme contrattuali risultano essere strumenti che si basano su una precisa concezione di attore e di azione, ovvero sulla *human agency*.

Nel presente articolo il focus sulla localizzazione delle politiche migratorie è integrato con una prospettiva ancora poco sondata che si focalizza sull'analisi degli strumenti di governo locale e sulle forme di contrattazione sociale in essi implicati. I testi amministrativi e programmatici di un'Amministrazione comunale saranno considerati, alla luce della *actor-network-theory*, oggetti (Latour 2005) che contribuiscono a modellare le relazioni sociali e dispositivi (Foucault 1975, 2001; Deleuze 1986; Agamben 2006) mediante i quali il Comune implementa determinate politiche. In questo senso, gli strumenti dell'azione pubblica (quali delibere, regole, indicatori, incentivi, convenzioni, standard ecc.), assunti come dispositivi, hanno una precisa caratterizzazione cognitiva normativa, che svolge una funzione assiologica (Vitale 2005). L'analisi che si presenta nelle prossime pagine, tuttavia, non si concentra sulla costruzione dei dispositivi e sulla loro determinazione nell'azione sociale pratica degli attori, ma piuttosto sul modo in cui i dispositivi caratterizzano e posizionano le amministrazioni pubbliche, i soggetti e i cittadini. In altri termini, l'oggetto del presente articolo sono le forme di contrattazione sociale che i dispositivi presi in considerazione implicano, forme di contrattazione sociale enucleate da Vitale (2005, 2013) in quattro tipologie di matrici di *agency*: mercantile, domestica, civica e progettuale.

Nell'intento di mettere alla prova il *framework* teorico adottato, come primo *step* di un programma di ricerca più ampio finalizzato a spiegare come i dispositivi caratterizzino le forme di *agency* della contrattualizzazione sociale nella *governance* dell'immigrazione a livello locale, si è scelto di analizzare i testi redatti dall'Amministrazione comunale della città di Reggio Emilia nell'arco temporale 2004-2018, con un'attenzione specifica alle delibere della Giunta comunale. L'analisi del corpus testuale ha messo in luce la prevalenza di una matrice civica che parallelamente tende ad informare un ulteriore livello di *agency*, generando in questo modo una configurazione matriciale composita. Inoltre, dalla stessa analisi è emersa la presenza, soprattutto nel primo periodo dell'arco di tempo considerato, di una peculiare declinazione di contrattualizzazione rispetto a

quella basata sulla matrice civica, che, per il ruolo prevalente ricoperto dagli enti pubblici all'interno di essa, si è scelto di definire *istituzionale*. L'articolo è composto da una prima parte in cui sono illustrate le ragioni per cui si ritiene utile concepire gli strumenti amministrativi come oggetti e dispositivi che hanno un ruolo attivo nella costruzione del sociale; successivamente è descritto il contesto della ricerca e la metodologia adottata; infine sono riportati i risultati emersi dall'analisi.

1. Gli strumenti del governo locale come oggetti epistemici e dispositivi sociali

Come si è scritto sopra, la dimensione locale (e in particolare la dimensione urbana) ha acquisito nel corso del tempo un ruolo sempre più strategico (e critico) nella *governance* dei processi migratori. Tale acquisizione di importanza della dimensione locale nella struttura di *Multilevel Governance* dell'immigrazione è naturalmente riscontrabile anche in Italia. Allo stesso tempo è possibile individuare alcune peculiarità del contesto italiano per quel che riguarda le politiche di gestione dei processi migratori. Infatti, da una parte si è assistito alla devolution a governi decentrati e alla società civile in materia di politiche di accoglienza e inclusione, con un'incentivazione del ruolo protagonista dei Comuni; dall'altra parte, l'integrazione degli immigrati è stata connotata (soprattutto negli ultimi anni) come priorità nazionale ed europea, con una marcata politicizzazione e un crescente controllo centralizzato, in contraddizione con una struttura istituzionale tendenzialmente decentrata (Campomori and Caponio 2016). Inoltre, un dato di ulteriore interesse è la recente variazione del panorama migratorio con un aumento del numero di immigrati con lo status di richiedenti asilo, che pone gli amministratori e gli operatori del welfare di fronte alla necessità di fronteggiare una complessità di bisogni espressi da soggetti con un profilo tra loro ulteriormente diversificato. Tale complessità si riflette sull'impostazione degli strumenti dell'azione pubblica. Su un piano teorico, risulta interessante guardare ai processi di *governance* attraverso le cornici regolative definite dai documenti che deliberano l'orientamento e l'implementazione di determinate politiche, all'interno dei quali sono stabilite le posizioni e le categorie che assumono le amministrazioni pubbliche e i cittadini nelle loro relazioni reciproche. In questo senso si ritiene utile studiare tali documenti assumendoli come dispositivi, termine polisemico che rimanda sia alla *disposition* di Bourdieu, sia al concetto di *dispositif* rielaborato da Foucault. In accordo con Borghi e Vitale (2006), Bourdieu da una parte pensa al dispositivo in quanto disposizione, schemi di organizzazione delle attività pratiche iscritte nei corpi di agenti sociali che si dispongono all'interno di determinati processi;

dall'altra parte, secondo la concezione di Foucault, i dispositivi sono soprattutto configurazioni che agiscono sui soggetti sociali, dall'esterno di essi. In questo senso, i dispositivi sono «macchine che producono soggettivazioni», un insieme eterogeneo «che implica discorsi, istituzioni, strutture architettoniche, decisioni regolative, leggi, misure amministrative, enunciati scientifici, proposizioni filosofiche, morali e filantropiche [...]. Il dispositivo esso stesso è la rete che si stabilisce fra questi elementi» (Foucault 2001, 299-300). In questo senso è possibile sostenere che il dispositivo: svolge una funzione strategica nel definire il ruolo dei soggetti, ovvero orienta rapporti di forze che supportano tipi di sapere e sono supportati da essi (*ibidem*); presuppone una temporalità e una prospettiva, in quanto delinea «ciò che siamo e ciò che stiamo divenendo, [...] ciò che appartiene alla storia e ciò che appartiene all'attuale, [...] ciò che appartiene all'analitica e ciò che appartiene alla diagnosi» (Deleuze 1989, 29 *trad. it.*); svolge un'azione di categorizzazione, in quanto ha «la capacità di catturare, orientare, determinare, intercettare, modellare, controllare e assicurare i gesti, le condotte, le opinioni e i discorsi degli esseri viventi» (Agamben 2006, 21-22).

Nella loro analisi dei processi di categorizzazione, Borghi e Vitale (2006) mettono in luce come questo cambiamento di prospettiva porti una serie di conseguenze. La possibilità di coordinamento fra gli individui, dunque, non si appoggerebbe esclusivamente sulla qualità delle relazioni sociali, sulla possibilità di intendersi o sulla equa ripartizione di media simbolici: essa poggia anche sulla presenza di oggetti, rilevanti per la loro materialità e capaci di influenzare il coordinamento. Il ruolo attribuito agli oggetti richiama quanto fatto emergere dalla teoria *actor-network*, per la quale il sociale si distingue non solo per una costellazione di inter-soggettività, ma di interoggettività (Latour 1996, 2005), spingendo quindi l'osservatore a osservare anche la dimensione materiale, con cui i soggetti sono in rete nella vita di ogni giorno (Orlikowski 2007) e, in essa, la funzione degli oggetti. A partire dagli sviluppi degli studi ispirati alla teoria *actor-network* e in più generale alla sociologia della scienza è, dunque, possibile analizzare i documenti con i quali un'amministrazione pubblica descrive le modalità di implementazione di una determinata politica assumendoli come oggetti che hanno un ruolo e una funzione nell'intermediazione della socialità (Knorr-Cetina 1997; Carlile 2004, 2006). In altri termini, i documenti amministrativi che istruiscono politiche riguardanti determinati fenomeni sociali sono oggetti e dispositivi che contribuiscono a svolgere un'azione di orientamento dei rapporti di forza tra soggetti. Essi attribuiscono posizioni e categorie a tali soggetti e hanno la finalità di costruire socialità sulla base dell'esistente. Questi documenti, inoltre, presentano una tensione al divenire, frutto di un'azione collettiva tra gli *stakeholder* coinvolti, che implementa ulteriori modalità di azioni collettive tra i soggetti chiamati in causa. Facendo ricorso a

un'analisi delle tipologie di oggetti che facilitano la socialità e l'azione collettiva in situazioni di collaborazione tra discipline scientifiche differenti (Nicolini, Mengis and Swan 2012), è possibile attribuire ai documenti amministrativi su cui si fondano pratiche di *governance* la definizione di *oggetti epistemici* (Knorr-Cetina 1997, 1999; Rheinberger 2005), in quanto incorporano ciò che si sa e ciò che ancora non si sa del tutto (detto altrimenti, il divenire a cui fa menzione Deleuze (1989) nel definire il concetto di dispositivo) e consolidano una relazione sociale, in quanto la loro complessità necessita di forze sociali e la loro finalità di una compartecipazione e un senso di riconoscimento tra i soggetti coinvolti. Da questo punto di vista, la presenza di tali oggetti sarebbe capace di influenzare il coordinamento dei rapporti e delle dinamiche sociali, almeno secondo gli obiettivi per i quali sono redatti.

