



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea magistrale  
in  
“Lavoro, cittadinanza sociale,  
interculturalità”

Tesi di Laurea

**Il dovere di integrarsi secondo la legge.**

Politiche di accoglienza e *civic integration*  
nell'Accademia per l'Integrazione

**Relatrice**

Prof.ssa Francesca Campomori

**Correlatore esterno**

Prof. Enrico Gargiulo

**Laureanda/o**

Rachele Bonaiti  
Matricola 872021

**Anno Accademico**

2018/2019



# Indice

Introduzione .....	1
Capitolo I – Il contesto: le politiche di asilo in Italia e in Europa .....	5
1.1 Gli anni Novanta. Gli inizi. La protezione internazionale in Italia. ....	5
1.1.1 1990- 1991: gli arrivi dall’Albania, lo Stadio di Bari e le politiche di «encampment»	7
1.1.2 1991-1997: il conflitto in ex-Jugoslavia. Normative “ad hoc” .....	9
1.1.3. 1999-2000 -2005 La crisi del Kosovo e la nascita dell’accoglienza «diffusa» .....	11
1.1.4 2011-2014 Ancora un approccio emergenziale alle migrazioni forzate. Emergenza Nord Africa e Mare Nostrum – i CAS .....	13
1.2 L’approccio europeo alle migrazioni .....	17
1.2.1 Il sistema d’asilo europeo .....	18
1.2.2 L’Agenda Europea sulla Migrazione .....	19
1.2.3 L’approccio hotspot.....	21
Capitolo II – Integrati a ogni costo: la <i>civic integration</i> in Italia .....	25
2.1 Le parole sono importanti: cosa vuol dire integrazione? .....	25
2.2 Civic integration: origini e sviluppi .....	27
2.3 Integrazione & Eu- civic integration policies .....	28
2.4 La via italiana alla civic integration.....	29
2.4.1 2006. La Carta dei valori della cittadinanza e dell’integrazione .....	30
2.4.2. 2009. L’Accordo di integrazione – Il permesso a punti .....	32
2.4.3 2010. Il Piano per l’integrazione nella sicurezza Identità e Incontro .....	36
2.4.4. 2017, legge Minniti-Orlando e il Piano nazionale d’integrazione dei titolari di protezione internazionale .....	39
2.5 A.Ma. Mi e le retoriche della civic integration italiana.....	44
2.6 Esistenze precarie di un progetto nazional-liberal- securitario .....	44
Capitolo III – L’Accademia per l’Integrazione di Bergamo.....	51
3.1 Premessa e metodologia .....	51
3.2 Il contesto: l’accoglienza nel territorio di Bergamo.....	53
3.3 Un percorso a tappe: dall’Emergenza Nord Africa all’Accademia per l’Integrazione passando per i “patti di volontariato” .....	54
3.4 L’Accademia per l’integrazione: il “modello Bergamo” .....	57
3.4.1 I partner del progetto .....	58
3.4.2 Gli “allievi” .....	59
3.4.3 La quotidianità.....	60
3.5 L’”accoglienza” del progetto.....	65
3.6 “Grazie Bergamo”: il debito dei migranti .....	67

3.7 L'accoglienza: dal diritto al merito.....	70
3.8 La mancata innovazione dell'Accademia rispetto alle politiche di Minniti e Salvini.....	71
<b>Capitolo IV – Politiche discriminatorie e discorsi vittimizzanti.....</b>	<b>75</b>
4.1 L'istituto del confine .....	75
4.2 Razzismi istituzionali e discorsi vittimizzanti .....	78
4.3 Migranti economici e rifugiati, quali differenze? Il rapporto con le istituzioni.....	83
4.4 Governare le persone: il controllo dell'accoglienza fra selezione e merito .....	87
4.5 Parola d'ordine: contenere.....	91
<b>Bibliografia .....</b>	<b>101</b>
<b>Sitografia.....</b>	<b>108</b>

## Introduzione

Il presente elaborato è nato essenzialmente da un interesse personale verso il tema del fenomeno migratorio. Tale interesse è stato rafforzato ulteriormente dalla lettura del libro *La frontiera addosso. Così si deportano i diritti umani* di Luca Rastello (2010). Quest'opera, seppur pubblicata dieci anni fa, si dimostra essere ancora attuale. In particolare, ciò che mi è sempre rimasto impresso da questa lettura è il titolo. L'autore analizza le politiche di esternalizzazione della frontiera europea e di come le persone che vogliono passare da quest'ultima ne vengono sempre più allontanate. E quando qualcuno la attraversa, questa frontiera rimane sulla loro pelle come, appunto, una g"frontiera addosso". La frontiera si dimostra quindi non essere solamente uno spazio fisico, ma una condizione a cui delle persone si trovano relegate (Rastello, 2010). Esistono infatti anche all'interno dei nostri confini delle «scelte di decentramento» (ivi, p.110), le quali si presentano, ad esempio, nell'Accademia per l'Integrazione di Bergamo. Ed è qui che questo mio interesse incontra l'Accademia per l'Integrazione. Ho scoperto dell'esistenza di questo progetto, tramite alcuni articoli online, mentre risiedevo a Venezia all'inizio del secondo anno del corso magistrale in "Lavoro, cittadinanza sociale, interculturalità". Esso è stato anche oggetto di dibattito durante una lezione sulla *civic integration* e quindi ho pensato che sarebbe stato molto interessante farne argomento di una tesi di laurea.

L'obiettivo di questo elaborato è di analizzare le politiche di asilo e di «integrazione» attuate in Italia negli ultimi trent'anni, seguendo in particolare l'evoluzione che ha subito il diritto d'asilo. È stata posta particolare attenzione sul cambiamento che ha investito il ruolo di questo diritto che viene considerato uno dei diritti fondamentali, in quanto tutelato da leggi internazionali. Inoltre, viene sempre meno la possibilità di un accesso legale anche per coloro che vengono definiti «migranti economici». Sembra infatti che in quest'ultimi anni la permanenza in Italia si stia tramutando in un «qualcosa che bisogna meritare». Il diritto di asilo è dunque ancora un diritto, e in quanto tale tutelato, o si sta trasformando in un «premio»? In che modo le politiche della *civic integration* si inseriscono in questo discorso?

