



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

# Statistica pubblica e misurazione dell'integrazione dei migranti nella società italiana: alcune riflessioni sociologiche\*

di Francesco Antonelli \*\*

Nel primo *Rapporto sullo sviluppo* dell'Undp, si leggeva che: «misuriamo ciò a cui diamo importanza e diamo importanza a ciò che misuriamo». In altre parole, la realtà nel suo divenire storico e sociale e la rappresentazione statistica, in primo luogo quella ufficiale e istituzionalizzata, cioè esplicitamente prodotta dal sistema a fini di auto-monitoraggio, sono strettamente legate tra loro e presentano un intrinseco rapporto, come tutti i saperi, con il potere e le forme del dominio.

\* Contributo dell'Unità di Ricerca dell'Università degli Studi di Roma Tre (responsabile Prof. Salvatore Bonfiglio) al PRIN Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica (coordinatore nazionale Prof. Francesco Merloni).

\*\* Ricercatore confermato di Sociologia generale presso l'Università degli Studi di Roma Tre – Dipartimento di Scienze politiche.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

*Osservatorio sociale*

Quanta importanza diamo, dunque, al tema dell'integrazione dei migranti? Quanta serietà "istituzionale" mettiamo nella sua costruzione?

In questo articolo cercheremo di fornire una prima risposta a queste domande osservando una vicenda circostanziata eppure fondamentale: *quella della misurazione, analisi e valutazione dell'integrazione dei migranti nella società italiana, operata dal sistema statistico ufficiale*. Dopo aver messo a fuoco brevemente l'approccio teorico-metodologico seguito, ci concentreremo sull'analisi dello stesso sistema statistico ufficiale, delle sue strutture, funzioni e funzionamenti, assunto come il contesto "strutturale" all'interno del quale analizzare il nostro problema. Sulla base di una griglia concettuale elaborata a partire da questa analisi, negli ultimi due paragrafi vedremo come la comunità scientifica (in particolare sociologica) ha tematizzato il problema dell'integrazione dei migranti, per osservare come tale riflessione sia stata inclusa nel sistema statistico ufficiale e come si sia stata variamente de-costruita e ricostruita dal sistema stesso – nel suo complesso interscambio con il sistema giuridico – nel corso degli ultimi 15 anni.

### **1. L'approccio teorico-metodologico: la sociologia della statistica**

A dispetto di quello che comunemente si crede e che afferma una certa vulgata statistica, i dati che si ricavano dalle così dette "statistiche amministrative" (cioè prodotte dalle istituzioni pubbliche, in particolare quelle a ciò specificatamente preposte) sono sempre il risultato di un processo di costruzione sociale, culturale e politica oltre che scientifica.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

Come ha messo in luce una recente letteratura sulla sociologia della statistica (Alonso, Starr 1987; Desrosières 2008; Marlié 2004; Paiva Rio Camargo 2009; Saetan *et al.* 2011) i dati amministrativi riguardanti fenomeni sociali ed economici non sono “oggettivi” ma complessi e relativi, poiché quelli che vengono spesso presentati come puri problemi metodologici ed epistemologici concernenti meta-dati (cioè la definizione dei fenomeni) e le relative procedure di misurazione, si intrecciano e vengono ridefiniti dal rapporto esistente con il quadro istituzionale e politico-culturale all’interno dei quali vengono prodotti: comunità epistemiche e comunità politiche e sociali, esigenze scientifiche e esigenze della sfera pubblica, si misurano così su un delicato terreno che definisce la loro reciproca autonomia/dipendenza. Almeno dai tempi di Adolphe Quetelet e del suo discorso sull’“uomo medio” (1835), questo processo di ricodificazione della realtà operato dalla statistica, si pone accanto ai processi di medicalizzazione e di giuridicizzazione come uno dei *presupposti fondamentali* di razionalizzazione e categorizzazione della società, anche e soprattutto ad opera dello Stato moderno (Bourdieu 2013).

Si tratta di un *presupposto* perché per esserci effettiva razionalizzazione i risultati della statistica, come quelli della medicina o delle scienze del diritto, devono essere inclusi nelle dinamiche del dominio: semplificando al massimo, incorporati in un discorso ideologico e in una serie di pratiche sociali e istituzionali. Lo stesso dicasi per quanto riguarda i connessi possibili processi di emancipazione. Infine, così come dai tempi di Durkheim il Diritto e le sue trasformazioni possono fungere da indicatore delle caratteristiche strutturali di una data società, lo stesso dicasi per la costruzione delle statistiche ufficiali.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

*Osservatorio sociale*

Da tutto ciò, ne deriva che l'analisi del modo in cui il fenomeno dell'integrazione dei migranti nella società italiana è assunto dal sistema statistico ufficiale come problema definito ufficialmente in termini puramente tecnico-metodologici, va condotto mettendo preliminarmente a fuoco le caratteristiche di funzionamento del sistema stesso e delle funzioni svolte, poiché esse contribuiscono in modo determinante a costruire letteralmente il fenomeno e ad indicarci strutture più profonde che caratterizzano *sostanzialmente* i processi d'integrazione stessi, dal loro lato istituzionale.

## **2. Sistema e funzioni di produzione delle informazioni statistiche ufficiali in Italia**

Come messo in luce dalla sociologia sin dai tempi di Max Weber (1922), lo Stato moderno, all'interno del quale sono incorporate le agenzie preposte alla produzione dell'informazione statistica ufficiale, funziona mediante burocrazie che realizzano una divisione tra la sfera politica e quella propriamente amministrativa, in termini di modelli di razionalità istituzionalizzati: la prima può adottare una razionalità strategica, un'etica della responsabilità oppure della convinzione, la seconda si incentra sulla razionalità strumentale cui si sommano (al livello latente però) una molteplicità di altri orientamenti sociali.

Divisione non vuol dire chiaramente disconnessione: in uno Stato di diritto, vi sono alcune burocrazie pubbliche la cui *mission* è quella di eseguire gerarchicamente la volontà politica e altre che godono di uno statuto giuridico che ne assicura l'indipendenza, sulla base di fini e



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

obiettivi fissati dalla Legge. A quest'ultima categoria appartiene il Sistan (Sistema Statistico Nazionale), vale a dire l'insieme dei soggetti pubblici e privati (*network*) che fornisce al paese l'informazione statistica ufficiale.

### 2.1. Il Sistan come sotto-sistema differenziato e autonomo

Istituito dal decreto legislativo n. 322 del 1989 (come integrato dal d.P.R. 7 settembre 2010, n. 166) il Sistan comprende: l'Istituto nazionale di statistica (Istat); gli enti e organismi pubblici d'informazione statistica (Inea, Isfol); gli uffici di statistica delle amministrazioni dello Stato e di altri enti pubblici, degli Uffici territoriali del Governo, delle Regioni e Province autonome, delle Province, delle Camere di commercio (Cciaa), dei Comuni, singoli o associati, e gli uffici di statistica di altre istituzioni pubbliche e private che svolgono funzioni di interesse pubblico. All'interno di questo *network*, il ruolo di indirizzo, coordinamento, assistenza tecnica e formazione è svolto dall'Istat il quale, a sua volta, è integrato nel Sistema Statistico Europeo<sup>1</sup>. In breve, l'Istat e il Sistan vanno a sostituire il precedente Istituto Centrale di Statistica, istituito durante il fascismo con la legge n. 1162 del 1926 (come integrata e precisata dalla legge 2238 del 21 dicembre del 1929<sup>2</sup>) che non soltanto prendeva a sua

<sup>1</sup> I principali riferimenti normativi relativi a questo processo di integrazione sovranazionale (al livello europeo) sono contenuti nella raccolta normativa denominata *Codice della Statistica Ufficiale*, IV edizione 2010, pubblicata dall'Istat e coordinata da Roberto Tomei (la raccolta è disponibile all'url <http://www.sistan.it/index.php?id=203>).

<sup>2</sup> Vale a dire poco tempo dopo il martedì nero del 29 ottobre dello stesso anno, che avrebbe dato avvio alla Grande Depressione e al conseguente maggiore intervento dello Stato nell'economia, anche nell'Italia fascista.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

volta il posto della Direzione Generale di Statistica presso il Ministero dell'Economia Nazionale (creata nel 1923)<sup>3</sup> ma realizzava un primo momento di coordinamento, raccordo e centralizzazione della produzione di informazioni statistiche.

Dal punto di vista sociologico, norme giuridiche, dottrina e pronunce giurisprudenziali sull'Istat – puntualmente ricostruite, tra gli altri, da Pezola (2006) – possono essere assunte come altrettanti indicatori empirici di un lungo processo di trasformazione che, giungendo ai giorni nostri, si delinea, secondo uno schema parzialmente Luhmaniano (2001):

- a. *rispetto all'ambito nazionale*: come l'affermazione di una funzione complessa di *categorizzazione e rappresentazione razionalizzata in senso scientifico della realtà sociale, orientata agli attori (individuali e collettivi) della società civile* (e non solo dello Stato-apparato)<sup>4</sup> con conse-

<sup>3</sup> Una divisione di statistica generale era già presente, nel 1861, presso il Ministero dell'Agricoltura (Fonte: Istat; *Dizionario Treccani di Economia e Finanza*, voce *Istat*).

<sup>4</sup> Sul sito web dell'Istat leggiamo che la sua *Mission* ufficiale è: «quella di servire la collettività attraverso la produzione e la comunicazione di informazioni statistiche, analisi e previsioni di elevata qualità. Queste devono essere realizzate in piena autonomia e sulla base di rigorosi principi etico-professionali e di più avanzati standard scientifici. Lo scopo è quello di sviluppare un'approfondita conoscenza della realtà ambientale, economica e sociale dell'Italia ai diversi livelli territoriali e favorire i processi decisionali di tutti i soggetti della società (cittadini, amministratori, ecc.)». Quanto alla *Vision*, «l'Istat intende essere un'amministrazione innovativa, che si impegna al servizio della collettività, valorizzando la professionalità e l'integrità del proprio personale, creando appropriate condizioni di lavoro e minimizzando il proprio impatto sull'ambiente. L'Istat rispetta la privacy dei rispondenti, protegge la confidenzialità dei dati ricevuti e svolge le proprie attività in modo trasparente e indipendente. L'Istat è orientato alla ricerca della massima efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse disponibili, promuove lo sviluppo del Sistan e la collabora-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

guente *differenziazione e autonomizzazione sistemica* (tale da dar vita a un nuovo sotto-sistema specializzato, il Sistan appunto) rispetto allo Stato-apparato nazionale. I produttori del servizio statistico si *professionalizzano* e sposano una *logica cosmopolita* – nel senso in cui la sociologia delle professioni ha inteso questa categoria, cioè come una messa al servizio della collettività delle proprie competenze, ispirata e regolata da un codice etico e avente come punto di riferimento una comunità scientifico-professionale (Gouldner 1957 e 1958; Parsons 2011). Con Federico Butera (2008), potremmo dunque dire che dal “Castello” si passa alla “Rete”.