Per approfondire in che modo si possa ritrovare una certa concezione dello statuto di attore e di azione nei documenti amministrativi, si ritiene che possa essere una proposta fertile una prospettiva di analisi sociologica sulla contrattualizzazione sociale, che dei rapporti e delle dinamiche sociali costituisce una forma di regolamentazione e di attivazione. Tale prospettiva si basa sulle matrici di *agency* proposte da Vitale (2005), per cui i termini regolamentazione, attivazione e contrattualizzazione, in riferimento alle politiche sociali, trovano una loro dimensione pratica nel ruolo svolto a livello locale dalla pubblica amministrazione. L'uso del concetto di *agency*, da considerare come criterio di valutazione attraverso cui classificare e giudicare gli strumenti dell'azione pubblica, permette di verificare in che modo si organizza per contratto l'azione degli attori sociali a livello locale all'interno dei documenti amministrativi oggetto della nostra analisi. Proprio in questo senso, tali documenti amministrativi si delineano come oggetti epistemici, in quanto stabiliscono le modalità mediante le quali regolare una relazione sociale. Vitale (2005) enuclea quattro tipologie di matrice di *agency* con cui descrivere le forme di contrattualizzazione delle politiche sociali: a) *mercantile*, legata ai criteri di giustizia del mercato e alla libertà di scelta dei soggetti; b) *domestica*, fondata sulla responsabilizzazione dei soggetti e sulla contropartita per l'accesso a beni e servizi; c) *civica*, che enfatizza la partecipazione a scelte collettive e all'impegno comunitario e l'introduzione di intese di segno consensuale attraverso partnership fra diversi soggetti, pubblici e privati; d) *progettuale*, basata su progetti finalizzati ad accrescere l'attività dei soggetti e a moltiplicarne i legami, la cui prossimità può generare nuovi progetti.

Il riferimento alle matrici di *agency* permette di far emergere il livello operativo dei documenti che svolgono la funzione di dispositivi e oggetti epistemici in quanto elementi che ne definiscono dinamiche, direzioni e finalità.

2. Contesto e metodo

Reggio Emilia è certamente una delle tante realtà urbane italiane che negli anni hanno visto un significativo incremento della popolazione di origine straniera. I processi di immigrazione straniera nel territorio reggiano sono iniziati negli anni Settanta del secolo scorso, ma è solo a partire dagli anni Novanta che Reggio Emilia si è affermata come uno dei principali poli attrattivi dei flussi migratori nel contesto italiano. La forte attrattività dei flussi migratori è quindi diventata un tratto persistente della realtà reggiana e, ancora oggi, Reggio Emilia si distingue per l'alta presenza di popolazione di origine straniera, con più di cento nazionalità presenti. Negli ultimi anni, Reggio Emilia - come altre realtà del paese - ha registrato un cambiamento qualitativo dei flussi migratori: accanto ad una trasformazione e ad una attenuazione dei flussi migratori «tradizionali», da qualche anno, in linea con le tendenze nazionali, è avvenuta una significativa crescita della presenza di immigrati con status di rifugiato e di richiedenti asilo. Nonostante sul totale della popolazione il numero di richiedenti asilo sia sempre rimasto nel complesso limitato, il «tema rifugiati» ha avuto, anche nel territorio reggiano, un significativo rilievo mediatico e ha progressivamente acquisito importanza nel dibattito politico locale.

L'immigrazione a Reggio Emilia, dunque, è un fenomeno non recente e consolidato, importante su un piano quantitativo e complesso e articolato su un piano qualitativo. Tutto ciò rende la realtà reggiana un contesto adeguato all'implementazione di una ricerca che ha l'obiettivo di studiare la produzione normativa finalizzata alla gestione dei processi migratori.

Coerentemente con il *framework* teorico adottato ci si è focalizzati su un corpus di testi amministrativi e programmatici utilizzati dal Comune di Reggio Emilia per definire le politiche migratorie locali. I testi presi a riferimento sono considerati oggetti e dispositivi, la cui analisi dovrebbe permettere di fare emergere gli schemi di attivazione tra figure sociali e funzioni regolative dei rapporti sociali. La raccolta e la selezione dei testi è avvenuta attraverso l'analisi di un *database online* in cui sono depositati tutti gli atti pubblici del Comune. È stata eseguita una prima segmentazione del corpus testuale selezionando i provvedimenti amministrativi relativi al governo della città. Si sono poi ulteriormente selezionate le delibere di giunta, scartando le determine dirigenziali in quanto ritenute «repliche operative» dei contenuti delle delibere. La selezione delle delibere di Giunta è motivata dal fatto che queste rappresentano un tassello fondamentale della definizione della *governance* locale dei processi migratori che impattano sullo spazio e sulla socialità urbana. In questo senso, le delibere di Giunta costituiscono quell'*oggetto epistemico* che fonda le cornici normative e valoriali delle policies e il riferimen-

to a cui tendere nell'implementazione di queste. Questi strumenti di regolazione e autogoverno locale hanno infatti un momento centrale nell'approvazione, da parte dell'organismo collegiale deputato al governo della città, di tutti quei documenti (bandi, linee di indirizzo, convenzioni, protocolli d'intesa, accordi, costituzione di partecipate, adesioni, raccomandazioni, patti, approvazioni, recepimenti ecc.) che li definiscono e ne autorizzano la messa in pratica. Infine, è stata fatta un'ulteriore selezione delle delibere di Giunta, con un focus specifico su quelle dedicate alle politiche migratorie. Le delibere sono state selezionate attraverso parole chiave riferite al fenomeno studiato (migrazione, immigrazione, diversità culturale), a obiettivi di policy (inclusione, intercultura, integrazione) e a soggetti destinatari di interventi (migranti, immigrati, rifugiati, profughi, richiedenti asilo). È stato, quindi, considerato un totale di 28 documenti, tra delibere di Giunta e allegati annessi, all'interno di un arco temporale che va dal 2004 al 2018. La scelta di far partire l'analisi dal 2004 è riconducibile al fatto che proprio in quell'anno è stato stilato il documento programmatico «Il senso di una sfida» del Comune di Reggio Emilia, a cui è ricollegabile il primo inserimento della delega all'immigrazione nella Giunta comunale. Il numero dei documenti considerati è legato alla selezione del materiale prodotto dalla Giunta sul tema specifico considerato e consente, in questa fase, di mettere alla prova il *framework* teorico adottato e di esprimere una prima serie di valutazioni. Tuttavia, la ricerca prevede, negli *step* successivi, sia un ampliamento del materiale documentale da analizzare sia una diversificazione degli strumenti metodologici.

Attraverso i testi selezionati, l'indagine si è posta l'obiettivo di far emergere la presenza di configurazioni che corrispondano alle matrici di *agency* definite da Vitale (2005), ma si è lasciata aperta anche la possibilità che potesse emergere una nuova tipologia di *agency*, propria di una contrattualizzazione legata alla *governance* dell'immigrazione che presentasse caratteristiche diverse da quelle contemplate nelle quattro matrici *mercantile*, *domestica*, *civica* e *progettuale*. Nell'operativizzare tale modello matriciale e nel valutare un suo eventuale ampliamento, con l'individuazione di nuove forme di *agency* emergenti, sono state analizzate le delibere di Giunta facendo riferimento a ciò che Vitale chiama *pragmatica dei dispositivi contrattuali*: *chi* decide, ovvero «se c'è un processo tale per cui le decisioni avvengono su più livelli, coinvolgendo differenti attori, compresi i Comuni e gli stessi destinatari delle misure» (Vitale 2005, 310); *dove*, ovvero non solo il contesto e il territorio dove sono implementate determinate politiche e specifici interventi, ma il campo organizzativo, per esempio a livello di città, di assessorato, di quartiere, di associazione, di comunità ecc.; *come*, in quanto, riprendendo quanto prima menzionato in relazione a *dispositivi* e *oggetti epistemici*, «i dispositivi contrattuali introdotti non sono neutrali, fanno la differenza, [...] creano abitudini, schemi di pen-

siero e fondano differenti modalità di relazione all'interno del campo organizzativo [per cui] è importante riconoscere come nel processo d'implementazione gli strumenti giochino un ruolo attivo, vincolando gli attori sulla base della matrice (o delle matrici) che dà (danno) loro forma» (*ivi*, 311); *cosa*, con cui si intende la contrattualizzazione e l'attivazione, quindi cosa giustifica pubblicamente l'adozione di un dispositivo contrattuale.