L'elaborato è costituito da quattro capitoli. Il primo funge da capitolo d'introduzione in cui viene presentato il contesto storico sociale e politico italiano ed europeo in merito

alla questione del diritto d'asilo e dei flussi migratori che hanno interessato l'Italia a partire dagli anni Novanta, con la conseguente evoluzione del sistema di accoglienza. Vengono messi in luce gli avvenimenti più importanti e le decisioni che hanno portato alla costruzione del quadro nazionale e continentale come lo conosciamo oggi, evidenziandone soprattutto le criticità. Accanto ai fattori storici vi sono poi i processi sociali che hanno accompagnato l'implementazione delle politiche. Per quanto riguarda l'Italia si parte da un'analisi dei fenomeni migratori che hanno interessato il nostro Paese dagli anni 90 in poi e il legame che si è venuto subito a creare con la politica improntata sull'emergenza e al controllo delle persone. Viene analizzato il contesto degli arrivi dei profughi provenienti prima dall'Albania e poi dall'area balcanica. In questo contesto vengono poi analizzate le leggi italiane in materia di immigrazione. Non bisogna dimenticare che l'Italia si trova nell'Unione Europea, le cui politiche hanno avuto delle conseguenze incisive sulle politiche attuate in materia di immigrazione e soprattutto di diritto d'asilo. Ci si riferisce per esempio al Regolamento di Dublino, all'Agenda sulla Migrazione e alle politiche degli *hotspot*. Le politiche di ammissione dei non cittadini sono strettamente correlate con quelle di integrazione e accanto all'immigrazione economica c'è l'integrazione socioculturale (Russo Spena, 2018 pp. 93-94).

Nel secondo capitolo viene affrontato il tema dell'integrazione concentrandosi in particolare sul concetto di *civic integration* e sulle politiche ad esso correlate messe in campo nel contesto italiano. Nata negli anni Novanta nei Paesi Bassi, come strumento per far fronte alla "mancata integrazione" dei cittadini non olandesi presenti da diverso tempo sul territorio, e applicata poi, anche con modalità differenti, anche in altri paesi europei come Germania e Francia, la *civic integration* conserva un principio ben preciso. Basata sulla filosofia dell'integrazione secondo cui «gli stranieri debbano imparare la lingua e aderire ai valori "fondativi" del paese in cui fanno ingresso e intendono stabilirsi» (Gargiulo, 2018c), la *civic integration* si presenta come una strategia politica che consiste nella verifica, per i cittadini stranieri che risiedono sul territorio, di un determinato livello linguistico e della conoscenza di elementi di storia e educazione civica del paese ospitante. Si tratta di un dispositivo che agisce come strumento di disciplinamento morale, di selezione dei soggetti migranti presenti sul territorio italiani. Inizialmente applicato come dispositivo nei confronti dei migranti cosiddetti economici, si è poi allargato ai richiedenti asilo e rifugiati. Anche in Italia sono

presenti delle normative tipiche della *civic integration*. Per questo nel capitolo viene analizzata in modo approfondito «la via italiana alla *civic integration*» (Gargiulo, 2018a) che si è sviluppata nel corso degli ultimi vent'anni attraverso una serie di dispositivi giuridici o meno come: la Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, l'Accordo di Integrazione, Il Piano per l'integrazione nella sicurezza Identità e Incontro e il Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale. Si nota come questi documenti siano stati redatti da governi di schieramenti politici opposti.

Il terzo capitolo presenta e analizza il progetto dell'Accademia per l'Integrazione di Bergamo. Si tratta di un progetto nato nel settembre del 2018 nella città lombarda da un'idea del Comune di Bergamo e una collaborazione con Caritas e Confindustria Bergamo con l'obiettivo di creare un modello di accoglienza attiva per i richiedenti asilo presenti nei Cas del territorio. L'Accademia prevede la partecipazione di circa trenta persone per la durata di un anno con una quotidianità dettata da tempistiche precise caratterizzata da ore di lingua italiana, educazione civica, volontariato e successivamente di lavoro presso aziende del territorio. Presentato come virtuoso e vincente, questo modello bergamasco mostra degli aspetti molto ambigui. In particolare, il concetto secondo cui i richiedenti asilo debbano “restituire”, attraverso delle ore di volontariato, l'accoglienza che di diritto viene loro data.

Questo progetto è espressione di un cambiamento avvenuto all'interno del contesto del diritto d'asilo e del mondo dell'accoglienza secondo cui quest'ultima viene spesso percepita come un merito piuttosto che un diritto.

Questo concetto di gratitudine, rappresentato dallo slogan “Grazie Bergamo” stampato sulle divise dei membri dell'Accademia, si rivela essere erede di un pensiero, diventato piuttosto dominante negli ultimi anni, che vede il concetto di diritto sostituito da quello del merito.

Il quarto e ultimo capitolo racchiude infine una riflessione di quello che possiamo definire, in senso ampio, il rapporto fra i migranti e le istituzioni. In particolare, ci si concentra sugli effetti che un certo tipo di scelte politiche ha contribuito a creare nei confronti dei migranti, combinate al ruolo giocato da una determinata retorica. Coloro che giungono in Italia, spesso in seguito agli sbarchi sulle nostre coste, vengono spesso dipinti da un lato come soggetti passivi e bisognosi e dall'altro come approfittatori. Negli

anni è sempre stata sostenuta una divisione netta fra i migranti «economici» e rifugiati, con il conseguente sviluppo di politiche e tecniche per riconoscere chi siano i «veri» rifugiati. Questo capitolo finale prende in considerazione il concetto di confine, come specchio di analisi delle esistenze migranti, che assieme al concetto di selezione e merito costruiscono un «regime di contenimento» (Marchetti, 2019) in cui essi vengono posti.