- b. *Rispetto all'ambito sovra-nazionale*: come inclusione in un rete più vasta di Istituti Statistici dei paesi appartenenti all'Unione europea, avente il compito di fornire informazioni statistiche comparabili e affidabili al livello continentale, secondo criteri condivisi. Anche questo processo spinge in direzione della professionalizzazione, del rafforzamento della logica cosmopolita e della differenziazione/autonomizzazione sistemica.

zione con gli altri enti del Sistema Statistico Nazionale e della pubblica amministrazione, con il mondo della ricerca e con la società civile, anche allo scopo di accrescere la cultura statistica. L'Istat fa parte del Sistema Statistico Europeo e collabora con gli altri soggetti del sistema statistico internazionale».



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

## 2.2. Riassetto dei rapporti tra campo scientifico e campo politico amministrativo

La differenziazione e l'autonomizzazione sistemica così come la professionalizzazione dei produttori di informazione statistica ufficiale, indicano un riassetto tra il campo scientifico e quello politico-amministrativo che definiscono la configurazione istituzionale dell'Istat – come di altre agenzie pubbliche preposte alla raccolta, elaborazione e diffusione dei dati ufficiali – data la sua doppia natura di istituto di ricerca e di agenzia statale.

A partire dal 1929, infatti, l'Istat pur essendo dotato di personalità giuridica autonoma era alle dipendenze del Capo del Governo secondo una concezione di: «ausiliarità del servizio alla politica governativa» (Endrici 1990, 1098) e formalmente qualificato dalla dottrina prevalente (Baldassarre, Sandulli 1973; Sandulli 1984; Cerulli Irelli 1990 e 1994) e dalla giurisprudenza (si veda ad esempio la sentenza Cons. Stato, sez. VI, 23 novembre 1971, n. 959) come Ente pubblico strumentale dello Stato. Parallelamente però, leggiamo già nella Relazione Ministeriale alla Camera dei Deputati sul disegno di Legge del 1926 che: «l'Istituto deve dar vita alle cifre, anziché prospettarle scheletricamente, così da diventare strumento visivo del Governo, mezzo di difesa economica e *accademica e di buoni studi nazionali*» (corsivo mio) (*Annali di Statistica*, VI, 1931, 29); e ancora, nella Relazione dell'Ufficio Centrale del Senato allo stesso disegno di legge:

l'Istituto pur essendo a disposizione di tutti i Ministeri per le indagini indispensabili, deve essere al di fuori e al di sopra di ciascuno di essi, per quanto si riferisce alla sua competenza tecnica e ciò allo scopo di svolgere un'opera





anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

obiettiva, imparziale, serena, e a tutti imporre le direttive scientifiche e su tutti avere l'autorità per ottenere le notizie indispensabili per adempiere la sua missione (*Ivi*, 147).

Così, pur essendo formalmente nato su una base gerarchica, accentratrice e strumentale, il servizio statistico nazionale si caratterizzò sin dall'inizio per un'applicazione morbida e parziale di questo impianto (Parenti 1985) iscritto in un logica di dominio che, con Foucault (1976), potremmo definire pastorale e panoptica, per assumere sino alle novità legislative inaugurate nel 1989, la configurazione di una *tecno-struttura* che ridefinisce e razionalizza la realtà sulla base di codici strumentali e scientifici, agganciati ad esigenze puramente sistemiche (piuttosto che politico-governative). In altre parole, sospinta dalla trasformazione delle forze produttive e dall'aumento in complessità della società, a partire dalla fine degli anni Settanta, la tensione strutturale tra campo scientifico e campo politico si è risolta in un riassetto complessivo dei rapporti tra i due, così inquadrabile:

- a. *rapporto Istat-comunità epistemiche*: a partire dalla metà degli anni Ottanta, si assiste a una incorporazione crescente della complessità dei saperi tecnico-statistici e di quelli economico-sociali; una dilatazione dei campi d'indagine oltre i tradizionali ambiti demografico ed economico (in particolare, dopo l'avvio delle *indagini multiscopo* nel 1993<sup>5</sup>); la costruzione dell'informazione statistica come

<sup>5</sup> Come si legge sul sito Istat: «Dopo le prime esperienze degli anni Ottanta, l'Istat ha avviato nel 1993 un vero e proprio *Sistema di indagini multiscopo*, progettato per la produzione di informazioni sugli individui e sulle famiglie che, integrabili con quelle desumibili da fonte



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

bene pubblico politicamente “terzo”; il fiancheggiamento delle ricerche accademiche e degli istituti di ricerca privati, mediante l’organizzazione continua di convegni e, soprattutto, la messa a pubblica disposizione dei così detti “micro-dati” tratti dalle indagini effettuate dall’Istat, in modo che questi possano essere utilizzati e rielaborati dagli studiosi per le proprie finalità; la *membership* degli esponenti delle società scientifiche nella Commissione degli utenti dell’informazione statistica (di cui si dirà meglio al punto successivo); la possibilità di vigilare sull’imparzialità, sulla completezza e sulla qualità dell’informazione statistica prodotta dal Sistan, attraverso la *Commissione per la garanzia della qualità dell’informazione statistica* che, a norma dell’articolo 12 del decreto legislativo n. 322 del 1989 è composta da:

cinque membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e scelti tra *professori ordinari in materie statistiche, economiche ed affini* o tra direttori di istituti di statistica o di ricerca statistica non facenti parte del Sistema statistico nazionale, ovvero

amministrativa e dalle imprese, contribuiscono a determinare la base informativa del quadro sociale del Paese. Il sistema si articola su sette indagini che coprono i più importanti temi di rilevanza sociale: una indagine a cadenza annuale sugli aspetti della vita quotidiana, una trimestrale sul turismo e cinque indagini tematiche (*Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari, I cittadini e il tempo libero, Sicurezza dei cittadini, Famiglie e soggetti sociali, Uso del tempo*) che vengono effettuate a rotazione in un arco di tempo di cinque anni. A queste vanno aggiunte altre indagini di approfondimento che non hanno una pianificazione programmata ma che vengono realizzate nell’ambito delle suddette aree tematiche».



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

tra alti dirigenti di enti e amministrazioni pubbliche, che godano di particolare prestigio e competenza nelle discipline e nei campi collegati alla produzione, diffusione e analisi delle informazioni statistiche e che non siano preposti a uffici facenti parte del Sistema statistico nazionale (corsivi miei).

- b. *Rapporto Istat-campo politico (governance)*: la transizione all'assetto organizzativo basato sulla rete ha favorito l'affermazione di un modello di *governance sul sistema e nel sistema* cui partecipano una molteplicità di attori tale da garantire la non-prevalenza di un'unica volontà politico-partitica nello stabilire "cosa" e, tanto meno, "come" misurare, individuato invece in un processo tipicamente *multi-stakeholders*, volto a garantire (al livello assiologico ufficiale) qualità, affidabilità e rispondenza alle varie esigenze sociali, dell'informazione statistica prodotta. In primo luogo, il regolamento adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° agosto 2000, prevede la separazione tra compiti di indirizzo e di gestione; l'individuazione degli organi di Governo (Presidente e Consiglio), con funzioni di indirizzo tecnico-amministrativo e scientifico; l'attribuzione ai dirigenti di autonomi poteri di gestione; la creazione di uffici di diretta collaborazione, con compiti di *staff*; l'organizzazione flessibile, stabilita con regolamenti interni nel quadro dei principi organizzativi generali stabiliti dallo stesso Regolamento del 2000. In questo contesto di ampia autonomia organizzativa, il Governo mantiene poteri di vigilanza e nomina dei principali dirigenti dell'Istituto – tra cui, il Presidente e, direttamente o indirettamente, gli altri 9 membri del Consiglio. In secondo luogo, le rilevazioni statistiche di interesse pubblico affidate al Sistan sono stabi-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

*Osservatorio sociale*

lite (a norma dell'articolo 13 del già citato decreto legislativo n. 322 del 1989) attraverso il Programma Statistico Nazionale, un atto normativo le cui linee generali sono definite dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (Comstat)<sup>6</sup> all'inizio di ogni triennio; la sua predisposizione è invece affidata all'Istat che si avvale per tale attività dei Circoli di qualità<sup>7</sup> e della Commissione degli utenti dell'informazione statistica<sup>8</sup> (Cuis). La

<sup>6</sup> Come stabilito dal d.P.R. n. 166/2010 il Comitato è composto da 15 membri: dal Presidente dell'Istituto, che lo presiede; da due membri in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze e da quattro membri in rappresentanza di altre amministrazioni statali, individuate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il presidente dell'Istat; da tre rappresentanti delle regioni e degli enti locali; da un rappresentante designato dal presidente di Unioncamere; da due rappresentanti di enti pubblici tra quelli dotati dei più complessi sistemi d'informazione; da due esperti scelti tra i professori ordinari di ruolo di prima fascia in materie statistiche, economiche ed affini.

<sup>7</sup> I Circoli di qualità sono formati da gruppi di lavoro permanenti, istituiti per ciascuno degli 11 settori di interesse in cui si articola il Psn. Il coordinamento è affidato ai direttori centrali dell'Istat competenti in materia, coadiuvati da un vice-coordinatore, da un segretario e da un referente del Servizio per il coordinamento e lo sviluppo del Sistan. Alle riunioni partecipano rappresentanti di enti Sistan e non Sistan, come previsto dalle delibere che illustrano la composizione dei gruppi e le loro variazioni. Come risulta dalla Delibera Presidenziale n. 41 del 29 maggio 2014, i circoli di qualità sono composti attualmente da personale ricercatore interno all'Istat e dai membri di varie amministrazioni statali, con una presenza in ben 9 commissioni di membri della Banca d'Italia.