3. Dispositivi di inclusione: matrici di *agency* nelle politiche migratorie a Reggio Emilia

I documenti presi in considerazione nell'analisi tendono a presentare una struttura ricorrente che segue uno standard legislativo. In primo luogo, le delibere, nel premettere i riferimenti normativi tenuti in considerazione per impostare la delibera, e quindi l'atto di governo, fanno menzione degli atti precedentemente stilati e approvati dagli organi amministrativi e politici del Comune. In secondo luogo, le delibere si basano su due rilevanti nuclei di contenuto che rispondono alla funzione del dispositivo di collocare nel tempo un determinato intervento: a) un'analisi del contesto, sia essa macro, riferita a dinamiche nazionali o internazionali (comunque più ampie della dimensione locale e regionale) o micro, riferita alle trasformazioni sociali e demografiche che hanno coinvolto la città; b) un *excursus* degli interventi compiuti in materia da parte dell'Amministrazione, andando ad esplicitare le ragioni delle scelte di governo, sia dell'adozione di un determinato strumento sia della modalità con cui esso viene adottato. Solo a questo punto sono specificate le finalità della scelta di governo e l'oggetto della delibera, che rimandano alle funzioni del dispositivo di definire i ruoli dei soggetti in gioco e di categorizzarne le azioni.

Come si esporrà con maggiore dettaglio nelle pagine seguenti, l'analisi porta alla luce tre caratteristiche delle matrici di *agency* informate dai dispositivi che, per questioni di chiarezza espositiva, conviene anticipare fin d'ora. Il primo è la prevalenza della forma civica rispetto all'*agency* prevista nelle contrattualizzazioni sociali che coinvolgono la figura del migrante. Il secondo aspetto è il fatto che la *governance* delle politiche migratorie a livello urbano presenta forme matriciali multiple e composite, in cui si definisce il rapporto contrattuale tra soggetti collettivi (ente pubblico, ente erogatore o altre parti sociali per l'implementazione di attività rivolte a migranti) e il singolo individuo (cittadino o immigrato che sia). Il terzo aspetto, infine, riguarda il carattere evolutivo delle forme di *agency*. Infatti, sebbene a livello di valutazioni analitiche la matrice *civica* sia quella in generale prevalente, da cui deriva la scelta di presentarla in prima istanza, in termini cronologici la sua rilevanza viene anticipata dalla presenza di una matrice nuova rispetto a

quelle proposte da Vitale, che abbiamo scelto di chiamare *istituzionale*. Infatti, in riferimento al periodo di analisi considerato, l'evoluzione diacronica delle forme di contrattualizzazione nella *governance* urbana delle migrazioni mostra la pregnanza della matrice *istituzionale* in una prima fase, all'interno di una matrice composta in cui l'*agency* civica interviene solo ad un secondo livello. I risultati mostrano come tale pregnanza muta nel tempo con una progressiva diminuzione della matrice *istituzionale* a favore di forme contrattuali *civiche* accompagnate da matrici *domestiche* o *progettuali*, in concomitanza con un accrescimento delle pressioni dovute a contingenze emergenziali.

3.1 La prevalenza della matrice civica

Vitale (2005) pone alla base della contrattualizzazione sociale quattro categorie di *agency* da cui derivano altrettante configurazioni definite matrici: quella *civica*, incentrata sulla partecipazione, quella *mercantile*, incentrata sulla libertà di scelta, quella *domestica*, incentrata sulla presa di responsabilità individuale, e quella *progettuale*, incentrata sullo sviluppo di capacità individuali e relazionali. Dall'analisi delle delibere della Giunta comunale di Reggio Emilia, emerge chiaramente che la matrice di *agency* prevalente è quella *civica* (cfr. Tabella 1), basata sull'azione collettiva, in cui gli individui risultano importanti nella misura in cui appartengono o rappresentano un soggetto collettivo. Come spiega Vitale (2005, 300), questa matrice prevede che la contrattualizzazione sia «definita come introduzione di intese di segno consensuale attraverso partnership fra diversi attori, pubblici e privati».

Nella costruzione di un'alleanza civica, si ritrovano le modalità per le quali i vari soggetti sono tra loro ingaggiati mediante «contratti di co-programmazione» oppure contratti che «istituiscono organizzazioni miste pubblico/privato» (*ibidem*). Per quanto riguarda il primo caso, tra le delibere approvate dalla Giunta del Comune di Reggio Emilia emerge un intento partecipativo e di coordinamento nel definire gli obiettivi di policy, come per la stipula di una nuova convenzione per il consolidamento e lo sviluppo della Rete «Diritto di Parola», una rete nata tra Comune e associazioni per attuare azioni, strumenti e progetti di integrazione linguistica:

Il Comune, il CPIA (centro provinciale per l'istruzione degli adulti) e le Associazioni sopra citate nonché altre che potranno aderire nel corso del triennio, individuano tra i loro obiettivi comuni quelli volti alla creazione di una rete delle associazioni che si occupano di integrazione linguistica e sociale dei cittadini migranti adulti (cfr. delibera 85 del 2015).

Lo stesso orientamento all'azione collettiva si riscontra nell'accordo di collaborazione a valenza regionale tra Regione Emilia-Romagna, Prefetture, ANCI Emilia-

Romagna, Forum Terzo Settore Emilia-Romagna, Sindacati CGIL-CISL-UIL, organizzazioni regionali della Cooperazione Sociale, per la realizzazione di attività di volontariato finalizzate all'integrazione sociale di persone inserite nell'ambito di programmi governativi di accoglienza per richiedenti protezione internazionale. Tale accordo è stato recepito dal Comune di Reggio Emilia; nella delibera relativa si legge:

I soggetti coinvolti nel progetto sono, pertanto, oltre a quelli istituzionali (Prefettura, Regione e Comuni), anche i soggetti gestori delle strutture di accoglienza, le Associazioni del Terzo settore e le Cooperative sociali di tipo B (cfr. delibera 236 del 2015).

Oltre a mostrare la rilevanza della matrice *civica* in un dispositivo che mette in rete diverse tipologie di organizzazioni, si capirà in seguito come questo stesso dispositivo offra l'occasione di mettere in luce la presenza di una struttura a matrice più complessa.

Per quanto riguarda la seconda modalità di costruzione di un'alleanza civica, per implementare determinate policies si ricorre alla costituzione di organizzazioni, in cui ai contratti con funzione di programmazione si aggiungono contratti con funzione gestionale. È il caso della creazione della Fondazione «Mondinsieme» del Comune di Reggio Emilia:

Il progetto di costituzione della Fondazione di partecipazione Mondinsieme è stato presentato in Giunta il 12/01/2010 ed il 16/02/2010; spettano all'Amministrazione Comunale le funzioni di indirizzo e guida, di controllo e vigilanza, di definizione degli orientamenti e delle strategie generali con cui la costituenda Fondazione dovrà costantemente confrontarsi e conformarsi [...]. Con appositi provvedimenti da adottarsi da parte dell'organo competente saranno approvati lo Statuto della Fondazione e apposita convenzione che, in coerenza con le linee di indirizzo gestionali e di coordinamento delle società partecipate, disciplini i rapporti tra il Comune di Reggio Emilia e la Fondazione (cfr. delibera 128 del 2010).

Un altro esempio rilevante è inerente alla iniziativa comunale per rispondere a un avviso per il finanziamento di interventi finalizzati all'inserimento socio-lavorativo di minori stranieri non accompagnati sul fondo nazionale per le politiche migratorie dell'anno 2011, finanziato dal ministero del Lavoro e delle politiche sociali, per il quale la Giunta comunale delibera la «costituzione di un'associazione temporanea di scopo (ats) per la partecipazione al progetto "Attesa occupazione: l'aspettativa del lavoro e la realtà lavorativa, percorsi di accompagnamento socio-lavorativo rivolti a giovani migranti" [...] con mandato collettivo speciale tra vari Comuni e cooperative» (cfr. delibera 38 del 2013).