## Capitolo I – Il contesto: le politiche di asilo in Italia e in Europa

Il primo capitolo è dedicato a un inquadramento teorico contestuale. Viene presentata un'analisi storica delle tappe più importanti a liv. Legislativo sulla Protezione Internazionale e il diritto d'asilo in Italia. Vengono presi in considerazione l'accesso alla procedura e il sistema di accoglienza così come progressivamente definiti in concomitanza con le fasi di arrivi che si avvicendano nel corso degli anni Novanta, Duemila e poi fino al 2014. Viene presentata la normativa che regola il riconoscimento dello status del beneficiario concentrandosi sugli arrivi avvenuti in Italia a partire dagli anni Novanta da Albania ed ex- Jugoslavia, fino alla gestione dei flussi dal 2009 al 2014, arrivando ad oggi. Viene sottolineato come la gestione di questi ultimi è un continuo oscillamento fra un approccio sistematico-regolamentare e uno emergenziale, con un prevalere della seconda. In particolare, nella prima parte del capitolo viene evidenziato come lo sviluppo normativo e la definizione del sistema di accoglienza negli anni Novanta (che prevedeva un utilizzo massiccio di misure ad hoc) hanno costituito un primo spazio di elaborazione di pratiche consolidate poi negli anni successivi. La seconda parte affronta invece il contesto europeo: la legislazione in materia d'asilo, l'agenda per la migrazione e l'approccio *hotspot*. L'elaborato è focalizzato quasi esclusivamente sull'analisi del contesto italiano, ho voluto però approfondire anche alcuni aspetti riguardanti l'Unione Europea che sono necessari alla comprensione di certi fenomeni e politiche introdotte negli ultimi anni nel nostro Paese.

### *1.1 Gli anni Novanta. Gli inizi. La protezione internazionale in Italia.*

È largamente risaputo che per quasi un secolo l'Italia fu un paese di grande emigrazione. Si stima che furono quasi venti milioni le persone che fra la fine dell'800 e il 900 lasciarono il proprio paese senza più fare ritorno<sup>1</sup>. Dopo oltre un secolo di emigrazione, intorno agli anni Ottanta l'Italia «scopre» di essere diventata paese d'immigrazione. Già dagli anni Settanta il nostro paese era in realtà divenuta meta di flussi migratori consistenti, ma il fatto venne alla luce solo nel 1987 con la pubblicazione del dodicesimo Censimento generale della popolazione relativo ai dati raccolti nel 1981. Secondo i dati del rapporto, si riscontrava per la prima volta un «saldo sociale netto» positivo nel paese,

---

<sup>1</sup> *Emigrati italiani: dove e quanti in 140 anni*, su [ww.fc.retecivica.milano.it](http://ww.fc.retecivica.milano.it)

con un aumento di 270.000 presenze nel paese determinato dall'ingresso di cittadini stranieri (Pugliese, 2006).

Questa constatazione e le sempre più frequenti denunce delle condizioni di lavoro dei migranti, in particolare del bracciantato del Sud Italia, contribuirono a collocare le politiche migratorie nel dibattito politico della seconda metà degli anni Ottanta, estendendosi in breve tempo anche alla categoria dei richiedenti DI protezione internazionale (Bona e Marchetti, 2017). In seguito a questa “scoperta” e al mutato scenario internazionale si presentò la necessità di una legislazione in materia, ciò comprendeva anche l'adeguamento del sistema legislativo nazionale alla Convenzione di Ginevra per ciò che concerneva il diritto d'asilo e lo status di rifugiato.

Una svolta fondamentale di questi anni per quanto riguarda la legislazione sull'immigrazione fu l'approvazione della legge Martelli<sup>2</sup> con la quale venne rimossa la riserva geografica per la richiesta di protezione internazionale. Fino ad allora infatti il diritto d'asilo in Italia era limitato solo a chi proveniva dall'Europa dell'Est<sup>3</sup>, restrizione che ovviamente limitava l'accesso a tale diritto. Si evince dunque che fino agli anni Ottanta le politiche migratorie italiane avevano tendenzialmente coinciso con questa «auto-identificazione» italiana come paese d'origine, piuttosto che d'arrivo.

Negli anni successivi in Italia si registrò un aumento delle domande di protezione internazionale. Ciò era dovuto in parte all'entrata in vigore della legge Martelli e in parte ai cambiamenti dello scenario internazionale. Con la caduta del muro di Berlino, il crollo dei regimi sovietici e infine lo scoppio del conflitto balcanico, l'Italia diventò presto la meta di migrazioni da diversi contesti geografici. Gli arrivi dall'Albania prima e dalla ex Jugoslavia poi diventarono presto occasione di dibattito politico sul tema migratorio e saranno anche il primo vero momento in cui il modo di vedere le migrazioni e le scelte prese di conseguenza per “gestirlo” si sarebbero poi riproposte fino ad oggi: come per esempio la protezione dei confini, le operazioni di salvataggio in mare e la gestione della permanenza dei migranti sulla terraferma. Tale gestione, che ebbe una grande copertura

---

<sup>2</sup> Legge n. 39 del Febbraio 1990

<sup>3</sup> Art. 10 della Costituzione «L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente conosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali».

mediatica, si è da subito caratterizzata per l'utilizzo di strumenti coercitivi di controllo delle persone e dall'utilizzo di misure emergenziali che, anche se non in maniera del tutto evidente, ponevano la sicurezza dell'ordine pubblico e la criminalizzazione delle persone al primo posto.

*1.1.1 1990- 1991: gli arrivi dall'Albania, lo Stadio di Bari e le politiche di «encampment»*

È necessario partire dall'inizio, quando i primi flussi migratori erano quelli provenienti dall'Albania. A partire dal luglio del 1990, dopo il crollo del regime e la conseguente estinzione delle restrizioni che avevano impedito il libero movimento dei cittadini albanesi per oltre quarant'anni (Bona e Marchetti, 2017), iniziarono i primi arrivi. Le immagini delle navi gremitte di persone sono incastonate nella memoria collettiva, sono immagini iconiche ed emblematiche dei fenomeni degli sbarchi in Italia. Fra i vari episodi ce n'è uno che è più rilevante di altri: quello della nave Vlora. L'episodio è brevemente descritto nell'articolo *Le sfide dell'accoglienza. Passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia* (2016) di Chiara Marchetti. Le immagini dell'arrivo della Vlora nel porto di Bari e della folla rinchiusa per giorni sotto il sole sono importanti poiché hanno assunto in seguito una funzione iconica in termini di «rappresentazione dell'invasione» (Marchetti, 2017), e della fenomenologia dello sbarco. L'8 agosto 1991 è in questo senso una data che segnò profondamente quella che sarebbe diventata poi la “gestione degli sbarchi” sulle coste italiane e in qualche modo diede alle istituzioni la rotta da seguire. Quel giorno migliaia di immigrati albanesi sbarcati dalla nave Vlora furono condotti, con la promessa che sarebbe stato rilasciato loro un permesso di soggiorno, all'interno dello stadio di Bari dove vennero tenuti per circa una settimana privi di servizi igienici, riforniti di cibo dall'alto di un elicottero e bagnati dagli idranti della polizia. Dopo circa una settimana tutte le persone furono rimpatriate a bordo di voli militari<sup>4</sup>. L'episodio brevemente descritto è significativo per due motivi: innanzitutto, esso rappresentò all'epoca un cambiamento nella modalità di “gestione dello sbarco” in linea con i toni allarmistici di una parte di stampa e della politica (come la neonata Lega Nord) che insistevano su come fra gli albanesi rinchiusi nello stadio potessero nascondersi criminali, ex detenuti e malviventi, paventando il forte rischio in termini sanitari e di sicurezza (Vehbiu e Devole, 1996). Infatti, nonostante ci