<sup>8</sup> Alla fine del 2011 l'Istat ha costituito in via sperimentale la Commissione degli utenti dell'informazione statistica, Cuis. I lavori della Commissione sono proseguiti per tutto il 2012 e la stessa è stata ricostituita nell'agosto 2013 allargando il numero dei partecipanti. Presieduta dal presidente dell'Istat la Cuis è composta oggi dai rappresentanti di 37 istituzioni, quali organi costituzionali e a rilevanza costituzionale, centri studi e società scientifiche, regioni e comuni, il mondo delle imprese e delle organizzazioni civiche e di volontariato, il movimento per l'*open data* e i *mass media*. La Cuis, in particolare, ha il



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

*Osservatorio sociale*

programmazione è a triennio fisso. Per ogni ciclo è prevista una programmazione triennale e due aggiornamenti, il primo dei quali relativo agli ultimi due anni del triennio, il secondo all'ultimo anno. Il processo della programmazione prevede, infine, l'affiancamento al Piano di due ulteriori strumenti di pianificazione e monitoraggio:

1. Piano di attuazione (PdA), che è predisposto annualmente ai sensi dell'art. 22, comma 2, del decreto legislativo n. 322 del 1989 e deliberato dal Consiglio dell'Istat entro il 30 aprile di ogni anno, nel quale sono definiti i lavori statistici da realizzare nel primo anno del triennio o nel primo anno del periodo cui si riferisce l'aggiornamento.
2. Lo Stato di attuazione del Programma statistico nazionale (SdA), che è predisposto annualmente secondo quanto stabilito dall'art. 24, comma 1 del d.lgs. n. 322 del 1989. Esso rappresenta il momento di verifica della realizzazione dei lavori pianificati nel PdA ed è parte integrante della *Relazione al Parlamento*. Viene predisposto entro il 31 maggio di ogni anno.

A tutto ciò va poi aggiunto il fatto che il sistema deve accogliere le indicazioni provenienti dalla Commissione europea e dall'Unione, tramite i suoi Regolamenti e Direttive.

compito di coadiuvare l'Istat nella ricognizione della domanda di informazione statistica emergente nella società italiana.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

### 2.3. Funzioni e funzionamento del sistema: tra linguaggio scientifico e linguaggio giuridico

#### 2.3.1. Funzioni

Come accennato all'inizio di questo paragrafo, la progressiva affermazione di un sotto-sistema autonomo e differenziato (rispetto al campo governativo) di produzione di statistiche ufficiali, si riorganizza attorno alla funzione di categorizzazione e rappresentazione razionalizzata in senso scientifico della realtà sociale. In quanto tale, la produzione di statistiche ufficiali è una questione apparentemente solo tecnico-metodologica, da affrontare e risolvere, in base ai diversi ambiti e fenomeni studiati, facendo esclusivamente riferimento a: 1) i canoni più avanzati della ricerca quantitativa e dell'evoluzione del dibattito nel campo statistico; 2) un criterio di intesa comunicativa (Habermas 1986), cui si dovrebbe giungere in seguito all'articolato processo di costruzione del "cosa" e del "come" misurare organizzato dallo stesso sotto-sistema, alla luce del codice binario vero/falso.

Il paradigma scientifico di riferimento di tutto questo processo rientra evidentemente nel campo del positivismo-neopositivismo-postpositivismo, come fondamento di una ricerca assunta in senso *puramente descrittivo*: il piano teorico entra in gioco solo al livello di costruzione delle definizioni o meta-dati poiché un sistema esperto che si pone come obiettivo e pensa se stesso in termini di servizio e informazione scientifica rivolta a una molteplicità di "clienti", non può porsi in quell'ottica necessariamente selettiva e orientata che impongono le indagini esplicative.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

### 2.3.2. Funzionamento

Proprio tali aspetti rilevano una situazione più complessa nel funzionamento del Sistan e nella produzione delle statistiche ufficiali, sotto almeno tre punti di vista: il sostrato ideologico che sostiene e giustifica la funzione categorizzante e razionalizzante messa in atto dal sistema; il processo selettivo o di *agenda setting* statistica derivante dall'attività di programmazione delle indagini; l'interscambio col sotto-sistema giuridico (nazionale e sovranazionale) e la traduzione del suo linguaggio in un linguaggio tecnico-metodologico come vincolo e presupposto variabile delle indagini e dell'applicabilità del puro discorso scientifico.

*Il sostrato ideologico.* Come detto, la crescente enfasi sulla qualità dell'informazione statistica, sulla sua affidabilità e terzietà rispetto al potere esecutivo sono parte di un più generale processo di razionalizzazione che, idealmente, dovrebbe basarsi su una visione obiettiva della realtà (cioè priva di connotazioni ideologiche) quale presupposto per la presa di decisioni scientificamente fondate. La costruzione dell'Unione monetaria prima e la Crisi economica del 2007 poi, hanno rappresentato due potenti spinte in questo senso, poiché l'economia all'interno dell'Unione si rappresenta come un processo puramente tecnico di governo dei flussi economici e di valutazione delle performance sia degli Stati che delle singole economie nazionali: da questo punto di vista, le funzioni di categorizzazione e rappresentazione razionalizzata in senso scientifico della realtà sociale da parte di un sotto-sistema autonomo: a) realizzano l'assunto liberale della limitazione del potere del Sovrano (allontanandoci dal modello del totalitarismo classico); b) sono contemporaneamente la base del dominio tecnocratico, ma anche della critica.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

I presupposti su cui si costruisce il Sistan e che rivelano la stretta interdipendenza tra certe forme di razionalizzazione e certe forme di dominio, storicamente contingenti, si legano dal punto di vista ideologico all'ideale tecnocratico. Strumenti assiologici e *frame* del discorso che servono a giustificare la ricostruzione di un assetto sociale, economico e politico sulla base di specifici interessi economici nazionali e particolari: da questo punto di vista, le *élites* economicamente dominanti e i modelli di capitalismo più forte (come quello renano), si pongono quali soggetti generali, cioè attori che legano i propri interessi particolari a una visione ideale (e surrettiziamente tendente all'universale) del governo e della trasformazione delle realtà sociali.

Allo stesso tempo, i risultati delle rilevazioni ufficiali operate sotto il presupposto dell'indipendenza e della scientificità rivelano aspetti della realtà che il governo in carica e la sua maggioranza politica potrebbero anche non aver interesse a far emergere. Una volta prodotte e diffuse, le statistiche ufficiali divengono così parte di un conflitto di senso operato sul piano della comunicazione, tra Governo e opposizione, tra difensori dello status quo e critici sociali. *L'ideologia tecnocratica genera così la possibilità della sua stessa negazione.*

*L'agenda setting delle rilevazioni.* La teoria dell'*agenda setting* (Shaw 1979; Wolf 2006) nasce nel campo della comunicazione per evidenziare un fenomeno ormai arcinoto: i *mass media* non influenzano tanto (o solo) "ciò che si pensa delle cose" quanto "a cosa si pensa", includendo o escludendo alcune specifiche *iusses* dal dibattito pubblico; il potere di imporre l'agenda è normalmente conteso tra sistema mediatico e sistema politico, cui oggi si aggiungono in modo non ancillare anche i *media* digitali, cioè i pubblici attivi e diffusi. L'attività di programmazione da cui derivano sia il Psn che il PdA assolve a una funzione di selezione di quali aspetti della realtà indagare e





anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

quali invece mettere in ombra: è dunque rilevabile un processo di costruzione statistica della realtà sociale assimilabile a quella dell'*agenda setting* nel campo mediatico<sup>9</sup>. Oltre a questo meccanismo diretto ne esiste un altro indiretto tramite il quale si rafforza ulteriormente il processo di *agenda setting*: l'ammontare delle risorse umane e finanziarie disponibili per realizzare le indagini. Così, dato un certo ammontare di indagini programmate, solo una percentuale di queste viene effettivamente realizzata. Infine, l'attività di programmazione non funziona solo nei termini binari di ciò che viene incluso e ciò che è escluso dalle rilevazioni<sup>10</sup>. Poiché nel corso del tempo e per effetto delle normative (di cui diremo meglio al punto seguente) alcune

<sup>9</sup> Così, anche per il 2014, similmente a quanto accaduto nel 2013, leggiamo nel PdA che le priorità stabilite nel Psn, sono: «sviluppo di progetti in materia di censimenti generali nella prospettiva del passaggio ai censimenti continui; b) miglioramento delle basi informative a supporto del funzionamento delle autonomie locali, della stima dei fabbisogni e dei costi standard e del sistema di *governance* multilivello di cui al Titolo V della Costituzione; c) coerenza dei progetti inseriti nel Psn con quanto previsto dall'art. 13, c. 4 bis, del d.lgs. 322/89 ai fini della misurazione delle *performance* delle amministrazioni pubbliche e loro controllate e per consentire stime coerenti di efficienza, produttività, *outcome*; d) realizzazione di sistemi informativi integrati di dati e indicatori su: mercato del lavoro e formazione, anche attraverso lo sviluppo di progetti per l'analisi e il monitoraggio dei processi di transizione scuola-lavoro; ambiente e territorio, infrastrutture, patrimonio immobiliare: sviluppo di piattaforme e sistemi informativi georeferenziati; benessere; competitività e sostenibilità economica e sociale, innovazione tecnologica e ricerca; stato e dinamica della popolazione con particolare in riferimento alla componente migratoria».

<sup>10</sup> Come leggiamo sempre nel PdA 2014: «i progetti previsti nella prima annualità del Psn 2014-2016 e successivamente non realizzati sono 57: 24 sono stati annullati (42,1%), 11 rinviati (19,3%) e 3 conclusi anticipatamente (5,3%); 19, invece, sono confluiti in altro progetto al fine di ottimizzare i processi di produzione ed elaborazione delle informazioni (33,3%); di questi, il 57,9% è a titolarità dell'Istat (11 lavori) e il 42,1% di altri enti (8 lavori)». Il 15,8% di questi lavori è stato rinviato per carenza di risorse umane e/o finanziarie.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

aree di rilevazione si istituzionalizzano, divenendo parte della *routine* di funzionamento del Sistan (si pensi ai censimenti, ad esempio), la programmazione svolge anche un ruolo “riflessivo”, indicando ciò su cui investire in termini di raffinamento e approfondimento delle rilevazioni (i così detti studi progettuali<sup>11</sup>) e ciò su cui disinvestire, proseguendo nella consueta attività ordinaria.

*L’interscambio con il sotto-sistema giuridico.* Questo insieme di rapporti sistemici è fondamentale per la delineazione e l’estrinsecazione della funzione di categorizzazione e razionalizzazione della realtà. Nel mondo contemporaneo, in particolare nelle società europee, i due sotto-sistemi considerati si intrecciano in modo crescente (*doppio legame*) e questo in due sensi.