3.2 La posizione del soggetto immigrato nella matrice civica

La delibera 38 del 2013 è utile per mostrare una caratteristica della dinamica della matrice *civica* in gioco in questi dispositivi che intervengono nella definizione della *governance* delle migrazioni a livello urbano: la prominenza dell'azione collettiva attraverso soggetti collettivi delinea una emancipazione dalla focalizzazione individuale. In altri termini, l'individuazione delle matrici di *agency* in gioco aiuta qui a identificare quali sono gli strumenti di governo in cui si esplicita l'esclusione del soggetto migrante dalla fase deliberativa delle policies e in che modo la sua *agency* non preveda un coinvolgimento diretto, ma resti sullo sfondo in posizione passiva. Se si prende a riferimento la pragmatica dei dispositivi di contrattualizzazione dell'inclusione, nella parte relativa al *chi*, troviamo in prima istanza soggetti istituzionali, enti erogatori di servizi, associazioni o altre parti sociali (cfr. Tabella 1), come se l'attivazione di una matrice *civica* proiettasse l'individuo su un diverso piano di attivazione, previsto solo in terza battuta dopo l'azione dell'amministrazione e il filtro di un soggetto collettivo, come dimostra il richiamo all'intervento della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Governo italiano che persegue

il rafforzamento della cooperazione interistituzionale tra i diversi livelli di governance nel coordinamento degli interventi rivolti ai minori stranieri non accompagnati e la creazione di una rete di relazioni stabili tra soggetti istituzionali, parti sociali, operatori ed enti del terzo settore funzionale a favorire l'inserimento socio lavorativo dei soggetti sopra indicato (cfr. delibera 38 del 2013).

Da quanto si desume dalle delibere di Giunta, i soggetti migranti sono categorizzati come target impliciti di una serie di servizi stabiliti da una forma di contrattualizzazione che intercorre tra soggetti collettivi che si occupano di immigrazione. Per esempio, nel caso dell'assegnazione del contributo ministeriale per il fondo nazionale per le politiche e i servizi di asilo (Fnpsa) per la realizzazione di progetti di accoglienza da parte degli enti locali in seno al sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (progetto Sprar) per il triennio 2014-2016, il soggetto con cui il Comune definisce una forma di contrattualizzazione è il soggetto attuatore dei progetti di accoglienza, secondo i quali

oltre alla accoglienza nei posti dedicati, sono stati garantiti, con il supporto della mediazione linguistica e interculturale: l'accompagnamento e l'accesso ai servizi sanitari, adempimenti burocratici connessi allo status di rifugiati, tutela legale, orientamento e accompagnamento alle opportunità e alle risorse del territorio, percorsi di tirocinio e formazione in diversi ambiti lavorativi, in collaborazione con una vasta rete di soggetti istituzionali, enti di formazione e del privato sociale (cfr. delibera 35 del 2014).

Laddove vengono specificati i termini della gestione di determinati servizi secondo il contratto civico tra Comune ed ente erogatore dei medesimi servizi, manca l'inquadramento della figura del migrante in termini di *agency*. Non si coglie, a questo livello, la contrattualizzazione tra il Comune e il soggetto individuale, pur essendo invece implicita la presenza di una contrattualizzazione tra ente erogatore e soggetto individuale, che non è oggetto della delibera. Per rafforzare questa rilevanza, propria di altre delibere (cfr. delibera 233 del 2010, delibera 85 del 2015, delibera 28 del 2016), è interessante riprendere il contenuto della delibera 236 del 2015 relativa all'accordo di collaborazione e convenzione per patto di volontariato di richiedenti asilo e rifugiati, in cui viene proposta una definizione di «*accoglienza integrata*», per cui

si intende non solo l'offerta di vitto ed alloggio, ma anche ed in modo complementare, le misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, oltre che la costruzione di percorsi individuali di inserimento sociale, economico e culturale (cfr. delibera 236 del 2015).

In questo passaggio, si coglie come l'accoglienza integrata preveda «misure di ...» e «... la costruzione di ...», in cui oggetto dell'alleanza civica non sono le relazioni e i percorsi individuali, ma piuttosto strumenti e processi di approntamento di tali relazioni e percorsi. Una parziale eccezione è rappresentata dalle delibere 322 del 2008 e 276 del 2009, in cui si approvano i criteri e le modalità di assegnazione di contributi ad associazioni operanti nell'ambito dell'inclusione dei cittadini stranieri immigrati, e provvedimenti conseguenti, per attività finalizzate a:

a) rimuovere gli ostacoli alla inclusione dei cittadini stranieri immigrati ed alla piena realizzazione dell'uguaglianza dei cittadini con particolare attenzione ai giovani ed alle donne; b) promuovere il dialogo interculturale e la reciproca conoscenza tra cittadini stranieri immigrati e cittadini autoctoni; c) contrastare il razzismo e la xenofobia; d) realizzare percorsi di cittadinanza attiva per cittadini stranieri immigrati (cfr. delibera 322 del 2008).

Il soggetto coinvolto è collettivo e legato direttamente alla dimensione dell'immigrazione e della costruzione di un civismo che promuova reciproca conoscenza, non essendo previsto un servizio da erogare e un soggetto erogatore. Inoltre, il fatto che nel modulo di presentazione del progetto per cui si richiedono contributi si chieda di elencare le attività svolte sia con il Comune sia con il Centro per lo sviluppo delle relazioni interculturali del Comune di Reggio Emilia «Mondinsieme» significa, vista la tipologia di associazioni che collaborano con il centro menzionato (Mottura, Rinaldini e Pintus 2011), che il bando sia rivolto ad associazioni composte anche o soprattutto da persone di origine straniera, come per esempio le associazioni create sulla base di appartenenza nazionale o etnica. In questo caso,

la dimensione civica della contrattualizzazione ingaggia direttamente un soggetto collettivo costituito da persone di origine straniera, immigrate, non richiedenti asilo o rifugiati, ma radicate sul territorio e attive in associazioni che possono vantare uno storico di attività e collaborazioni con gli enti istituzionali comunali attivi in materia. Non si tratta, dunque, dell'erogazione di un servizio di assistenza, ma di un progetto che valorizza esplicitamente percorsi di cittadinanza attiva per cittadini stranieri immigrati che si sono rivolti sia al Comune sia al centro «Mondinsieme», in una dimensione di interlocuzione che ne riconosce il protagonismo.

Tale esempio rafforza il dato generale che emerge dall'analisi. Se le delibere, in quanto *oggetti epistemici* e alla luce delle loro impostazioni, quindi del *come* viene definita la forma di contrattualizzazione, hanno una potenza performativa che ricade sulle relazioni sociali attraverso meccanismi cognitivi e normativi, è come se la finalità di integrazione e di inclusione degli immigrati non sia esplicitata pragmaticamente in questi dispositivi, se non attraverso il coinvolgimento di un soggetto mediatore, in modo diretto (nelle delibere che abbiamo citato in precedenza, parlando di ente gestore o erogatore) o indiretto (nella delibera, qui sopra appena illustrata, in cui si evince il ruolo del centro «Mondinsieme») e comunque, nella maggior parte dei casi, senza un inquadramento specifico dell'ingaggio a cui il singolo individuo, la cui attivazione è prevista in queste forme di alleanza civica (in quanto destinatario di una serie di servizi), è chiamato a rispondere.

3.3 La presenza di una duplice matrice

Un ulteriore interessante risultato che si accompagna alla constatazione della prevalenza di una matrice *civica* nella *governance* delle politiche migratorie urbane è la presenza di una doppia matrice. Le forme di contrattualizzazione civiche stabilite dalle delibere del Comune di Reggio Emilia si focalizzano sul rapporto tra ente e soggetto erogatore o altre parti sociali per l'implementazione di attività rivolte a migranti. Le delibere di Giunta definiscono, quindi, una sussidiarietà verticale, per cui la ripartizione gerarchica delle competenze viene spostata verso gli enti più prossimi al cittadino, piuttosto che una sussidiarietà più orizzontale, in cui il cittadino, non tanto come singolo ma attraverso soggetti collettivi di mediazione, ha la possibilità di cooperare con le istituzioni nel definire gli interventi che incidano sulle realtà sociali a lui più prossime. Se la matrice civica descrive il contratto tra il Comune e un ente per la co-programmazione ed erogazione di determinati servizi, dalle delibere non emerge in modo esplicito un secondo livello matriciale, che invece andrebbe a descrivere il contratto tra l'ente erogatore (soggetto collettivo) e il singolo individuo (cittadino o immigrato che sia).

Ne è un primo esempio l'accordo di collaborazione per la definizione di patti di volontariato rivolti a richiedenti asilo tra soggetti dal profilo istituzionale (Regione, Prefettura, Comuni) e varie parti sociali (cooperative, associazioni, sindacati). La delibera che ne recepisce i termini (cfr. delibera 236 del 2015) contiene al suo interno non solo il rafforzamento di una matrice *civica* quale forma di *governance* multi-livello sussidiaria (dall'accordo di collaborazione tra gli enti locali e le parti sociali coinvolte alla convenzione che i Comuni sottoscrivono con i soggetti gestori di strutture di accoglienza, che hanno in carico i richiedenti asilo, e con le associazioni di volontariato che andranno ad ospitare i richiedenti asilo stessi), ma la sua declinazione da relazione tra soggetti collettivi a relazione anche con soggetti individuali (in riferimento al patto di volontariato che sottoscrivono i richiedenti asilo per avviare dei percorsi di inclusione civici):

tali percorsi dovranno permettere ai migranti di conoscere e meglio integrarsi nel contesto sociale in cui vivono, attraverso lo svolgimento di attività di volontariato finalizzate al raggiungimento di uno scopo sociale e/o di pubblico interesse... [omissis]. Pertanto tali attività dovranno inserirsi nei contesti di carattere civile, sociale, educativo, ambientale, sportivo e culturale... [omissis] nel rispetto delle capacità, attitudini, professionalità ed intenzioni della persona straniera migrante (cfr. delibera 236 del 2015).