---

<sup>4</sup> L'episodio viene anche descritto nel film *La nave dolce* di Daniele Vicari, 2012

fosse una reazione di accoglienza, in cui anche la copertura mediatica dei primi arrivi si mostrava tendenzialmente “positiva” e con posizioni di apertura nei confronti dei rifugiati albanesi<sup>5</sup> (anche se non mancavano reazioni opposte<sup>6</sup>), negli anni successivi le persone provenienti dall’Albania vennero sostanzialmente dipinte come “criminali” e “clandestini”. Questo tipo di stigmatizzazione e criminalizzazione degli arrivi fu utilizzato da una buona parte della stampa italiana per giustificare il caos, la resistenza e gli episodi di violenza registrati nel corso di quella drammatica settimana (Marchetti, 2017). In aggiunta, come dice Alessandro Dal Lago nell’opera *Non persone. L’esclusione dei migranti in una società globale* (1999) questa ridefinizione degli albanesi come clandestini e criminali è «una ridefinizione di fatto, nelle cose, e poi di diritto, nell’azione dello Stato» proprio come nel caso dello Stadio di Bari.

Il secondo motivo per cui questo avvenimento è importante è il suo legame con le politiche del cosiddetto *encampment* (Agier 2009; Harrel-Bond, Verdirame 2005): questo termine significa letteralmente “messa in campo”. In questo caso specifico indica l’inserimento di rifugiati e richiedenti all’interno di determinate strutture ad opera per lo più di agenzie umanitarie. Si tratta di un processo politico di segregazione duratura (Pinelli 2014) messo in atto inizialmente nel sud del mondo e adottato poi anche in Europa. La politica dei campi combina due tendenze: quella umanitaria e quella securitaria. Questi luoghi si trovano quasi sempre in zone isolate, lontane dai centri abitati. Questa decisione nasce in realtà dal voler mettere in sicurezza i cittadini da coloro (i non cittadini), al contrario di ciò che viene dichiarato esplicitamente, e cioè garantire la protezione e l’accoglienza di questi ultimi. Sorvegliare è la parola d’ordine. In questo caso viene sottinteso che le persone che si trovano dentro questi campi sono potenzialmente pericolose. Rendere difficile il contatto con la popolazione autoctona è un processo comune a tutte le istituzioni totali (Goffman, 1968). Le caratteristiche e le modalità interne a questi campi verranno approfondite nei capitoli successivi.

---

<sup>5</sup> Articolo del Corriere della Sera del 4 marzo 1991 dal titolo *Gli albanesi: fuggiamo dai tiranni. Grazie Italia, tu non ci rifiuti.*

<sup>6</sup> Cfr. Franco Venturini sul Corriere della sera “Gli albanesi potrebbero essere l’avanguardia di migrazioni ben più massicce, e l’Italia potrebbe diventare terra d’asilo più di quanto non lo sia già. 7 marzo 1991

A partire dagli anni Novanta questa modalità di gestione viene adottata anche in Italia attraverso tutta una serie di luoghi con diverse sigle e di diversa tipologia che sono cambiate più volte nel corso degli anni pur mantenendo la funzione di contenimento.

Anticipando in un certo senso le normative, l'utilizzo di questi campi utilizzati per controllare le migrazioni verrà utilizzato anche in Italia, soprattutto sotto forme improvvisate e momentanee. In seguito, la logica del confinamento sarà sempre più pervasiva e strutturata anche nel nostro paese.

Nel 1995 con la cosiddetta «legge Puglia» la politica dei campi venne estesa in modo strutturale. La legge prevedeva l'istituzione di Centri d'accoglienza in quei luoghi dove avvenivano gli sbarchi, i primi ad essere aperti furono a Brindisi, Otranto e Lecce. L'obiettivo proposto era quello di intercettare e identificare le persone sbarcate. A chi poi presentava la richiesta d'asilo veniva rilasciato un permesso di soggiorno e successivamente allontanato. Chi riusciva raggiungeva così i propri connazionali che si trovavano in altri paesi europei. Chi rimaneva in Italia era sì libero di circolare ma senza alcuna tutela, informazione o forma di assistenza. Gli arrivi dell'agosto 1991 segnarono quindi l'adozione di una strategia di contenimento degli arrivi che sarà dispiegata per tutto il decennio successivo (Marchetti, 2017) oltre ad anticipare un approccio e un certo tipo di sguardo nei confronti delle persone immigrate "sbarcate" in Italia.