Da una parte, gli *outputs* del sistema statistico puntano a una sempre più esplicita valutazione delle politiche pubbliche e, dunque, degli effetti e delle *performance* del diritto. Dall’altra, non solo il sotto-sistema giuridico stabilisce l’assetto istituzionale del sotto-sistema statistico ma anche i suoi *inputs*, almeno per tre aspetti fondamentali: *l’origine dell’attività* (vale a dire perché si fa una data rilevazione, in base cioè a quale fonte giuridica), *la definizione del campo fenomenico* (ciò che si rileva e qual è l’unità d’analisi, cioè i confini e la fisionomia del collettivo indagato), *la titolarità dell’indagine in base ai set-*

<sup>11</sup> Uno studio progettuale, sempre secondo quanto leggiamo nel PdA 2014: «prevede che l’attività di studio e di analisi sia finalizzata a un nuovo impianto o alla ristrutturazione o miglioramento di lavori già in essere; allo sviluppo di nuove metodologie di supporto alla produzione e alla diffusione; allo sviluppo di strumenti informatici generalizzati di supporto alla produzione e alla diffusione e, infine, alla predisposizione di nomenclature, classificazioni e metadati».



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

*tori di competenza delle varie amministrazioni, incluse nel Sistan (da cui derivano le sinergie tra Istat e gli altri enti pubblici statali o locali). Al variare delle relative normative (tra le quali cresce il ruolo di quelle europee<sup>12</sup>) varia dunque ciò che si rileva.*

### 3. La griglia di analisi

A partire dalle caratteristiche del sistema e da quelle delle funzioni sopra messe in luce è così possibile costruire una griglia di analisi del processo di rilevazione dell'integrazione dei migranti nella società italiana (così come di qualunque altro fenomeno incluso nelle statistiche ufficiali prodotte dal Sistan).

Le dimensioni che prenderemo in considerazioni sono:

- stato dell'arte rispetto allo studio del fenomeno sotteso alla misurazione (in questo caso l'integrazione dei migranti), nelle comunità epistemiche interessate;
- grado e tipo di istituzionalizzazione nel sistema politico-amministrativo (sia nazionale che europeo) del fenomeno considerato e del relativo sistema di misurazione, individuando:
  - fonti giuridiche di origine;

<sup>12</sup> Attualmente, mentre l'origine di 233 attività è da rintracciare nella normativa nazionale, ben 238 sono messe in campo a partire da Regolamenti (202) e Direttive (36) comunitarie. È da notare che, attualmente, la normativa comunitaria rappresenta il principale *input* dell'attività Istat mentre quella nazionale dei restanti soggetti appartenenti al Sistan.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

- soggetti coinvolti e *partnership* attivate;
- fonte dei dati, metodologie e finalità delle rilevazioni;
- se tali rilevazioni fanno parte dell'attività di *routine* o se rientrano nella categoria degli studi progettuali.

I risultati dell'analisi così condotta, per ciascuna dimensione e nel loro complesso, devono poi essere riesaminati in modo critico e riflessivo cercando di rintracciare il collegamento tra le varie fasi di produzione delle statistiche e il rapporto sapere-potere, in modo da valutare funzioni (razionalizzanti) e funzionamento del sistema (nelle tre dimensioni del substrato ideologico, dell'*agenda setting* e dell'interscambio con il sistema giuridico).

#### **4. Il processo di integrazione dei migranti nel dibattito scientifico**

Nonostante in tutte le sedi si faccia un gran parlare di integrazione dei migranti o, al contrario, di impossibilità ad integrarli, nel momento in cui si approfondisce la questione ci si trova immediatamente di fronte una pluralità di posizioni che, prima di tutto in sede scientifica, rendono questo concetto dotato di un'intrinseca e irriducibile polisemanticità (Cesareo 2009).

All'origine della riflessione scientifica sul rapporto e sulle trasformazioni reciproche tra migranti e società, gli Stati Uniti e in particolare la così detta scuola di Chicago si pongono come il baricentro indiscusso del dibattito. Tra gli anni Dieci e gli anni Venti questo rapporto è letto prevalentemente alla luce di due presupposti teorici, tra loro non del tutto coerenti: quella



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

*Osservatorio sociale*

che più tardi sarebbe stata conosciuta come la teoria della modernizzazione, secondo la quale l'affermazione della società industriale avrebbe reso tutti culturalmente simili, riducendo l'importanza delle identità particolari e pre-moderne; la necessità di difendere e ricostruire – lì dove erano venute meno – forme di vita comunitarie anche nelle grandi realtà metropolitane, un impegno rafforzato da una forte spinta religiosa proveniente dalle chiese americane riformate e dal tentativo di offrire un'alternativa per i ceti popolari (soprattutto migranti) alla prospettiva della lotta di classe.

La contraddittorietà tra questi due modelli, per cui l'uno esalta il futuro di una società di individui e l'altro il passato di "comunità calde" da recuperare, può essere interpretata come risposta complessa a un più generale clima di allarme e isteria collettiva che colpisce gli Stati Uniti in quel periodo. I nuovi immigrati erano considerati non solo poco assimilabili perché provenienti da contesti culturali e religiosi profondamente diversi da quelli degli WASP, cioè dai paesi dell'Europa mediterranea e orientale; essi, nel clima della "grande paura rossa" seguita alla Rivoluzione d'Ottobre, erano anche giudicati come portatori di pericolose idee anarchiche e comuniste, nemiche della pace sociale e delle tradizioni americane: l'ingiusta condanna a morte di Ferdinando Nicola Sacco e di Bartolomeo Vanzetti nel 1927, rappresenta certamente la dimostrazione più eclatante di questo atteggiamento.

La sociologia della Scuola di Chicago, di Robert Park, William Thomas, Florian Znaniecki e altri offriva al contrario una prospettiva avanzata che affermava la possibilità di costruire un rapporto più positivo e duraturo con i migranti: all'inizio, per designare questo rapporto non fu scelta la parola integrazione – che di lì a poco, soprattutto per il tramite della scuola funzionalistica e di Talcott Parsons (1951) avrebbe designato un proces-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

so socioculturale aggregativo più generale – ma quella di *assimilazione*. Tutto ciò si poneva in linea con quell'ideologia americana di fondo ove il pluralismo culturale oppure il *melting pot* erano narrazioni tendenti a rappresentare gli Stati Uniti, sino agli anni Cinquanta, come paese includente e “naturalmente” assimilante.

Nello stesso periodo, l'attenzione europea per i processi migratori è comparativamente molto più bassa sia al livello politico-sociale che, conseguentemente, scientifico:

le *élites* europee non hanno mai percepito i processi di mobilità spaziale come una dimensione cruciale del processo di costruzione dello stato e della nazione. E questo è stato particolarmente vero nel periodo dalla fine del secondo conflitto mondiale sino alla metà degli anni Settanta, quando l'Europa occidentale è stata uno dei principali magneti migratori del pianeta. In quel periodo, che è alla base dell'attuale situazione europea, i paesi importatori di manodopera misero in pratica politiche pervasive di controllo della popolazione straniera, mentre le politiche di integrazione ricevettero un'attenzione sostanzialmente marginale (Hammar 1985). Questo sulla base di due assunti tanto pervasivi da essere dati praticamente per scontati. Nel caso dei flussi intra-europei, alcuni paesi considerarono l'assimilazione un esito inevitabile che non richiedeva interventi particolari. Nel caso dei flussi extra-europei, si assumeva invece, che le differenze culturali e religiose fossero tali da rendere tali lavoratori fundamentalmente non-integrabili, destinandoli quindi a una presenza temporanea e reversibile (Istat 2013, 13).

Si tratta chiaramente di una prospettiva che riguarda i flussi migratori tra paesi mentre, come risulta piuttosto evidente nel caso proprio dell'Italia, i flussi migratori interni destavano grande attenzione sia in sede scientifica sia politico-istituzionale, proprio in relazione al tema del *Na-*



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

*tion-building* (Alberoni 1962; Alvaro 1974; Golini 1974). Ancora più complesso, poi, divenne con il tempo il rapporto tra i paesi colonizzatori e le popolazioni provenienti dalle ex-colonie in fase di emancipazione, come dimostra clamorosamente il caso francese (Sauvy 1952; 1977).

Assimilazione/*melting-pot* da una parte, indifferenza/mutamento sotterraneo dall'altra, si inscrivevano comunque nell'orizzonte della società industriale e di una modernità che pensava se stessa come trionfalmente (o per alcuni, tragicamente) omogeneizzante e razionalizzante. Così, quando a partire dalla fine degli anni Sessanta e poi in modo sempre più accelerato nel corso dei Settanta, questi ultimi due modelli economico-sociali entrarono in crisi, lasciando spazio a una difficile e incerta transizione al post-industriale e al post-fordismo, si riscontrò parallelamente la crisi dell'idea "assimilazionista": i movimenti per i diritti civili negli Stati Uniti, la crescita del pluralismo sociale e culturale, l'inatteso *revival* etnico con il connesso scongelamento dei movimenti etno-nazionalisti (Melucci, Diani 1992), portarono alla ribalta il termine *integrazione* per designare il rapporto migranti-società.

Entrato in crisi il funzionalismo sociologico che aveva fatto del tema dell'ordine sociale e dell'integrazione il suo baricentro, questo termine cessa di essere utilizzato in senso generale (per essere poi sostituito, in questo uso, da quello di *coesione*) per declinarsi in senso parziale e specifico, riferito a una parte della società e non al tutto. Cosa designa questa nuova prospettiva centrata sull'integrazione? In breve, *il complicato rapporto tra la permanenza e il riconoscimento delle diverse identità culturali da una parte, e la partecipazione alla vita e allo sviluppo di una società dall'altra*. Se nella prospettiva dell'assimilazione "l'onere della prova" cadeva sul migran-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

*Osservatorio sociale*

te ora, in quella dell'integrazione, è la società con le sue istituzioni che deve favorire un'inclusione non fagocitante.

Nell'Europa occidentale la pluralità delle strade messe in campo per costruire questo rapporto – con una indubbia centralità accordata alla dimensione dell'integrazione funzionale, cioè tramite la partecipazione al mercato del lavoro, e una maggiore problematizzazione della complessa dimensione della cittadinanza – sono inestricabilmente connesse con tentativi di disciplinamento, come quelli legati alla progressiva restrizione degli ingressi e alla securitizzazione dell'immigrazione. A un certo punto, in particolare dopo l'11 settembre, si apre uno iato: una coscienza europea che si scopre sempre più post-secolare (Habermas 2008) e definita da una dimensione del rischio associata alla diversità culturale (Beck 2000; Touraine 2002), comincia a giudicare insufficienti le classiche dimensioni in cui si estrinseca l'integrazione dei migranti, come elaborata al livello scientifico.