La delibera in oggetto contiene, quindi, una strutturazione più complessa dell'*agency* in gioco: la presenza di una matrice *civica* (legata all'accordo di collaborazione e alla convenzione) può sussumere una matrice *progettuale* (lavorare sulle capacità individuali di costruire percorsi di inclusione) e *domestica* (al periodo di accoglienza in attesa dell'accettazione della domanda di asilo si accompagna un percorso di responsabilizzazione personale), come si può cogliere dal seguente paragrafo di delibera:

l'attuazione in ambito locale dell'Accordo di collaborazione può rappresentare per i richiedenti protezione internazionale un'occasione di crescita personale e di educazione alla cittadinanza attiva attraverso attività sociali, culturali, educative (cfr. delibera 236 del 2015).

Questa delibera aiuta a cogliere in modo chiaro, con il suo declinarsi in tre strumenti (accordo di collaborazione, convenzione, patto di volontariato), la struttura a matrice di *agency* composita e come la riconduzione alla sola matrice *civica* non esaurisca l'analisi di come un'amministrazione locale gestisce le politiche migratorie urbane, poiché si dovrebbero andare ad analizzare le modalità con cui i soggetti collettivi di mediazione (enti gestori, erogatori ecc.) implementano le attività previste dalla contrattualizzazione *civica* che hanno sottoscritto.

Un secondo esempio a supporto di questa evidenza è il progetto «Attesa Occupazione» per la realizzazione di percorsi rivolti a minori non accompagnati

di accompagnamento socio-lavorativo: la delibera 38 del 2013 presenta una matrice *civica* (di cui si è già parlato nei paragrafi precedenti) in quanto rende conto di un'azione collettiva tra enti pubblici e privati per l'erogazione di un servizio specifico mediante la costituzione di un'associazione temporanea di scopo. Tuttavia, al suo interno si legge che viene dato atto che le attività del progetto «sono regolate dalle Modalità di attuazione pubblicate sul sito di Italia Lavoro, che si intendono integralmente richiamate» (cfr. delibera 38 del 2013). Ciò comporta che le modalità di attuazione del progetto, quindi le modalità con cui si costruisce una forma di attivazione del soggetto a cui il progetto è rivolto (minori stranieri non accompagnati), prevedono una ulteriore matrice di *agency*, che può essere *mercantile* (se è esplicita la possibilità di più opzioni, quali la scelta di enti partner a cui rivolgersi o di attività da svolgere), *domestica* (se è maggiore l'accento sulla responsabilità), o *progettuale* (se è maggiore il focus sul potenziamento delle capacità dell'individuo) a seconda delle specifiche contenute nelle Modalità di attuazione sopra citate e non riportate nella delibera.

Un terzo esempio è dato dalla delibera (cfr. delibera 322 del 2008) in cui si approvano i criteri e le modalità di assegnazione di contributi ad associazioni operanti nell'ambito dell'inclusione dei cittadini stranieri immigrati, e provvedimenti conseguenti: alla matrice *civica* della delibera si aggiunge la matrice *progettuale* regolata dal bando e dal modulo di partecipazione, per cui le associazioni sono chiamate a realizzare un'attività che abbia un effetto incrementale positivo sulle capacità dei cittadini stranieri immigrati di attivarsi e partecipare alla vita della comunità locale. La verifica nei documenti analizzati della presenza di una struttura matriciale complessa, con matrici secondarie a supporto di quella principale, può portare a tre considerazioni:

1. la pragmatica del dispositivo di contrattualizzazione della delibera di Giunta presenta una matrice primaria, di carattere valoriale e contrattuale, che sancisce la tipologia di accordo tra i soggetti collettivi in gioco, e una matrice secondaria, di carattere operativo, spesso implicita e sondabile mediante un ulteriore step di ricerca, con il focus sui documenti e sugli strumenti dell'azione pubblica adottati dai soggetti collettivi per implementare il contratto civico stipulato;
2. ne consegue che, benché le delibere di Giunta in materia di immigrazione presentino in prevalenza una matrice civica, questo non esaurisce l'analisi delle forme di contrattualizzazione all'interno della *governance* urbana dei processi migratori. Sarebbe necessario, infatti, indagare gli strumenti e le modalità di categorizzazione e attivazione (quindi di definizione dell'*agency* in gioco) con cui i soggetti erogatori di servizi che hanno stipulato un contratto civico con il Comune erogano effettivamente i servizi e si rivolgono ai beneficiari;

3. per mezzo della matrice *civica*, che rientra nelle forme di contrattualizzazione proprie dello spostamento della funzione amministrativa dal distribuire servizi (*providing*) all'attivare capacità e co-progettazioni (*enabling*), da una parte si valorizza la partecipazione di soggetti collettivi, dall'altra parte si rimanda a dispositivi di attivazione di *agency* di altra natura, spesso focalizzati sull'individuo come beneficiario di servizi (di accoglienza, di informazione, di formazione linguistica ecc.) la cui attivazione può ricondursi a una matrice *progettuale*, quindi in linea con l'approccio *enabling*, ma altrettanto spesso può ricondursi a una matrice *mercantile* o *domestica*, in cui dall'*enabling* si ritorna al *providing*, disattendendo quindi gli obiettivi di una forma di contrattualizzazione basata sulla matrice *civica*. In questa direzione, il soggetto collettivo immigrato o il soggetto individuale immigrato non è categorizzato come co-progettatore di politiche e non presenta una particolare accezione di valore, se non come beneficiario di servizi attivati alla luce di una cornice valoriale che vuole favorire l'integrazione e l'inclusione, senza che sia espresso cosa sia in gioco nel contratto, come per esempio delle contropartite specifiche. Inoltre, se si guarda al *dove* agisca l'*agency* in gioco, vediamo che lo spazio principale resta quello della città o dei quartieri nel suo complesso e, per quanto riguarda il campo organizzativo, la rete tra soggetti collettivi mediante la quale si sostanzia la matrice *civica*.

3.4 La matrice istituzionale e i contenuti delle politiche

Un'ultima considerazione riguarda due risultati che emergono dalle analisi delle delibere della Giunta comunale. Come è stato scritto nei paragrafi precedenti, l'analisi del corpus testuale ha fatto emergere una tendenza a privilegiare una matrice *civica* che, tuttavia, prefigura un successivo livello di *agency*, dando spazio a una struttura matriciale composita, sebbene non del tutto esplicita. Ciò che, invece, emerge in modo esplicito tra i 28 documenti presi in esame è la necessità di proporre una ulteriore tipologia di matrice di *agency*. Infatti, se si osserva la Tabella 1, sono numerosi i casi in cui sono presenti, come soggetti collettivi coinvolti, enti istituzionali che, tra loro, costruiscono una forma di contrattualizzazione che regola modalità di *Multilevel Governance* per interventi in ambito urbano. Nella fattispecie, possiamo menzionare diversi casi in cui l'amministrazione diventa un player centrale nella definizione di policies e nella realizzazione di interventi specifici, per cui stringe accordi, convenzioni, protocolli, adesioni con soggetti collettivi pubblici di profilo istituzionale, siano essi la Regione, i Comuni o organi internazionali, come il Consiglio d'Europa. Si tratta di una forma di contrattualizzazione precisa rispetto a quella basata sulla matrice *civica*, poiché i soggetti contraenti, in questo caso, non coinvolgono soggetti erogatori o gestori di servizi, parti sociali varie,

associazioni od organizzazioni, ma enti pubblici che si intestano strategie, obiettivi e interventi per implementare, attraverso la loro azione, una determinata *governance*. Questa tipologia di *agency*, per la sua peculiarità, merita una definizione *ad hoc* che non la faccia rientrare, genericamente, all'interno della matrice *civica*. Nella fattispecie, quindi, si propone una specifica matrice di *agency*, che si affianca a quelle annoverate da Vitale (2005), e che è possibile definire *istituzionale*.