### *1.1.2 1991-1997: il conflitto in ex-Jugoslavia. Normative "ad hoc"*

Fra il 1991 e il 1995, periodo della guerra nella ex-Jugoslavia, l'Italia fu meta dei migranti forzati provenienti dalle zone di conflitto<sup>7</sup>. La risposta italiana fu in parte congrua con la gestione degli arrivi dall'Albania e in parte diversa. Nel 1992 il governo italiano diede il proprio appoggio alla strategia di «regionalizzazione della crisi», ovvero lo stanziamento di fondi alla Croazia e alla Slovenia per il contenimento dei profughi cercando di evitarne l'arrivo sul suolo italiano<sup>8</sup>. Il presupposto di questa strategia era la convinzione che

---

<sup>7</sup> L'Italia fu il secondo paese europeo per arrivi di «sfollati di guerra» dopo la Germania (C. Hein *Storia del diritto di asilo in Italia*, in Id. (a cura di), *Rifugiati: vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Roma, Donzelli 2010. In Bona e Marchetti 2017

<sup>8</sup> Cfr. l'intervento di Christopher Hein, l'allora presidente del Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) nell'ambito del Convegno L'Italia di fronte alla crisi nella ex-Jugoslavia: proposte e

l'emergenza si sarebbe risolta in breve tempo e non avrebbe richiesto misure a lungo termine (Bona e Marchetti 2017). Come ben sappiamo non fu così e l'Italia nel settembre del 1992 formulò una nuova legge *ad hoc* che consentiva agli «sfollati jugoslavi» (terminologia utilizzata all'interno del testo di legge) di ottenere una forma di protezione temporanea<sup>9</sup>. Questo tipo di strategia delle “protezioni temporanee” è tipica nella gestione italiana dei fenomeni migratori, già attuata nel 1991 a seguito dei flussi dall'Albania<sup>10</sup>, e verrà utilizzata in numerose occasioni future. Il risultato fu che alla fine del 1995, l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione riscontrava solo 319 richieste di asilo presentate ai sensi della Convenzione di Ginevra da parte dei cittadini jugoslavi<sup>11</sup>. In seguito alla ripresa degli arrivi dall'Albania nel 1997, all'approvazione di una nuova legge<sup>12</sup> e alla stipulazione di un protocollo bilaterale fra il governo italiano e albanese per il pattugliamento marittimo, crebbe il dibattito sul tema migratorio. Proprio in seguito a tale dibattito nacque nel 1998 la legge cosiddetta Turco-Napolitano<sup>13</sup>. La normativa sanciva il riconoscimento dell'immigrazione come fenomeno strutturale, prevedendo anche pratiche di trattenimento dei migranti andando così incontro «anche alle esigenze di un'opinione pubblica divenuta negli anni sempre più ostile nei confronti degli

---

progetti per l'accoglienza e l'aiuto umanitario, 22 giugno 1995. Audio disponibile sul sito di Radio Radicale <https://www.radioradicale.it/scheda/76128/litalia-di-fronte-alla-crisi-nella-ex-jugoslavia-proposte-e-progetti-per-laccoglienza-e?i=2266761>

<sup>9</sup> Legge n.390 del 24 settembre 1992

<sup>10</sup> Con la Circolare del Ministero dell'Interno n.19 del 14 marzo 1991, seguita dalla circolare del 15 aprile si intervenne con una misura in deroga alla legge Martelli accordando una protezione temporanea di un anno e organizzando la ripartizione degli arrivi verso le altre regioni italiane.

<sup>11</sup> L. Trucco, *Brevi note sul diritto d'asilo nell'ordinamento italiano e sulle problematiche interpretative e applicative della legge 390/92 sugli sfollati della ex Jugoslavia*, in «Seminario dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione», Venezia, 2 dicembre 1995, in Bona e Marchetti, 2017.

<sup>12</sup> Legge n. 128 del 19 marzo 1997. Conversione del decreto-legge 20 marzo 1997, n. 60 «recante interventi straordinari per fronteggiare l'eccezionale afflusso di stranieri extracomunitari provenienti dall'Albania».

<sup>13</sup> Legge n. 40 del 6 marzo 1998 (*Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*)

immigrati»<sup>14</sup> (Pugliese, 2006). Per quanto riguarda la protezione internazionale consentiva di ricorrere a forme di protezione temporanea in caso di circostanze eccezionali (articolo 18). La legge Turco Napolitano, verrà ribadito anche nei capitoli successivi, è una legge che si struttura in chiave fortemente securitaria.

Anche nel 1999, in seguito al conflitto in Kosovo e all'arrivo di profughi in Italia, l'accesso alla procedura di richiesta di protezione internazionale prevista dalla Convenzione di Ginevra venne "sostituita" con una protezione umanitaria temporanea, sempre per gli stessi motivi descritti in precedenza.

### *1.1.3. 1999-2000 -2005 La crisi del Kosovo e la nascita dell'accoglienza «diffusa»*

Quasi in parallelo con il sistema dei campi che inizia a sorgere in questi anni sul territorio italiano per volontà delle istituzioni, inizia ad affermarsi una rete di accoglienza ad opera della società civile. I soggetti in questione, per lo più le realtà associative nell'ambito delle politiche migratorie, decisero di sopperire le mancanze dello Stato nella gestione di questi flussi migratori. L'aspetto di maggior criticità era dato alle forme previste dalla legge 390 del 1992 e al fatto che erano state previste un numero di strutture come ex caserme e centri di protezione civile nelle province di confine con il territorio della ex Jugoslavia gestite dalle prefetture tramite convenzioni con alcuni enti. In risposta alla politica dei grandi campi italiani e ai campi profughi allestiti in quel periodo in Croazia e Slovenia sorsero iniziative di questo tipo, organizzate negli spazi messi a disposizione da amministratori comunali, parrocchie e privati e alimentate tramite autofinanziamento da parte di comitati territoriali sorti per coordinare le attività di accoglienza. Ciò che è necessario sottolineare è che la Jugoslavia costituiva per molti cittadini italiani una realtà nota, sia per le relazioni istituzionali preesistenti fra i due paesi che per ragioni legate al turismo, ai pellegrinaggi religiosi e alla solidarietà politica (Bona e Marchetti, 2017). Questo è quello che differenziò in parte il caso jugoslavo da quello albanese.