Stabilizzazione delle reciproche aspettative di ruolo (integrazione sociale) e interdipendenza funzionale delle attività dei migranti con quelle del resto della popolazione (integrazione funzionale), appaiono come *processi deboli* rispetto sia al ritorno di un neo-assimilazionismo nell'opinione pubblica sia ai fenomeni di radicalizzazione e di marginalizzazione che ridefiniscono le identità sociali e collettive dei migranti – specie di quelli extra-europei.

In una situazione per molti versi post-sociale (Touraine 2013), acquista sempre più importanza il tema della coesione costruita attraverso il diritto e l'accettazione/condivisione dei valori democratico-liberali, a tutti i livelli: oltre alla molteplicità di effetti perversi che ciò sta generando, l'"onere della prova" ritorna in capo al migrante e l'integrazione viene





anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

sempre più vista come un concetto prescrittivo; recuperando, in fondo, l'antica idea parsonsiana di un'integrazione sociale come accettazione del più astratto e generale valore sociale della modernità: l'individualismo definito dalla pratica e dalla condivisione dei diritti di libertà. Per questa ragione non solo entra in crisi l'idea del multiculturalismo anglofono – una declinazione particolare dell'idea di integrazione emersa dagli anni Settanta – ma il concetto stesso di integrazione, reincorporato in sede scientifica, si fa evanescente e necessariamente frammentario: tutto può essere o non essere integrazione, tutto e niente può condurre a quel livello di accettazione dei valori politici e di funzionamento della *rule of law* "integrante". Ne derivano due conseguenze per il discorso scientifico:

- *problema dell'ideologizzazione*: si restringono le possibilità di affermare una visione obiettiva dell'integrazione dei migranti, come punto di riferimento sia per i *decision maker* che per l'opinione pubblica mentre cresce il ruolo dell'ideologia nella tematizzazione di questa questione;
- *problema della categorizzazione*: paradossalmente, la concettualizzazione e l'analisi dei processi integrativi riguardanti i migranti e il resto della popolazione differisce sempre più "quantitativamente" e sempre meno "qualitativamente". In un contesto sociale nel quale coesione e integrazione divengono più fragili in seguito ai crescenti processi di differenziazione sociale e di aumento della complessità, il problema dell'inclusione, della partecipazione e della tenuta sociale investono il complesso dei membri della società e non più suoi gruppi o categorie specifiche.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

## 5. Misurare l'integrazione dei migranti

### 5.1. L'ambito nazionale: la precoce destrutturazione degli input sistemici

L'esigenza di analizzare e misurare il processo di integrazione dei migranti nella società italiana – quale modalità, contemporaneamente, di inclusione di quella complessità ma anche di quella fragilità definitoria emersa in sede di dibattito scientifico – si manifesta al livello istituzionale come conseguenza della legge n. 40 del 6 marzo 1998 (conosciuta anche come “legge Turco-Napolitano”), approvata durante il Governo Prodi I e confluita nel Testo Unico sull'Immigrazione, il decreto legislativo n. 286 del 1998.

Secondo un impianto complessivo che puntava a regolamentare sia i flussi di immigrazione (prevedendo, tra le altre cose, la nascita di una nuova istituzione totale a sfondo panoptico, i Centri di Permanenza Temporanea o Cpt [articolo 12]) sia i processi di inclusione all'interno della società, la legge 40 prevedeva all'articolo 44 (47 nel Testo Unico) l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di una *Commissione per le politiche dell'integrazione* avente: «compiti di predisporre per il Governo, anche ai fini dell'obbligo di riferire al Parlamento, il rapporto annuale sullo stato di attuazione delle politiche per l'integrazione degli immigrati, di formulare proposte di interventi di adeguamento di tali politiche nonché di fornire risposta a quesiti posti dal Governo concernenti le politiche per l'immigrazione, interculturali, e gli interventi contro il razzismo» (comma 2).

Presieduta da un professore ordinario in materie sociologiche, giuridiche o economiche e, inoltre, composta da: «rappresentanti del Diparti-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

*Osservatorio sociale*

mento per gli affari sociali della presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministeri degli Affari esteri, dell'Interno, del Lavoro e della previdenza sociale, della Sanità, della Pubblica istruzione, nonché da un numero massimo di dieci esperti, con qualificata esperienza nel campo dell'analisi sociale, giuridica ed economica dei problemi dell'immigrazione» (comma 3), -la Commissione avrebbe potuto affidare «l'effettuazione di studi e ricerche ad istituzioni pubbliche e private, a gruppi o a singoli ricercatori mediante convenzioni deliberate dalla Commissione e stipulate dal Presidente della medesima, e provvedere all'acquisto di pubblicazioni o materiale necessario per lo svolgimento dei propri compiti» (comma 5).

La Commissione rappresentava dunque una grande novità nel panorama italiano ed europeo poiché, collocandosi a supporto dell'elaborazione di politiche migratorie pensate nella legge 40 come il frutto di un lavoro di programmazione e approfondimento coinvolgente istituzioni e società civile (articoli 3 e 43), si muoveva nella direzione della razionalizzazione, dell'emersione al livello centrale e della presa in carico a quello nazionale, della questione dell'integrazione dei migranti; questione da affrontare anche grazie all'ausilio delle scienze sociali e dei saperi esperti in un'ottica, innanzitutto, politico-culturale.

La Commissione, presieduta dalla sociologa Giovanna Zincone, in effetti produsse e promosse una serie di ricerche tra le quali, in particolare, *Con occhi stranieri. Come gli immigrati vedono gli italiani* (2001) e i due *Rapporti sull'integrazione dei migranti in Italia* (il primo del 1999 e il secondo del 2000), lavori che si collocavano non solo nel solco di un approccio riformistico al problema delle migrazioni in un contesto internazionale pre-11 settembre; ma anche, mediante un approccio multidisciplinare al fenomeno e una presa di posizione politico-culturale, tutti tendenti a svi-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

luppare una visione dell'integrazione quale *processo ragionevole*. Nel *Primo rapporto* (1999), infatti, lo spirito della legge 40 – spirito che avrebbe dovuto ispirare tutte le successive politiche migratorie – era individuato dalla Commissione nella stretta unione di due macro-elementi: l'integrità della persona e la buona vita; l'interazione positiva e la pacifica convivenza.

L'integrazione ragionevole era dunque concepita come: «un processo di non discriminazione e di inclusione delle differenze, quindi di contaminazione e di sperimentazione di nuove forme di rapporti e comportamenti, nel costante e quotidiano tentativo di tenere insieme principi universali e particolarismi». I quattro tasselli di questo modello italiano di integrazione erano: *interazione basata sulla sicurezza; integrità per gli irregolari basata sui diritti della persona; integrità per i regolari basata sui diritti di cittadinanza; interazione basata sul pluralismo e la comunicazione*.

A partire da questo quadro complesso – che segnava anche un superamento della pura logica della securizzazione dell'immigrazione, pur compresente nella stessa legge 40 – l'esigenza fondamentale di misurare il tipo e il livello d'integrazione dei migranti nella società italiana era affrontato nella prima parte del “Secondo Rapporto” (2000). In questa sede veniva affermato che:

nel predisporre e realizzare politiche volte a favorire l'inserimento degli immigrati stranieri nella nostra società è necessario, sia nella fase progettuale sia in quella di verifica degli interventi adottati, poter disporre di una serie di indicatori capaci di cogliere la condizione dei nuovi venuti nelle diverse sfere della vita sociale e in grado di evidenziare le dimensioni maggiormente problematiche. L'importanza della predisposizione di un adeguato sistema informativo è ampiamente riconosciuta: negli ultimi anni molta attenzione è



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

*Osservatorio sociale*

stata rivolta in Europa, a livello internazionale, alla misura dell'integrazione degli immigrati e diverse proposte ed analisi sono emerse anche a livello nazionale. Qui si intende porre le basi per la predisposizione di un sistema di indicatori che consenta di avere, anno dopo anno, un monitoraggio sulla situazione delle collettività immigrate nei diversi contesti territoriali italiani. Evidentemente l'obiettivo è ambizioso e di non facile realizzazione. Per ciascuna dimensione saranno proposti gli indicatori che sembrerebbero, a livello teorico, i più adeguati al "monitoraggio" dell'integrazione e quelli costruibili in base al materiale statistico attualmente disponibile<sup>13</sup>.

Le dimensioni generali individuate per dar conto del processo di integrazione erano quattro: a) le caratteristiche demografiche, sociali e territoriali dei migranti; b) le relazioni con la comunità di origine e con quella di accoglimento, nel tentativo di valutare la propensione alla stabilizzazione e l'interazione con la popolazione nazionale; c) l'effettivo inserimento e la piena realizzazione nel contesto scolastico e in quello lavorativo, dal momento che scuola e lavoro sono assi fondamentali per l'integrazione e per la mobilità sociale; d) le condizioni di vita e l'attiva partecipazione alla vita di tutti i giorni che testimoniano di un pieno e positivo processo di interazione con l'ambiente di accoglimento.