A sostegno di questa proposta è possibile, per esempio, citare il protocollo d'intesa per la riqualificazione del parcheggio denominato «Lucchetto» nel quartiere della stazione di Reggio Emilia. Il documento che lo delibera richiama le politiche comuni di Comune e Regione affinché sia meglio supportata e giustificata la sottoscrizione del protocollo da parte dei due enti, gli unici soggetti in gioco. Comune e Regione si categorizzano, quindi, come attori che impostano interventi di riqualificazione urbana per facilitare la convivenza e una maggiore coesione sociale in un'area a forte presenza di immigrati.

L'assessore alla Coesione e Sicurezza Sociale [...] con lettera protocollo n. 22/08, ha avanzato la richiesta alla Regione di una collaborazione per la realizzazione del suddetto intervento di riqualificazione dell'Area «Lucchetto» facente parte del Piano «Convivenza area stazione» che prevede una serie di azioni integrate volte, da una parte a proseguire la riqualificazione di aree particolarmente degradate della zona in oggetto, dall'altra alla promozione della coesione sociale in quartieri dove la convivenza risulta sempre più faticosa; la Regione Emilia-Romagna, con lettera protocollo regionale n. 0149801 del 18/06/2008, ha accolto la richiesta avanzata dal Comune di Reggio Emilia di supportare finanziariamente le spese necessarie per il suddetto progetto (cfr. delibera 233 del 2008).

Un secondo esempio è costituito dall'approvazione delle azioni di programma 2012-2014 di *governance* locale dei fenomeni immigratori e del dialogo interculturale a Reggio Emilia, con annesso il recepimento delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Anche in questo caso, i soggetti coinvolti in prima istanza nella sottoscrizione del contratto di policy (recepimento di raccomandazioni) hanno un profilo istituzionale:

questa Amministrazione, unica città in Italia, è parte della rete «Intercultural Cities» cioè di quella esperienza in chiave europea che è attiva e promuove strategie e politiche interculturali nelle pratiche di integrazione e governo dei fenomeni migratori; questa Amministrazione, prima nel panorama nazionale, ha promosso e realizzato il network delle città italiane che si ritrovano in rete (sono ad oggi 18 città) nello scambio di buone prassi condividendo tutte un'impostazione dei rapporti fra vecchia e nuova cittadinanza imperniata sull'interculturalità (cfr. delibera 130 del 2012).

All'interno della delibera si procede a illustrare anche le azioni di programma e il progetto in dettaglio, a partire da un'analisi demografica e dalle scelte dell'am-

ministrazione. A seguire, sono specificate le azioni, tra cui le attività implementate a partire dalla costituzione di una Fondazione (cfr. delibera 128 del 2010), la lotta all'insuccesso scolastico, l'integrazione linguistica ecc. Si ripresenta, così, la struttura composita della matrice di *agency*: oltre a quella primaria, in questo caso quella *istituzionale*, il dispositivo include una matrice *civica* laddove specifica le modalità di lavoro con i vari soggetti collettivi coinvolti (enti pubblici, associazioni, cooperative, organizzazioni, parti sociali a seconda delle azioni in programma):

Intendiamo lavorare, al fine di costruire comunità, attraverso: la conferma delle principali direttrici di lavoro (apprendimento lingua italiana, mediazione, lotta alla discriminazione e giovani), confronti periodici, almeno una volta all'anno, con i servizi del Comune, la convocazione di appositi tavoli locali (cfr. delibera 130 del 2012).

In altri termini, la matrice *istituzionale* intercorre tra enti istituzionali, che possono costruire un'alleanza civica con soggetti collettivi, i quali si interfacciano con soggetti individuali (in generale persone che ricadono nelle categorie relative al campo semantico dell'immigrazione) con l'attivazione di matrici di *agency* tendenzialmente progettuali (la cui disamina accurata non è presentata in questo articolo), poiché le forme di contrattualizzazione sono finalizzate al potenziamento di capacità individuali e relazionali (Fig. 1).

Infine, è interessante riportare un'osservazione che deriva dallo sguardo longitudinale sulle delibere a partire dal 2004 e fino al 2018. La nuova forma matriciale, *istituzionale*, risulta essere preponderante a livello primario dal 2004 al 2012, mentre nell'arco di tempo che va dal 2012 al 2018 si registra una diminuzione del ruolo protagonista dell'Amministrazione comunale secondo la matrice *istituzionale* e

Figura 1 Rapporto tra soggetto e matrice nelle forme di contrattualizzazione sociale delle delibere di Giunta sulle politiche migratorie del Comune di Reggio Emilia

Soggetto	Matrice		
Regione	Istituzionale	Civica	Mercantile Domestica Progettuale
Comune			
Soggetto collettivo (attuatore/gestore/erogatore)			
Soggetto collettivo (partner)			
Soggetto individuale			

una stabilizzazione sulla matrice *civica* a livello primario. Sulla base di quest'ultima risultanza, sembra possibile sostenere che nella prima fase dell'arco di tempo considerato l'Amministrazione di Reggio Emilia tendesse a prendersi carico delle trasformazioni socio-demografiche, cercando di implementare attraverso un'*agency istituzionale* lo sviluppo di una molteplicità di azioni. È bene notare che la matrice *istituzionale* emergente dall'analisi, e particolarmente presente in questa prima fase temporale, si accompagna comunque a livello secondario ad una matrice *civica* (che regola le dinamiche di collaborazione con soggetti collettivi privati e che a sua volta può implicare una matrice *progettuale, domestica o mercantile* nel definire i rapporti con i soggetti individuali).

La diminuzione del ruolo protagonista dell'Amministrazione comunale secondo la matrice *istituzionale*, e la stabilizzazione sulla matrice *civica* a livello primario, sembra coincidere con la progressiva aderenza della crisi dell'integrazione (Joppke 2007) al tessuto urbano, esacerbata dalle ricadute locali della crisi economica, degli attentati terroristici nelle città europee e dell'aumento del numero di rifugiati. Questo periodo sembra infatti coincidere con una trasformazione della *governance* locale: dalla costruzione di attività di rete con altri enti e città per programmare e implementare azioni finalizzate alla riqualificazione di aree urbane e alla rigenerazione delle relazioni sociali, emerge un graduale passaggio alla progettazione di alleanze civiche finalizzate all'erogazione di servizi necessari per rispondere ai quei cambiamenti dei processi migratori cui si è accennato nei paragrafi precedenti. Ne sono un esempio, tra le altre, le delibere che implementano le politiche per l'accoglienza e la protezione di rifugiati e richiedenti asilo (cfr. delibera 35 del 2014, delibera 135 del 2015), le politiche per l'integrazione linguistica (cfr. delibera 85 del 2015) e l'accordo regionale di collaborazione per la definizione di percorsi di volontariato di rifugiati e richiedenti asilo, dal quale si legge:

gli strumenti attuativi previsti dall'Accordo di collaborazione intersecano sia le azioni specifiche poste in essere dal Comune per i richiedenti protezione internazionale che, in una prospettiva più ampia, le progettualità in corso di implementazione e sviluppo espresse dal Terzo settore attraverso le cooperative sociali, in particolare quelle di tipo b, che le Associazioni di volontariato [...] l'adozione degli strumenti attuativi, previsti dall'Accordo di collaborazione, consentono di consolidare l'integrazione e la responsabilità sociale e contribuire alla realizzazione di comunità coesa, inclusiva e plurale capace di accogliere ed integrare (cfr. delibera 236 del 2015).

La matrice *civica* della contrattualizzazione, attivata per rispondere a un'esigenza specifica, quella per richiedenti protezione internazionale, supporta l'obiettivo di realizzare una comunità coesa e inclusiva, capace di accogliere e integrare. Tuttavia, nella delibera, non si fa menzione delle molteplici soggettività che

possono comporre una comunità, se non i soggetti collettivi attuatori ed erogatori del servizio e i soggetti individuali (richiedenti asilo) destinatari del servizio stesso.

Conclusioni

La ricerca, focalizzandosi sulle configurazioni dei dispositivi amministrativi che istruiscono le politiche sociali e l'azione pubblica in materia di migrazione in contesti urbani, offre un punto di vista complementare ai contributi che hanno studiato l'impatto sociale delle migrazioni sulle città e le politiche locali di inclusione a partire da categorie socio-anagrafiche o da prospettive culturaliste. Le delibere di Giunta, assunte come oggetti epistemici, risultano essere dispositivi di orientamento dell'azione pubblica, al loro interno si configurano categorizzazioni e azioni che vanno a influenzare la posizione e la capacità di azione dei soggetti coinvolti. In questo senso, le delibere di giunta sono «dispositivi contrattuali» che hanno una loro «portata politica» in quanto «strumenti dell'azione pubblica [che] producono sia una rappresentazione specifica della posta in gioco che trattano, sia una problematizzazione particolare della posta in gioco» (Vitale 2005, 311-312).