Intorno alla fine degli anni Novanta inizia a delinearsi in Italia un sistema di accoglienza. Nel 1997 entra in vigore la Convenzione di Dublino e scoppia la crisi in Kosovo. La consapevolezza di creare un percorso di accoglienza diverso, che avesse come fulcro un'azione decentrata sul territorio si fa sentire e si concretizza fra il 1999 e il 2000. Gli unici strumenti normativi disponibili allora erano un piccolo contributo finanziario

previsto dall'articolo 1 della legge Martelli per i primi 45 giorni di soggiorno in Italia e una ridotta rete di centri di accoglienza previsti dalla legge Turco- Napolitano a favore degli stranieri regolarmente soggiornanti. Nel 1999, in seguito alla crisi kosovara aumentano le richieste di protezione internazionale e risulta evidente che le risorse messe a disposizione sono insufficienti e inadeguate. Nasce così il progetto Azione Comune, inizialmente previsto solamente per i cittadini kosovari. Nel 2000 il progetto viene esteso anche alle altre nazionalità. Azione Comune si proponeva di creare una prima rete di servizi territoriali per i richiedenti asilo, gestita da un cartello di associazioni composte da diversi enti e organizzazioni (*ibidem*). L'obiettivo in questo caso era quello di andare oltre il semplice vitto e alloggio promuovendo percorsi di integrazione sul territorio. Tra i soggetti coinvolti ci furono anche gli enti locali mediante singoli accordi stipulati fra enti gestori dei servizi e comuni<sup>15</sup>. Gli aspetti deboli di questo progetto comprendevano però il suo carattere disomogeneo a livello territoriale e la frammentarietà delle iniziative. Si trattava di 31 comuni distribuiti in 10 regioni italiane. A fine dicembre 2000 il progetto contava in totale 1.620 beneficiari<sup>16</sup>.

Nell'ottobre del 2000 nasce poi il Programma Nazionale Asilo (PNA), sorto in seguito a delle consultazioni avviate dal Ministero dell'Interno fra le organizzazioni non governative e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e diventato operativo nel luglio del 2001. Il PNA nacque come frutto di un percorso condiviso, al fine di dare un assetto definitivo e istituzionale al sistema italiano di assistenza ai rifugiati e in questo modo rispondere ai criteri stabiliti del Fondo Europeo per i Rifugiati (FER), nell'ambito del quale era stato finanziato (*ibidem*). I beneficiari del PNA furono 2.008 nei sei mesi del 2001 e 2.193 nel 2002 (*ibidem*).

Nel 2002 con la legge Bossi-Fini il PNA viene trasformato in Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) e viene creato un Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Lo SPRAR rappresenta dunque un unico sistema nazionale di accoglienza e integrazione e un'evoluzione più organica del PNA. Lo SPRAR ereditava infatti tutti i progetti del PNA, e come spiega Chiara Marchetti (2016): «visto che dal

---

<sup>15</sup> CENISI (a cura di), *Primo rapporto annuale sul sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, 2005, p.4

<sup>16</sup> Consorzio Italiano di Solidarietà, *La protezione negata. Primo rapporto sul diritto d'asilo in Italia*. Feltrinelli, Milano, 2005, p.130 (in Bona e Marchetti, 2017)



2001 al 2005, in assenza del decreto del ministero dell'Interno [...] non vengono emanati nuovi bandi per coinvolgere ulteriori enti locali [...] i progetti finanziati inizialmente dal PNA vanno via via riducendosi». Il sistema SPRAR sopravvive ed è considerato tutt'ora il perno dell'accoglienza in Italia. Tuttavia, si evidenziano dei difetti in questo sistema: in primo luogo, un po' come il PNA, la sua mancata estensione geografica e la sua incapacità di decollare a livello quantitativo. Questo è dato dalla partecipazione volontaria degli enti locali ai bandi indetto dal Ministero, bandi peraltro inizialmente annuali, poi biennali e infine triennali. Un'ulteriore osservazione è legata al fatto che lo SPRAR e i progetti che vi aderiscono si pongono in una posizione diversa rispetto al sistema *encampment* dei grandi centri d'accoglienza, una posizione che dovrebbe essere più inclusiva. Come verrà spiegato più avanti anche negli SPRAR esiste quel sistema di assistenza e sorveglianza che caratterizza i primi. Anche in questo caso esiste un controllo delle persone, per esempio per la questione legata alla figura degli operatori, e anche qui esiste un discorso legato alla sicurezza degli autoctoni. Come scrive Chiara Marchetti (2016), parlando di questo modello di accoglienza diffusa e integrata sul territorio e nel tessuto sociale per piccoli numeri, spiega come esista il diritto del richiedente asilo e il dovere dello Stato di destinazione a ricevere e offrire un'accoglienza adeguata<sup>17</sup> «a garanzia del percorso di inserimento e integrazione del futuro rifugiato, ma anche della stessa sicurezza e coesione sociale della comunità di accoglienza, che offrendo precocemente un orientamento nel territorio e opportunità di instaurare relazioni interculturali previene l'escalation di paure e sospetti». Questo aspetto verrà approfondito nei capitoli 3 e 4.

#### *1.1.4 2011-2014 Ancora un approccio emergenziale alle migrazioni forzate.*

##### *Emergenza Nord Africa e Mare Nostrum – i CAS*

«Nel corso degli ultimi dieci anni, il controllo delle frontiere e l'arrivo di migranti irregolari sulle coste italiane sono stati gestiti nel contesto di quella che può essere descritta come un'emergenza permanente» (Campesi, 2011).

---

<sup>17</sup> Cfr. Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (recepita per mezzo del D. Lgs 140/05); rifiuta nella Direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (recepita per mezzo del D. Lgs. 142/2015).

Come spiegato precedentemente verso la fine degli anni Novanta e nel corso dei primi anni 2000 si assiste in Italia a un difficile consolidamento del sistema SPRAR costituito da progetti a livello locale ad opera degli enti locali e del terzo settore. Il sistema d'asilo italiano è tuttavia poco organico. Esistono oltre allo SPRAR diversi centri (CARA, CDI, CDA) che evidenziano come il diritto d'asilo e le politiche ad esso legate siano privi di strutturalità, e siano più dediti al controllo delle persone e di stampo fortemente emergenziale. Il dibattito italiano stesso ha sempre considerato i fenomeni migratori da un punto di vista emergenziale e fonte di pericolo per la sicurezza nazionale.

Il sistema di accoglienza si è dimostrato finora insufficiente da diversi punti di vista, in generale esso si dimostra sottodimensionato nel rispondere alle necessità di accoglienza dignitosa dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale, sia durante il periodo di permanenza nei centri che dopo.

Quanto accaduto in Italia a fronte degli arrivi massicci come conseguenza delle Primavere Arabe (2011) e nel contesto delle operazioni di soccorso di Mare Nostrum (2014) permette di osservare proprio questo aspetto.