Da queste quattro dimensioni, derivava la proposta di un quadro di rilevazione piuttosto complesso, riassunto dal prospetto 1:

<sup>13</sup> Il testo del *Rapporto 2000* è tuttora reperibile all'indirizzo web: [www.cestim.it/argomenti/31italia/rapportiapers/commissione\\_integrazione/integra2](http://www.cestim.it/argomenti/31italia/rapportiapers/commissione_integrazione/integra2).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

Prospetto 1 - Dimensioni, ambiti specifici, misure e indicatori di integrazione delle collettività straniere

DIMENSIONI	AMBITI SPECIFICI	MISURE E INDICATORI
<b>A. STRUTTURA DEMOGRAFICA, SOCIALE E TERRITORIALE</b>	A.1. Struttura demografica e comportamento riproduttivo	A.1.1. Ammontare A.1.2. Struttura per età A.1.3. Struttura per sesso A.1.4. Struttura per stato civile A.1.5. Natalità/fecondità
	A.2. Struttura sociale	A.2.1. Livello di istruzione
	A.3. Struttura territoriale	A.3.1. Distribuzione della popolazione sul territorio
<b>B. RELAZIONI CON LA COMUNITÀ DI ORIGINE E CON QUELLA DI ACCOGLIMENTO</b>	B.1. Relazioni con il paese di origine	B.1.1. Rimesse B.3.1. Ricongiungimenti familiari B.1.2. Contatti con familiari in patria
	B.2. Relazioni con il gruppo etnico di origine e con gli altri gruppi	B.2.1. Iscritti ad associazioni etniche B.2.2. Matrimoni tra stranieri
	B.3. Relazioni con il paese di accoglimento	B.3.2. Uso della lingua italiana B.3.3. Matrimoni misti B.3.4. Naturalizzazioni e acquisizioni della cittadinanza
<b>C. INSERIMENTO LAVORATIVO E MOBILITÀ SOCIO-PROFESSIONALE</b>	C.1. Riuscita scolastica dei figli degli immigrati e della seconda generazione	C.1.1. Scolarizzazione C.1.2. Insuccessi nella scuola dell'obbligo C.1.3. Ritardi ed abbandoni
	C.2. Inserimento lavorativo	C.2.1. Tasso di attività e partecipazione femminile C.2.2. Tasso di disoccupazione C.2.3. Settori di occupazione e qualifiche professionali C.2.4. Lavoratori autonomi C.2.5. Utilizzazione del capitale umano
<b>D. VITA NELLA SOCIETÀ</b>	D.1. Alloggio	D.1.1. Distribuzione sul territorio urbano (concentrazione geografica e segregazione) D.1.2. Tipo di sistemazione abitativa D.1.3. Quota di proprietari di abitazioni D.1.4. Quota di senza casa D.1.5. Affollamento
	D.2. Consumi	D.2.1. Quota di reddito consumato in beni non di prima necessità
	D.3. Salute	D.3.1. Condizioni di salute D.3.2. Abortività D.3.3. Mortalità
	D.4. Devianza	D.4.1. Intensità dei comportamenti devianti rispetto ai nazionali

Fonte: Il Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

*Osservatorio sociale*

Il rapporto sottolineava anche le difficoltà insite nella definizione di una popolazione-obiettivo dai confini determinati per quanto riguardava la presenza degli stranieri in Italia nonché la mancanza di adeguate fonti statistiche per la costruzione di tutti gli indicatori – in una stagione nella quale, accanto al già consolidato *Rapporto Statistico Caritas-Migrantes*, la cui prima edizione risale al 1991, e all’esperienza dell’Osservatorio Regionale per l’Integrazione e la Multietnicità (Orim) della Lombardia<sup>14</sup>, il Sistan cominciava (parzialmente) a ristrutturare le proprie statistiche in funzione della sempre più rilevante presenza dei migranti nel nostro paese<sup>15</sup>.

La stagione della Commissione per l’integrazione si concluse molto presto: essa non fu più riconvocata dopo l’entrata in carica del Governo Berlusconi II (2001), mentre la promulgazione della nuova legge sull’immigrazione n. 189 del 30 luglio 2002 (conosciuta anche come “legge Bossi-Fini”), se non abrogava formalmente la Commissione, accentuava l’approccio securitario alla questione dell’immigrazione (approccio ulteriormente rafforzato con il decreto-legge n. 92 del 23 maggio

<sup>14</sup> Infatti, è dal 2001 che l’Osservatorio realizza, attraverso la Fondazione Ismu, un’indagine campionaria annuale sulla popolazione straniera presente nella regione. Su scala nazionale la Fondazione Ismu ha inoltre realizzato alcune importanti indagini campionarie, spesso svolte in collaborazione con altri enti e con il supporto di *partner* locali.

<sup>15</sup> Ad esempio, si tenga presente che solo dal 2005 l’Istat ha iniziato a pubblicare dati e indicatori dell’indagine continua sulle forze di lavoro anche per il sottoinsieme degli stranieri residenti e che la prima indagine *Reddito e condizioni di vita* su un campione di oltre 6.000 famiglie con almeno un componente straniero residenti in Italia, è stata pubblicata addirittura nel 2009.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

2008, poi convertito in Legge [l. n. 125/2008]), ponendo totalmente in ombra il tema della costruzione di politiche dell'integrazione – e relativa misurazione.

Sterilizzato l'approccio *politico-culturale, scientifico e nazionale* con cui era stato affrontato dalla Commissione il tema della misurazione dell'integrazione – in modo da dare sin dall'inizio del XXI secolo un input adeguato allo stesso Sistan – l'esigenza di costruire un sistema di monitoraggio si è disperso, *al livello italiano*, in una pluralità di rivoli che vanno dalla reinclusione del tema all'interno delle sole comunità scientifiche (ad esempio, come accaduto con il "Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione" del 2005) allo sviluppo ad opera di istituzioni pubbliche (o meglio di organi a rilevanza costituzionale) di nuovi percorsi di ricerca – come avviene nel caso del Cnel che dal 2002 pubblica, in collaborazione con la Caritas italiana, un Rapporto sugli "Indici di integrazione degli immigrati in Italia" volto a determinare una graduatoria delle grandi aree, regioni e province italiane in base al loro potenziale di integrazione.

Alla precoce disarticolazione/de-istituzionalizzazione del sistema sul piano nazionale ha fatto contemporaneamente seguito una riproposizione del tema della misurazione dell'integrazione dei migranti in sede ufficiale da parte dell'Unione europea che, su questo terreno, ha riattivato l'Istat.

## 5.2. L'ambito comunitario: nuovi input per l'Istat

L'obiettivo di omogeneizzare le politiche sull'immigrazione a livello europeo, sia dal lato della regolamentazione dei flussi che degli interventi volti a migliorare la coesione sociale, ha come punti ideali di rife-





anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

*Osservatorio sociale*

rimento il Trattato di Amsterdam del 1997 – nel quale il tema dell’immigrazione e dell’asilo è passato dal terzo al secondo pilastro – e il semestre di Presidenza italiano dell’Unione nel 2014, nel quale il tema dell’immigrazione è stato indicato come una delle priorità.

Nel contesto di un sistema transnazionale di *governance* quale per certi versi è l’Unione e pur di fronte ad un riemergere delle spinte nazionalistiche di fronte al progressivo inasprirsi della crisi economica nata nel 2007, sia la Conferenza dell’Aia del 2004 che quella di Postdam del 2007 hanno invitato gli Stati membri ad adottare un comune sistema di indicatori statistici per misurare e valutare il tipo e il grado di integrazione dei migranti nelle società europee. Il Programma di Stoccolma, adottato nel 2009, ha rappresentato il salto di qualità decisivo di questo processo, stabilendo lo sviluppo di un sistema base di indicatori in quattro aree (occupazione, istruzione, inclusione sociale, cittadinanza attiva) per monitorare i processi di integrazione. Tale percorso si è poi concretizzato nella Conferenza di esperti tenutasi a Malmö, sempre nel 2009, che ha individuato una proposta articolata di indicatori che è stata inserita nella Dichiarazione di Saragozza dell’aprile 2010. In particolare, questo documento stabilisce che:

to promote the launching of a pilot project with a view to the evaluation of integration policies, including examining the indicators proposed in the Annex to this document and analysing the significance of the defined indicators taking into account the national contexts, the background of diverse migrant populations and different migration and integration policies of the Member States, and reporting on the availability and quality of the data from agreed harmonised sources necessary for the calculation of these indicators.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

L'Eurostat (2011) ha provveduto a mettere in pratica quanto stabilito nella Dichiarazione, calcolando gli indicatori proposti per i paesi dell'Unione e analizzando i problemi di natura statistica esistenti. In questo caso, le rilevazioni di riferimento sono state le indagini sulle forze di lavoro, quelle sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC) e quella condotta dall'Ocse sugli studenti (PISA), oltre ad alcune specifiche fonti di natura amministrativa.

Espulse dall'orizzonte politico-culturale e nazionale che la questione dell'integrazione e della sua misurazione dovevano inizialmente avere in base alla legge "Turco-Napolitano", il secondo aspetto è stato così recuperato e reincorporato nel Sistan a un *livello tecnico-metodologico ufficiale*, su input dell'Unione europea. Accanto alla recente realizzazione del portale *ad hoc* "Immigrati.Stat" – un *data warehouse*<sup>16</sup> che raccoglie e sistematizza le statistiche prodotte dall'Istat sugli immigrati stranieri e i nuovi cittadini al fine di renderle più facilmente fruibili dalle diverse tipologie di utenti interessati (ricercatori, *policy makers*, giornalisti, cittadini e così via) – e alla produzione di moduli specifici all'interno delle varie indagini campionarie consolidate (come nel caso della già ricordata indagine continua sulle forze lavoro) o alla produzione di specifiche statistiche ricavate dall'ultimo censimento della popolazione, l'Istat ha accolto e recepito gli *input* provenienti dal Regolamento EC 862/2007 (approvato dopo la sopra citata Conferenza di Postdam).

16 In informatica un *data warehouse* (o DW, o DWH) (termine inglese traducibile con «magazzino di dati») è un archivio informatico contenente i dati di un'organizzazione, progettati per consentire la produzione facilitata di analisi e relazioni utili a fini decisionali.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

Tale regolamento, relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale, fissa norme comuni riguardo alla rilevazione di dati e alla compilazione di statistiche comunitarie in materia di immigrazione, emigrazione, protezione internazionale, residenza, immigrazione clandestina e rimpatri. Sulla base dei due successivi Regolamenti EU 216/2010 e EU 351/2010 e come si legge nel *“Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Regulation (EC) 862/2007 on Community statistics on migration and international protection”*<sup>17</sup> (20 Settembre 2012), i soggetti istituzionali deputati a raccogliere dati sui migranti secondo standard comuni sono: gli Istituti Nazionali di Statistica, che li forniscono all’Eurostat, per quanto concerne flussi e struttura della popolazione migrante residente; i ministeri dell’interno per quello che riguarda i permessi di soggiorno, i rifugiati e richiedenti asilo, le espulsioni degli immigrati clandestini. Parallelamente, l’approccio metodologico di base diffuso anche tramite una ricca serie di comunicazioni della Commissione e di Conferenze internazionali tra i vari istituti nazionali di statistica<sup>18</sup> è quello del *Migra-*

<sup>17</sup> Il documento si può leggere tuttora all’indirizzo web <http://www.statewatch.org/news/2012/sep/eu-com-mig-stats.pdf>.