Tutto ciò rende le delibere un oggetto di studio particolarmente interessante anche se al tempo stesso parziale, in quanto non specificano le modalità di implementazione degli interventi, ovvero come sono attuati, monitorati, applicati e infine valutati, pur prevedendo, implicitamente, una strutturazione a matrice composita. Ne consegue che una ricerca sugli strumenti dell'azione pubblica, e sui dispositivi contrattuali delle municipalità per gestire i molteplici aspetti dei fenomeni migratori a livello locale, non può limitarsi alla considerazione delle sole delibere di Giunta, ma deve includere nell'analisi anche altri dispositivi contrattuali che rendono conto delle matrici secondarie ed eventualmente terziarie. A ciò, si aggiunge anche l'ampliamento delle metodologie che possono andare ad approfondire in modo più dettagliato *l'ordine del discorso* di questi materiali.

Osservare, infatti, quali posizioni assumano le amministrazioni pubbliche, i soggetti, i cittadini all'interno di un dispositivo amministrativo e, quindi, l'attenzione al *chi, dove, come e cosa* delle matrici di *agency*, secondo quella che Vitale chiama *pragmatica dei dispositivi contrattuali*, può essere considerata la prima parte di un programma di ricerca di più ampio respiro. Il suo proseguimento, seguendo l'indicazione di Habermas (1996), per cui le terminologie, mai neutrali, suggeriscono un'ottica determinata, dovrebbe analizzare anche figure, temi, punti di vista e schemi narrativi espressi nei testi considerati per vedere come il dispositivo ammi-

nistrativo iscriva determinati meccanismi cognitivi, forme di coordinamento e reti di agenti sociali, e come, attraverso rappresentazioni segni, idee e mezzi, viene organizzata la distribuzione del potere e del sapere, per poi andarne a verificare l'applicazione pratica.

Nonostante i limiti che sono stati individuati e il riconoscimento dell'opportunità di accompagnare l'analisi delle delibere di Giunta con lo studio di altri *oggetti epistemici* e con altre metodologie di ricerca, è tuttavia possibile sottolineare alcuni risultati sostantivi a cui la ricerca illustrata nelle pagine precedenti è pervenuta. Dall'analisi emerge infatti che, se nel periodo 2004-2012 la matrice *istituzionale* tendeva a considerare l'eterogeneità di una comunità urbana con una prospettiva focalizzata sulle relazioni e le loro dinamiche nei diversi contesti urbani, nel periodo successivo si coglie la tendenza a privilegiare, per esigenze amministrative di risposta a contingenze emergenziali (riproducendo così a livello locale la contraddizione dell'approccio nazionale, *integrazione vs emergenza*), una matrice *civica* che coinvolge attori specifici attivi nella comunità, ovvero quei soggetti collettivi che possono facilitare la risposta a un bisogno e l'erogazione di un servizio. Se i dispositivi producono effetti, poiché hanno ricadute performative sulle relazioni sociali attraverso meccanismi cognitivi e normativi, allora è possibile avanzare la conclusione che lo slittamento nel tempo da una matrice *istituzionale* primaria a una matrice *civica* primaria, con una focalizzazione sul *cosa* in termini di *pragmatica dei dispositivi contrattuali*, ha portato a una valorizzazione dei principi di accoglienza e integrazione che a livello operativo si traduce nella erogazione di determinati servizi da parte di soggetti collettivi a destinatari individuali la cui attivazione presenta una caratterizzazione passiva. Infatti, non ne sono precisate eventuali contropartite, così come non vi è menzione esplicita di forme di coinvolgimento dei cittadini italiani e del loro ruolo. In questi termini, i dispositivi possono avere contribuito a tessere reti di attori e ad avere stabilito forme pertinenti di coordinamento; con essi, però, possono anche avere contribuito a generare nuove fratture e nuovi conflitti.

Tabella 1 Delibere della Giunta comunale 2004-2018 inerenti le politiche migratorie del Comune di Reggio Emilia, con matrici e pramatica dei dispositivi contrattuali

Rif.	Nome	Matrice 1	Matrice 2	Chi	Dove	Cosa	Come
2004 (223)	Protocollo d'intesa in materia di rifugiati e richiedenti asilo	Istituzionale	Civica	Comune + Regione	Città + enti	Costituzione di un sistema regionale di accoglienza integrato per rifugiati, richiedenti asilo e titolari di permessi per motivi umanitari, da realizzarsi attraverso l'attivazione di una «rete» tra regione, Enti Locali, Aziende Sanitarie, Terzo settore, organizzazioni Sociali e Sindacati	Protocollo d'intesa
2007 (249)	Intercultural Cities	Istituzionale	Civica	Consiglio d'Europa + Comune + comuni italiani	Città + enti	Partecipazione a rete internazionale	Adesione
2008 (233)	Parcheccio Lucchetto, riqualificazione	Istituzionale	Civica	Comune + regione	Città + enti	Fondi per intervento	Protocollo d'intesa, richiamo politiche comuni
2008 (164)	Alfabeto. Parole e immagini	Istituzionale	Civica Progettuale	Individui + comune	Città + enti	Corsi e manifestazioni su educazione civica	Partecipazione a progetto

(segue)

(continua)

Rif.	Nome	Matrice 1	Matrice 2	Chi	Dove	Cosa	Come
2008 (322)	Assegnazione contributi ad associazioni che operano nell'inclusione dei migranti	Civica	Progettuale	Comune + Associazioni	Città	Bando, fondi per evento in città	Approvazione criteri di selezione
2009 (276)	Protocollo comunicazione interculturale	Civica	Progettuale	Comune + Fondazione	Città + Regione	Promozione media interculturali	Protocollo tra partner pubblici e privati
2010 (128)	Nascita Fondazione Mondinsieme	Civica	Progettuale	Comune + Fondazione	Città	Implementazione politiche che includono e rapporto con associazioni/comunità/giovani stranieri	Istituzione nuova società partecipata: riferimento leggi 98, 2004, analisi contesto
2010 (139)	Intercultural Cities Italia	Istituzionale	Civica	Consiglio d'Europa + Comune + comuni italiani	Città + enti	Partecipazione a rete internazionale	Adesione
2010 (233)	Sprar	Civica	Progettuale	Comune + soggetto attuatore	Città	Attuare programma sistema protezione richiedenti asilo	Convenzione soggetto attuatore, servizi erogati
2010 (269)	Convivenza in zona stazione	Istituzionale	Civica	Comune + Regione	Quartiere + enti	Finanziare azioni per migliorare coesione in zona stazione con riqualificazione e attività culturali	Protocollo d'intesa

(segue)

(continua)

Rif.	Nome	Matrice 1	Matrice 2	Chi	Dove	Cosa	Come
2011 (299)	Convenzione Ambasciata marocchina	Istituzionale	Progettuale Civica	Comune + Ambasciata + Fondazione Mondinsieme	Città + enti	Finanziare azioni per migliorare coesione in zona stazione con riqualificazione e attività culturali	Protocollo d'intesa
2011 (120)	Campagna Diritti di Cittadinanza	Civica	Progettuale	Comune + Fondazione Mondinsieme	Città	Adesione alla campagna nazionale e promozione attività inerenti	Adesione e sostegno
2012 (130)	Index Project	Istituzionale	Civica	Comune + Consiglio d'Europa	Città + enti	Implementazione programma di azione biennale	Raccomandazioni
2012 (130)	Programma di azione	Istituzionale	Civica	Comune	Città + enti	Implementazione programma di azione biennale	Governance
2013 (38)	Progetto Attesa Occupazione	Civica	Domestica Progettuale	Comune + enti + soggetti gestori	Città	Realizzazione progetti rivolti a minori non accompagnati per avviamento al lavoro e percorsi di accompagnamento socio-lavorativo (su realtà e aspettative) rivolti a giovani migranti	Costituzione associazione temporanea di scopo
2014 (111)	Gestione Immobiliare	Civica	Progettuale	Comune + soggetto gestore	Città	Accoglienza persone in situazione di emergenza	Assegnazione
2014 (35)	Sprar	Civica	Progettuale	Comune + soggetto attuatore	Città	Attuare programma sistema protezione richiedenti asilo	Convenzione soggetto attuatore, servizi erogati

(segue)

(continua)