La messa in atto di nuove strutture adibite all'accoglienza e la comparsa di nuovi soggetti responsabili della loro gestione sono alcuni esempi della continua frammentarietà del sistema di accoglienza italiano che agisce negli anni con grande discrezionalità nella gestione e nel trattenimento dei migranti. Nel corso del 2011 in seguito alle Primavere Arabe nei paesi del Maghreb arrivarono in Italia circa 60.000 persone (fonte Ministero dell'Interno). Se per i cittadini tunisini arrivati in Italia fino alla mezzanotte del 5 aprile 2011 venne dato un permesso di soggiorno per motivi umanitari, per gli altri (soprattutto persone provenienti dalla Libia) venne creato un nuovo piano di accoglienza denominato "Emergenza Nord Africa". In questo caso l'allora Governo Berlusconi dichiarò lo stato d'emergenza e diede l'incarico alla Protezione Civile di gestire questo piano. I migranti vennero quindi accolti in luoghi predisposti tramite una convenzione con la Protezione Civile che comprendevano strutture fra le più disparate e improvvisate come alberghi, strutture private, oltre a realtà con esperienza nel campo dell'accoglienza. Venne predisposto il "Piano per la distribuzione sul territorio nazionale, la prima accoglienza e la sistemazione dei cittadini extracomunitari provenienti dal Nord Africa arrivati nel

territorio nazionale ai quali fosse riconosciuto lo status di rifugiati o rispetto a cui fossero adottate misure di protezione temporanea”<sup>18</sup> e sanciva la nascita dell’ENA.

La maggior parte delle strutture che aderirono a questo piano favorivano solamente “vitto e alloggio”, lasciando i migranti disorientati, in una sensazione di immobilismo e vacuità (Marchetti, 2014). Questo sistema ha permesso di accogliere in totale 26.500 persone<sup>19</sup>.

L’Emergenza Nord Africa si è conclusa con il rilascio, dopo due anni di attesa, di un permesso umanitario a tutti i casi pendenti e con lo svuotamento delle strutture accompagnate dalla consegna di 500 euro a ciascun migrante. Questa chiusura ha prodotto la sensazione di uno spreco di risorse, tempo ed energie, ma soprattutto di un’occasione per ripensare alle politiche di accoglienza in Italia (Dal Zotto, 2017). I due anni di ENA hanno inoltre accresciuto in alcuni responsabili dell’accoglienza la consapevolezza di affrontare le migrazioni con una lettura strutturata del fenomeno e di una necessità di progettazione e non di improvvisazione.

Sempre due anni più tardi l’inizio dell’Emergenza Nord Africa due eventi accaduti nell’autunno del 2013 daranno alla storia dell’immigrazione italiana ed europea una certa piega: è la notte del 3 ottobre quando al largo di Lampedusa almeno 368<sup>20</sup> persone muoiono annegate. Circa una settimana più tardi, l’11 ottobre nelle acque fra l’Italia e Malta, in un gioco di rimbalzi telefonici su chi avrebbe dovuto prendersene carico, ne muoiono 268<sup>21</sup>. È da queste due tragedie e dalla carica emotiva che provocarono nell’opinione pubblica che nacque l’operazione di salvataggio Mare Nostrum. Questa operazione, gestita dalla Marina Militare, aveva come obiettivo quello di fronteggiare l’emergenza umanitaria nel Canale di Sicilia. Nonostante l’intento umanitario si trattava comunque di un’operazione dall’impianto militare, va infatti sottolineato l’impostazione

---

<sup>18</sup>Ordinanza n.3933 del 13 aprile 2011, cfr.

<http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/OPCM3933del1342011NordAfrica.pdf>

<sup>19</sup> Ad agosto 2012 si contavano 26.490 presenze nel circuito dell’accoglienza della Protezione Civile. Cfr. Giovannetti monia (ed.) L’infinita emergenza, p.237. In Marchetti 2014 p.58

<sup>20</sup> Notizia Ansa disponibile sul sito [http://www.ansa.it/sito/notizie/speciali/2018/10/03/il-3-ottobre-2013-a-lampedusa-la-piu-grande-tragedia-dellimmigrazione\\_7506a9e5-fcc1-472d-ba5d-00525d474243.html](http://www.ansa.it/sito/notizie/speciali/2018/10/03/il-3-ottobre-2013-a-lampedusa-la-piu-grande-tragedia-dellimmigrazione_7506a9e5-fcc1-472d-ba5d-00525d474243.html)

<sup>21</sup> Cfr. <https://www.meltingpot.org/Naufragio-dell-11-ottobre-L-Italia-sapeva-e-non-e.html#.Xc6zF1dKjIU>

più generale della politica italiana ed europea in materia di controllo delle frontiere esterne<sup>22</sup>.

Con questo tipo di operazione comincia quella che può essere definita la «spettacularizzazione del salvataggio in mare».

Nel corso del 2014 per fronteggiare i numerosi arrivi sulle coste italiane il ministero dell'Interno utilizzò una serie di Circolari per fronteggiare il crescente “afflusso di cittadini stranieri”. Venne predisposto in questo caso un Piano nazionale di distribuzione dei migranti attraverso le Prefetture che avrebbero individuato delle strutture “preferibilmente non alberghi” convenzionate con esse. Vengono istituiti i Centri di Accoglienza Straordinari (CAS). Coinvolgendo le Prefetture per la realizzazione dell'accoglienza a livello locale, e non affidandola a un Commissionario straordinario o alla Protezione Civile come nel caso di ENA, e non dichiarando inoltre lo stato di emergenza, ci sono delle differenze rispetto agli anni precedenti. Infatti, i toni degli organi di stampa non sono stati quelli dell'”invasione” o dell'”emergenza” ma si sono concentrati piuttosto sul costo dell'operazione Mare Nostrum (9 milioni di euro al mese) e sul ruolo dell'Unione Europea giudicata di “non fare niente” e di lasciare l'Italia sola a gestire la situazione.

Si sentono in questo caso gli effetti, positivi e negativi, della gestione dell'ENA prima descritti. In questo senso ci sono dei tentativi di uniformare maggiormente il sistema di accoglienza prefettizio, la presenza di bandi per poter stipulare le convenzioni. Nel complesso però gli sforzi sono mirati soprattutto a giungere il prima possibile il superamento Mare Nostrum e la rapida dismissione del sistema di accoglienza connesso all'arrivo di quei migranti (Marchetti, 2014).