<sup>18</sup> In particolare, occorre ricordare: la *“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council 3rd Annual Report on Immigration and Asylum (2011), Brussels, 30.5.2012, COM(2012) 250 final”*, la *“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The Global Approach to Migration and Mobility, Brussels, 18.11.2011 COM(2011) 743 final”*, e la *“Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on The production method of EU statistics: a vision for the next decade, Brussels, 10.8.2009, COM(2009) 404 final”*. Inoltre



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

tion *Mainstreaming*, in base al quale ogni indagine statistica ufficiale (campionaria e non) deve fornire dati relativi alla popolazione straniera mentre indagini *ad hoc* e tendenzialmente periodiche vanno effettuate su aspetti specifici.

In conseguenza di tutto questo possiamo oggi rintracciare, anche sulla base di quanto contenuto nel Programma Statistico Nazionale e nel Piano di Attuazione 2014, due grandi categorie di rilevazioni messe in campo dall'Istat sulle migrazioni: le *rilevazioni standard ripensate in base all'approccio mainstreaming* e *i progetti di ricerca*. Rispetto al tema della misurazione dell'integrazione, rientra nella prima categoria la nuova indagine multiscopo sulle famiglie *Condizione e integrazione sociale dei cittadini stranieri* (Appendice), mentre fanno parte della seconda 4 dei 5 progetti di ricerca<sup>19</sup> attualmente promossi dall'Istat sul tema dell'immigrazione:

- *analisi dei processi di integrazione dei cittadini extra-comunitari legalmente soggiornanti in Italia*<sup>20</sup>: si tratta di un progetto di ricerca realizzato in Convenzione con il Ministero dell'Interno e finanziato tramite il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini provenienti da paesi terzi (cioè extra-UE). Iniziato a marzo 2011, si è concluso nel giugno 2013, anche se i risultati non sono ancora stati resi pubblici. Obiettivo del progetto era identificare i modelli mi-

nell'Ottobre 2009 si è svolta la *95th DGINS Conference Migration - Statistical Mainstreaming* a Malta, tra gli istituti statistici europei.

<sup>19</sup> Il V progetto è relativo alla Condizione di salute.

<sup>20</sup> Fonte: si veda il sito Istat, <http://www.Istat.it/it/immigrati/progetti-di-ricerca/processi-di-integrazione>.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

gratori seguiti a livello nazionale, osservando le diverse situazioni a livello territoriale disaggregato, con particolare attenzione per alcune specificità che possono costituire casi di studio anche per altre realtà territoriali. Le informazioni per la costruzione degli indicatori sono state tratte dalle principali fonti statistiche amministrative e dalle indagini Istat, in particolare dalla già citata indagine multiscopo sulle famiglie *Condizione e integrazione sociale dei cittadini stranieri*.

- *Sistema di valutazione delle politiche e degli interventi di integrazione*<sup>21</sup>: svoltosi in collaborazione con il Ministero dell'Interno il progetto ha avuto due obiettivi: individuare indicatori utili alla valutazione delle politiche di integrazione dei migranti; valutare l'adeguatezza delle attuali fonti statistiche sui migranti, in base alle possibili esigenze dei *policy makers* presenti sul territorio. I risultati del progetto sono stati presentati in una conferenza internazionale dal titolo *Integrazione. Misurare, valutare, conoscere*, organizzata dall' Istat e svoltasi a Roma il 17 e il 18 giugno 2013.
- *Condizione e integrazione sociale in un'ottica di genere*<sup>22</sup>: il progetto, svolto in collaborazione con il Dipartimento per le Pari Opportunità ha come obiettivo quello di acquisire le informazioni necessarie per creare le basi per un sistema di valutazione delle condizioni di

<sup>21</sup> Fonte: Istat, <http://www.Istat.it/it/immigrati/progetti-di-ricerca/politiche-di-integrazione>.

<sup>22</sup> Fonte: Istat, <http://www.Istat.it/it/immigrati/progetti-di-ricerca/integrazione-e-genere>.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

vita dei cittadini stranieri in un'ottica di genere in Italia. I dati utilizzati proverranno principalmente dalla già citata multiscopo sulle famiglie *Condizione e integrazione sociale dei cittadini stranieri*.

- *Analisi e monitoraggio dell'inserimento scolastico degli studenti stranieri residenti nel Comune di Napoli*<sup>23</sup>: è un progetto di ricerca realizzato in collaborazione con il Comune di Napoli e l'ufficio scolastico regionale che ha come obiettivo generale quello di acquisire informazioni utili per valutare il grado di inserimento scolastico e formativo dei figli degli immigrati nati in Italia (seconda generazione) o arrivati in età prescolare o scolare (generazioni frazionarie) presenti nel comune di Napoli. Nello specifico, il progetto inserito anche dal Psn, prevede:

- la costruzione di un quadro concettuale condiviso per l'identificazione delle dimensioni di analisi e degli strumenti di rilevazione,
- l'utilizzo intensivo degli archivi amministrativi interni ed esterni agli enti firmatari del presente accordo per lo sfruttamento di dati secondari anche attraverso la realizzazione di *record linkage*<sup>24</sup> tra diversi archivi;

<sup>23</sup> Fonte: Istat, <http://www.istat.it/it/immigrati/progetti-di-ricerca/inserimento-scolastico>.

<sup>24</sup> Per *record linkage* si intende la costruzione di informazioni tratte da più *database* tra loro indipendenti.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

- la progettazione, sperimentazione e realizzazione di percorsi di indagine quali-quantitativi sul tema dell'inclusione scolastica, per integrare le informazioni desumibili dai dati di archivio.

In breve, mentre nei prossimi anni cominceremo ad avere informazioni più approfondite sull'integrazione dei migranti in Italia, riconosciute e costruite dal sistema statistico ufficiale, attualmente non sono ancora disponibili indicatori ufficiali (e a volte i veri e propri dati, se si pensa alla dimensione della vita quotidiana) di questo tipo nel nostro paese.

## **6. Osservazioni conclusive: funzioni e funzionamenti del sistema di rilevazione dell'integrazione dei migranti in Italia**

*Funzioni:* l'analisi del processo attraverso il quale si sta costruendo al livello di sistema istituzionale di misurazione statistica la rilevazione e l'analisi dell'integrazione dei migranti nella società italiana, rivela immediatamente come questa tematica, tanto al livello metodologico quanto, cosa più importante, dal punto di vista del dibattito pubblico e politico, abbia subito nel corso degli ultimi quindici anni, *parallelamente alla crescita della presenza dei migranti* (nel 2002 gli stranieri in Italia erano circa 1.100.000 nel 2014 erano quasi 5.000.000<sup>25</sup>) *un deciso declassamento sistemico e, dunque, politico al livello nazionale.*

<sup>25</sup> Fonte: Istat, <http://www.Istat.it/it/immigrati/>.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

Dopo la legge “Turco-Napolitano” che collocava questa tematica nell’ambito del sistema politico nazionale, prefigurando un’alleanza istituzionalizzata tra comunità epistemiche (cioè, in senso lato gli intellettuali) e politica per affrontare questa sfida, imprimendo anche al necessario momento della misurazione scientifica dei fenomeni un indirizzo politico-culturale, il tema dell’integrazione è stato de-nazionalizzato; per essere infine recuperato, negli ultimi 5-7 anni, nell’ambito di un sistema esperto come quello di produzione delle statistiche ufficiali non solo su *input* dell’Unione europea ma, soprattutto, secondo una sua ridefinizione in senso necessariamente tecnico – e non più politico-culturale. Sebbene non si possano ancora valutare nello specifico le funzioni di razionalizzazione e categorizzazione della realtà che il complesso sistema di indagini produrrà, non si può non rilevare che, dato il contesto in cui si vanno a collocare, esse si propongono *per definizione* come rappresentazioni meramente ispirate dai criteri della razionalità strumentale e amministrativa, riducendo la questione a puro problema tecnico piuttosto che a sfida politica.

*Funzionamento del sistema:* il sostrato ideologico che muove la costruzione delle nuove indagini sull’integrazione dei migranti appare, così, marcatamente tecnocratico, lì dove il chiaro operare di un meccanismo di *agenda setting* delle stesse statistiche mostra chiaramente che: 1. la tematizzazione e lo studio istituzionalizzato dell’integrazione è rimasto in ombra per poi riemergere per un impulso proveniente da un sistema tecnocratico (l’Unione europea) ed esperto (il sistema Eurostat) sovranazionale, cioè *depoliticizzati*; 2. i dati sui reati commessi dagli stranieri non solo sono stati resi disponibili sin dai primi anni della presenza immigrata in Italia, ma essi sono frequentemente richiamati (anche senza una





anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

*Osservatorio sociale*

loro puntuale citazione) nel dibattito pubblico e politico, a testimonianza che all'esclusione e alla depoliticizzazione del tema dell'integrazione e della sua misurazione, si è accompagnato un deciso processo di securizzazione politicizzata e istituzionalizzata dell'immigrazione.

La dimensione dell'*interscambio con il sistema giuridico* mostra da una parte tutti i limiti di una legge sull'acquisizione della cittadinanza italiana che, recepita dal sistema statistico ufficiale, tende a favorire la costruzione di una sempre più ampia popolazione di non-italiani, rappresentata come una "categoria a parte", in una società che non riconosce se stessa come multiculturale e multi-etnica; dall'altra, le politiche e le azioni sull'integrazione dei migranti, affidate prevalentemente all'iniziativa della società civile e degli enti locali, sono rimaste prive di un adeguato supporto conoscitivo utile ad una loro pianificazione e valutazione razionale.

Nel complesso, tornando alla nostra domanda di partenza (quanta importanza diamo all'integrazione e quanta serietà mettiamo nella sua costruzione) risulta un chiaro fallimento dello Stato centrale, in particolare, nel farsi carico a più livelli di un'effettiva costruzione sistemica dell'integrazione, cosa che rivela, sinora, la deriva irrazionalista che proprio un approccio puramente tecnico e tecnocratico alla questione, paradossalmente, presenta.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

## **Appendice: indagine multiscopo sulle famiglie “Condizione e integrazione sociale dei cittadini stranieri”**

### **Che cosa è**

L'indagine *Condizione e integrazione sociale dei cittadini stranieri* è una ricerca statistica che ha l'obiettivo di fornire informazioni sulle condizioni di vita dei cittadini stranieri (inclusi i naturalizzati, cioè le persone che hanno acquisito la cittadinanza italiana dopo la nascita).