Rif.	Nome	Matrice 1	Matrice 2	Chi	Dove	Cosa	Come
2015 (135)	Sprar	Civica	Progettuale	Comune + soggetto attuatore	Città	Attuare programma sistema protezione richiedenti asilo e minori non accompagnati	Convenzione soggetto attuatore, servizi erogati
2015 (43)	SISTER: Sistema InformaStranieri Territoriali dell'Emilia-Romagna	Istituzionale	Civica Progettuale	Comune + Regione + Comuni	Città	Realizzazione di attività del progetto per potenziare sistema informativo a supporto dell'integrazione di stranieri	Adesione a progetto
2015 (43)	SISTER: Sistema InformaStranieri Territoriali dell'Emilia-Romagna	Istituzionale	Civica Progettuale	Comune + Regione + Comuni	Città	Realizzazione di attività del progetto per potenziare sistema informativo a supporto dell'integrazione di stranieri	Convenzione
2015 (236)	Accordo di collaborazione e convenzione per patto di volontariato richiedenti asilo e rifugiati	Civica	Progettuale Domestica	Comune + associazioni + singoli rifugiati	Città	Realizzazione di attività di volontariato finalizzate all'integrazione sociale di persone inserite nell'ambito di programmi governativi di accoglienza per richiedenti protezione internazionale	Recepimento accordo di collaborazione
2015 (236)	Accordo di collaborazione e convenzione per patto di volontariato richiedenti asilo e rifugiati	Progettuale	Domestica	Comune + associazioni + singoli rifugiati	Città	Realizzazione di attività di volontariato finalizzate all'integrazione sociale di persone inserite nell'ambito di programmi governativi di accoglienza per richiedenti protezione internazionale	Patto di volontariato

(segue)

(continua)

Rif.	Nome	Matrice 1	Matrice 2	Chi	Dove	Cosa	Come
2015 (236)	Accordo di collaborazione e convenzione per patto di volontariato richiedenti asilo e rifugiati	Civica	Progettuale Domestica	Comune + associazioni + singoli rifugiati	Città	Realizzazione di attività di volontariato finalizzate all'integrazione sociale di persone inserite nell'ambito di programmi governativi di accoglienza per richiedenti protezione internazionale	Convenzione
2015 (85)	Rete Diritto di Parola	Civica	Progettuale Domestica	Comune + associazioni	Città + rete	Azioni, strumenti e progetti di integrazione linguistica in quanto elementi prioritari e strategici nell'integrazione ed inclusione sociale, economica e culturale della popolazione straniera	Convenzione e consolidamento
2016 (28)	Politiche per l'Intercultura e l'integrazione linguistica	Civica	Progettuale Domestica	Comune + soggetti attuatori + Forum terzo settore + Provincia + Rete	Città + rete	Azioni, strumenti e progetti di integrazione linguistica in quanto elementi prioritari e strategici nell'integrazione ed inclusione sociale, economica e culturale della popolazione straniera	Linee di indirizzo

(segue)

(continua)

Rif.	Nome	Matrice 1	Matrice 2	Chi	Dove	Cosa	Come
2016 (116)	Programma Mondiale del Rifugiato	Civica	Progettuale	Comune + associazioni	Città	Programma di iniziative culturali e creative «(In)visibili intrecci», in occasione della Giornata Mondiale del Rifugiato 2016 e del 65° anniversario della Convenzione di Ginevra per i rifugiati	Approvazione programma richiamando testi, leggi e documenti inerenti
2017 (93)	Servizi linguistici per attività prima assistenza migranti	Civica	Progettuale Domestica	Comune + soggetti attuatori + Forum terzo settore + Provincia + Rete	Città + enti	Attuare attività di prima accoglienza ed assistenza dei cittadini stranieri extracomunitari richiedenti protezione internazionale temporaneamente presenti nel territorio di Reggio Emilia	Protocollo d'intesa
2018 (59)	Accordo Garante per l'infanzia	Civica	Progettuale	Comune + Regione + Asp	Città	Svolgimento attività per la protezione dei minori non accompagnati	Accordo tra le parti

Riferimenti bibliografici

- Agamben, G. (2006), *Che cos'è un dispositivo?*, Roma, Nottetempo.
- Bobbio, L. (2000), «Produzione di politiche a mezzi di contratti nella pubblica amministrazione italiana», *Stato e Mercato*, 69, n. 1, pp. 111-141.
- Borghi, V. e Vitale, T. (2006), «Convenzioni, economia morale e analisi sociologica», *Sociologia del lavoro*, n. 123, pp. 7-34.
- Campomori, F. and Caponio, T. (2016), «Immigrant integration policymaking in Italy: regional policies in a multi-level governance perspective», *International Review of Administrative Sciences*, n. 0, pp. 1-19.
- Caponio, T. and Borkert, M. (eds.) (2010), *The Local Dimension of Migration Policymaking*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Caponio, T. and Donatiello, D. (2017), «Intercultural policy in times of crisis: theory and practice in the case of Turin, Italy», *Comparative Migration Studies*, 5, n. 13, pp. 1-16.
- Caponio, T., Jubany, O. and Güell, B. (2015), «Civic integration policies from below: accounting for processes of convergence and divergence in four European cities», *Ethnic and Racial Studies*, 39, n. 5, pp. 878-895.
- Carlile, P.R. (2004), «Transferring, translating and transforming: An integrative framework for managing knowledge across boundaries», *Organization Science*, n. 15, pp. 555-568.
- Carlile, P.R. (2006), «Artifacts and knowledge negotiation across domains», in Rafaeli, A. and Pratt, M.G. (eds.), *Artifacts and organizations: Beyond mere symbols*, Mahwah, NJ, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, pp. 117-134.
- Daly, M. (2003), «Governance and Social Policy», *Journal of Social Policy*, 32, n. 1, pp. 113-128.
- Deleuze, G. (1989), «Qu'est-ce qu'un dispositif?», *Michel Foucault. Rencontre internationale, Paris, 9, 10, 11 janvier 1988*, Paris, Seuil (trad. it. *Che cos'è un dispositivo?*, Napoli, Cronopio, 2007).
- Finotelli, C. and Michalowski, I. (2012), «The Heuristic Potential of Models of Citizenship and Immigrant Integration Reviewed», *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 10, n. 3, pp. 231-240.
- Foucault, M. (1975), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard (trad. it. *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, Einaudi, 1976).
- Foucault, M. (2001), *Dits et écrits II, 1976-1988*, Paris, Gallimard.
- Gaudin, J.P. (1999), *Gouverner par Contrat*, Paris, Presses de Sciences-Po.
- Habermas, J. (1996), *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt a.M. (trad. it. *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano, Feltrinelli, 1998).
- Jacobs, D. and Rea, A. (2007), «The End of National Models? Integration Courses and Citizenship Trajectories in Europe», *IJMS: International Journal on Multicultural Societies*, 9, n. 2, pp. 264-283.
- Joppke, C. (2007), «Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe», *West European Politics*, 30, n. 1, pp. 1-22.
- Knorr-Cetina, K. (1997), «Sociality with objects», *Theory, Culture and Society*, 14, n. 4, pp. 1-30.
- Knorr-Cetina, K. (1999), *Epistemic Cultures: How the Sciences Make Knowledge*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Latour, B. (1996), «On interobjectivity», *Mind, Culture, Activity*, 3, n. 4, pp. 228-245.
- Latour, B. (2005), *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*, Oxford, Oxford University Press.

- Mottura, G., Pintus, A. e Rinaldini, M. (2011), *L'associazionismo degli immigrati a Reggio Emilia. Caratteristiche e sviluppi*, Reggio Emilia, Comune di Reggio Emilia.
- Nicolini, D., Mengis, J. and Swan, J. (2012), «Understanding the Role of Objects in Cross-Disciplinary Collaboration», *Organization Science*, 23, n. 3, pp. 612-629.
- Orlikowski, W.J. (2007), «Sociomaterial practices: Exploring technology at work», *Organization Studies*, 28, n. 9, pp. 1435-1448.
- Piattoni, S. (2010), *The Theory of Multi-level Governance, Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford, Oxford University Press.
- Pugliese, E. (2013), «Servizio sociale e welfare nella crisi», in AA.VV., *Servizio sociale e crisi del welfare*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli Editore, pp. 15-20.
- Rheinberger, H. (2005), «A reply to David Bloor: Toward a sociology of epistemic things», *Perspective in Science*, 13, n. 3, pp. 406-410.
- Stephenson, P. (2013), «Twenty years of multi-level governance: Where does it come from? What is it? Where is it going?», *Journal of European Public Policy*, 20, n. 6, pp. 817-837.
- Vitale, T. (2005), «Contrattualizzazione sociale», *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 1, pp. 291-323.
- Vitale, T. (2013), «Conflitti urbani nei percorsi di cittadinanza degli immigrati: una introduzione», *Partecipazione e conflitto - Participation and Conflict*, Università del Salento, 5, n. 3, pp. 5-20.
- Zapata-Barrero, R. (ed.) (2015), *Interculturalism in Cities: Concept, Policy and Implementation*, Cheltenham, Edward-Elgar.
- Zapata-Barrero, R., Caponio, T. and Scholten, P. (2017), «Theorizing the 'local turn' in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies», *International Review of Administrative Sciences*, 83, n. 2, pp. 241-246.