Sono molte le informazioni che vengono richieste e riguardano diversi aspetti della vita dei cittadini stranieri come la famiglia, i matrimoni, i figli, la formazione scolastica, l'appartenenza religiosa e linguistica, la storia migratoria, la storia lavorativa, le attuali condizioni di lavoro, le condizioni di salute, l'utilizzo e l'accessibilità ai servizi sanitari, gli stili di vita, le relazioni sociali, la partecipazione sociale, le esperienze di discriminazione vissuta, la sicurezza, le esperienze di vittimizzazione subite, le condizioni abitative, ecc.

I risultati della ricerca – la prima in Italia che tratta questo tema con riferimento all'intero territorio nazionale – sono finalizzati a fornire indicazioni a supporto delle politiche migratorie, di assistenza, sostegno e inserimento della popolazione straniera nella realtà economica e sociale del Paese.

L'indagine è svolta anche grazie all'interesse e al contributo finanziario del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero della Salute e del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, quale Autorità responsabile per l'Italia del Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini dei Paesi terzi (extra-UE). L'indagine è inserita nel Programma Statistico Nazionale (IST- 02066) che raccoglie l'insieme delle rilevazioni statistiche ritenute necessarie al Paese per conoscere l'andamento di fenomeni demografici, sociali ed economici.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

*Osservatorio sociale*

### **Chi la conduce**

La Direzione Centrale delle Statistiche socio-demografiche ed ambientali (DCSA), Servizio Struttura e dinamica sociale (SDS), Unità operativa Integrazione sociale degli stranieri (SDS/B).

### **Chi viene intervistato**

Le persone straniere, di origine straniera e gli apolidi che vivono nelle famiglie del campione estratto. Alcune informazioni socio-demografiche (sesso, età titolo di studio, ecc.) saranno chieste anche per gli individui italiani delle famiglie campione.

### **Chi risponde**

Direttamente le persone della famiglia; i bambini sotto i 14 anni non rispondono direttamente, ma per loro risponde un genitore o un'altra persona (di 18 anni o più) della famiglia.

### **Come è stata scelta la sua famiglia**

Ogni famiglia viene estratta con criterio di scelta casuale dalle liste anagrafiche comunali. Il tipo di campionamento scelto per questa indagine statistica prevede, prima, la selezione di alcuni comuni e, poi, l'estrazione di alcune famiglie tra quelle che vivono nei comuni selezionati. Nel complesso, il campione risulta statisticamente rappresentativo della popolazione straniera residente in Italia.

### **Numerosità campionaria**

L'indagine è eseguita su un campione teorico di circa 12 mila famiglie con stranieri, residenti in circa 800 Comuni italiani di diversa ampiezza demografica.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

### **Lettera alla famiglia**

Prima dell'inizio della ricerca, l'Istat ha inviato alle famiglie del campione una lettera firmata dal Presidente dell'Istat, Enrico Giovannini; nella lettera viene presentata la ricerca, indicati i principali contenuti dell'intervista e date indicazioni riguardo all'utilizzo e alla tutela dalla legge sulla *privacy* dei dati raccolti.

### **Periodo di rilevazione**

L'indagine è quindi attualmente conclusa. Le interviste del campione nazionale e quelle aggiuntive per l'ampliamento campionario che ha interessato le città di Milano, Roma e Napoli, si sono svolte da maggio 2011 a febbraio 2013.

### **Chi effettua l'intervista**

Le interviste si svolgono presso l'abitazione delle famiglie e sono effettuate da un intervistatore incaricato dall'Istat e dotato di cartellino di riconoscimento.

### **Il questionario della rilevazione**

Le informazioni vengono raccolte tramite un questionario elettronico caricato sul computer portatile dell'intervistatore in cui saranno registrate le risposte fornite dai componenti della famiglia alle singole domande. Questo metodo di intervista è conosciuto come CAPI (Computer Assisted Personal Interviewing). L'intervistatore avrà a disposizione anche il questionario tradotto in varie lingue straniere (inglese, francese, tedesco, spagnolo, albanese, romeno, russo, arabo, cinese) per facilitare il colloquio d'intervista per chi non conosce la lingua italiana.

Fonte: ISTAT, <http://www.istat.it/it/archivio/10825>.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

## Bibliografia

Alberoni F. (1962), *Un modello interpretativo dell'integrazione sociale dell'immigrato nel milanese*, in *Rivista italiana di sociologia*, n. 3.

Alonso W., P. Starr (1987), *The Politics of Numbers*, London: SAGE.

Alvaro G. (1974), *Una valutazione del capitale umano emigrato dal Mezzogiorno nel periodo 1951-1971*, Roma: Istituto di Statistica Economica.

Beck U. (2000), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma: Carocci [ed. orig. 2000].

Bourdieu P. (2013), *Sullo Stato. Corso al Collège de France (Volume I. 1989-1990)*, Milano: Feltrinelli [Raccolta di lezioni tenute tra il 1989 e il 1990].

Butera F. (2008), *Il castello e la rete. Impresa, organizzazioni e professioni*, Milano: Franco Angeli.

Cerulli Irelli V. (1990), *Statistica (voce)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLIII, Milano: Giuffrè, 1990.

Cerulli Irelli V. (1994), *Problemi di ufficialità del dato statistico*, in Istat, *Atti della Seconda Conferenza Statistica Nazionale*, Roma.

Cesareo V. (2006), *Quale integrazione?*, in V. Cesareo, G.C. Blangiardo (a cura di), *Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*, Milano: Franco Angeli.

Cesareo V., G.C. Blangiardo (a cura di) (2006), *Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*, Milano: Franco Angeli.

Cotesta V. (a cura di) (2001), *Con occhi stranieri – Come gli immigrati vedono gli italiani*, Roma: Dipartimento per gli Affari Sociali.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

Desrosières A. (2008), *L'Argument statistique. Pour une sociologie historique de la quantification* (tome I) et *Gouverner par les nombres* (tome II). Paris: Presses de l'école des Mines.

Endrici G. (1990), *La riorganizzazione della statistica pubblica: il sistema statistico nazionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, pp. 1092-1123.

Foucault M. (1996), *La volontà di sapere*, Milano: Feltrinelli [ed. orig. 1976].

Golini A. (1974), *Distribuzione della popolazione, migrazioni interne e urbanizzazione*, Roma: Istituto di Demografia.

Gouldner A. (1957-1958), *Cosmopolitans and Locals: Toward an Analysis of Latent Social Roles*, in *Administrative Science Quarterly*, 1, 2.

Habermas J. (2008), *Perché siamo post-secolari*, in *Reset*, 108.

Id. (1986), *Teoria dell'agire comunicativo*, 2 voll., Bologna: il Mulino [ed. orig. 1981].

Hammar T. (1985), *European Immigration Policy. A Comparative Study*, Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Istat (1931), *Annali di Statistica*, VI, Roma.

Id. (2013), *Integrazione. Conoscere, misurare, valutare*, Roma.

Luhmann N. (2001), *Sistemi sociali. Fondamenti di una teoria generale*, Bologna: il Mulino [ed. orig. 1984].

Marlié D. (2004), *Pistes de recherche pour une sociologie des statistiques du suicide. Note sur «Anti- ou anté-durkheimisme»*, in *Revue européenne des sciences sociales*, XLII-129.

Melucci A., M. Diani (1992) *Nazioni senza stato. I movimenti etnicazionali in Occidente*, Milano: Feltrinelli.

Paiva Rio Camargo A. (2009), *The sociology of statistics: the possibilities of a new field of investigation*, in *Hist. cienc. saude-Manguinhos*, 16, 4.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

Parenti A. (1985), *I progetti di riforma del servizio statistico nazionale dal dopoguerra ad oggi*, Roma.

Parsons T. (2011), *Professioni e libertà*, Roma: Armando [ed. orig. 1993].

Id. (1996), *Sistemi sociali*, Milano: Edizioni di Comunità [ed. orig. 1951].

Pezzola L. (2006), *L'Istat. Natura, organizzazione e compiti*, in Tomei R. (a cura di), *L'ordinamento della statistica ufficiale*, Milano: Giuffrè.

Quetelet A. (1835), *Sur l'homme et le développement de ses facultés, ou essai de Statistique sociale*, 2 voll., Paris.

Saetnan R.S., H.M Lomell, S. Hammer (2011), *The Mutual Construction of Statistics and Society*, London: Routledge.

Sandulli A., A. Baldassarre (1973), *Profili costituzionale della statistica in Italia*, in *Diritto e società*, n. 1.

Sandulli A. (1984), *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli: Jovene.

Sauvy A. (1952), *Théorie générale de la population*, Paris: Économie et population.

Shaw E.U. (1979), *Agenda Setting and Mass Communication Theory*, in *International Communication Gazette*, n. 25, 96-105;

Tomei R. (a cura di), *L'ordinamento della statistica ufficiale*, Milano: Giuffrè.

Touraine A. (2013), *La fin des sociétés*, Paris: Seuil.

Id. (2002), *Libertà, uguaglianza, diversità. Si può vivere insieme?*, Milano: Il Saggiatore [ed. orig. 1997].

Weber M. (1961), *Economia e società*, 2 voll., Milano: Edizioni di Comunità [ed. orig. 1922].

Wolf M. (2006), *Teorie delle comunicazione di massa*, Milano: Bompiani.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

*Osservatorio sociale*

Zincone G. (a cura di) (2001), *Secondo rapporto sull'integrazione dei migranti in Italia*, Bologna: il Mulino.

Id. (a cura di) (2000), *Primo rapporto sull'integrazione dei migranti in Italia*, Bologna: il Mulino.





anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 21 marzo 2015

Osservatorio sociale

## Abstract

*Public Statistic and Measuring Social Integration of Immigrants in Italian Society: Some Sociological Suggestions*

In a sociological perspective, this article is focus on the analysis of measuring immigrants integration through Italian statistical administrative system. Afterward focusing shortly on methodological and theoretical approach following in the essay (the sociology of public statistic), in the second paragraph it is analyzed the Italian public statistic system, the fundamental frame in order to develop an analytic framework to study the social and institutional process of measuring immigrants integration (the third paragraph). On this basis, the latest paragraphs show the finding of our analysis: after a promising beginning at the end of XX Century by the input of the Law "Turco-Napolitano", the question has been put aside for a long time. Just in recent years, it has caught by European Union inputs. This process is not only a methodological sequence but the finding of a gradual political and national systemic overlook about the importance of integration in Italian Society.

*Keywords:* public statistics, sociology of statistic, integration, immigration, Istat.