Il primo novembre 2014 Mare Nostrum viene sostituita dall'operazione europea Triton, dispiegata da Frontex, la cui missione è operare un controllo dei confini europei e il budget a disposizione è di 2,9 milioni di euro al mese<sup>23</sup>. Con questa scelta l'Unione

---

<sup>22</sup> Non è un caso che – come si legge nel sito ufficiale della Marina Militare al seguente link: <<http://www.marina.difesa.it/attivita/operativa/Pagine/MareNostrum.aspx>> – l'Operazione Mare Nostrum opera congiuntamente e in sinergia con le attività previste da Frontex. (Marchetti 2014)

<sup>23</sup> <https://www.ednh.news/it/da-mare-nostrum-a-triton-il-profilo-delle-missioni-di-salvataggio-tra-italia-e-ue/>

Europea inaugura la politica della difesa dei confini che in qualche modo estende oltre la terraferma.

Per quanto riguarda le politiche inerenti all'immigrazione e all'asilo attuate dal governo Gentiloni per mano del Ministri Minniti si rimanda al capitolo successivo. È necessario un breve cenno invece ai due decreti divenuti legge durante il primo Governo Conte ossia i due “decreti sicurezza”<sup>24</sup>, in particolare al d.l. 4 ottobre 2018 n.113, convertito in legge, con cui viene abrogato il permesso di soggiorno per motivi umanitari previsto dalla legge Turco-Napolitano, sostituito da un permesso di soggiorno per motivi “speciali”. Questo provvedimento è volto essenzialmente a far diventare il diritto d'asilo una misura “per pochi eletti” (dato che la protezione umanitaria era la forma di tutela a cui accedeva la maggior parte dei richiedenti), in linea quindi con la politica di selezione adoperata anche a livello di politica europea.

### *1.2 L'approccio europeo alle migrazioni*

In questa parte del capitolo vengono descritte e analizzate le politiche con cui l'UE ha affrontato la questione migratoria negli ultimi vent'anni: i regolamenti di Dublino, l'Agenda per le migrazioni, “la crisi dei rifugiati”, gli *hotspot*.

Questa parte è fondamentale all'interno del discorso che questo elaborato vuole affrontare poiché non bisogna dimenticare che l'Italia si trova sempre in un contesto europeo in cui vigono determinate norme ma anche visioni che guidano la legislazione italiana. Gli aspetti e concetti principali della politica europea in materia di asilo qui analizzati sono quattro:

1. Quello europeo è di base un modello di politica restrittiva concepito per limitare i movimenti delle persone che arrivano, a differenza di chi è cittadino di uno dei paesi dell'area Schengen;

---

<sup>24</sup> Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n. 113 recante “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata” e DECRETO-LEGGE 14 giugno 2019, n. 53 Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica.

2. Le due principali strategie adottate comprendono quella di “selezionare” i profughi e impedire ad essi di arrivare negli Stati e chiedere la protezione quella di esternalizzazione delle frontiere;
3. L’Agenda Europea sulla Migrazione che è il documento contenente le linee guida per gestire la cosiddetta “crisi dei rifugiati” del 2015;
4. L’approccio *hotspot* come luogo fisico e metodo di lavoro.

### 1.2.1 Il sistema d’asilo europeo

“Il sistema era concepito come uno strumento per prevenire gli abusi da parte dei potenziali “falsi rifugiati” e confinare quanto più possibile i richiedenti nei paesi di prima accoglienza, impedendo i loro movimenti secondari” (Guild, 2003; Lavenex, 2001; Levy, 2005)

Si delinea un sistema per controllare, implicitamente, le persone. Un sistema “dove accanto alle norme sugli obblighi di accoglienza sono previste ampie possibilità di confinamento e detenzione dei richiedenti protezione internazionale” (Campesi, 2017 p.4).

Con l’obiettivo di armonizzare il sistema dell’asilo europeo nei diversi Stati membri vengono adottati nel 2013 nuovi provvedimenti. “Dublino III”<sup>25</sup> e il sistema di banca dati Eurodac<sup>26</sup> sono entrambi dei regolamenti che disciplinano i meccanismi che determinano la competenza degli Stati membri sulla presa in carico delle domande di protezione internazionale. L’obiettivo europeo è sempre il medesimo, ovvero quello di limitare quanto più possibile la libertà di movimento dei richiedenti asilo. Ciò che si vuole inoltre prevenire è il cosiddetto *asylum shopping* ossia i “movimenti secondari” dei richiedenti asilo verso altri paesi europei dove è più semplice l’accesso alla protezione internazionale. I vari regolamenti di Dublino hanno avuto proprio questo come obiettivo finale: contrastare i movimenti delle persone migranti che non avevano però altra scelta per arrivare in Europa se non ricorrere allo strumento dell’asilo (per via della chiusura dei canali legali).

Le norme europee per la garanzia di determinati standard d’accoglienza dignitosa servono quindi a impedire questi “movimenti secondari” che potrebbero mettere a dura prova la

---

<sup>25</sup> Regolamento n.604/2013

<sup>26</sup> Regolamento n.603/2013

resistenza del sistema Dublino. Tuttavia, è noto che (almeno in Italia) le persone che potrebbero accedere immediatamente alla protezione internazionale (i siriani e gli eritrei per esempio) sono coloro che hanno più possibilità di attraversare l'Italia verso il nord Europa, a differenza di altri.

In ogni caso la nuova disciplina dell'accoglienza fa oggi riferimento alla direttiva 2013/33/UE.

### *1.2.2 L'Agenda Europea sulla Migrazione*

L'Agenda Europea sulla Migrazione è stata la principale guida in risposta alla “crisi dei rifugiati” del 2015. Si tratta di un documento amministrativo- politico contenente una serie di misure soprattutto per governare l'accoglienza e la gestione delle domande d'asilo diretta a tutti gli Stati membri. Ciò che è importante sottolineare è che essa:

[ha] dato priorità alle questioni legate alla sicurezza (affari interni) e alle preoccupazioni e agli interessi militari dell'UE e dei suoi Stati membri, facendo in generale prevalere l'attenzione per i controlli di frontiera, i rimpatri e le riammissioni, oltre che verso la lotta contro la tratta, anziché assicurare innanzitutto la piena conformità con gli standard e i principi fondamentali in materia di diritti umani (Carrera et al., 2015, p.4)

La gestione della crisi migratoria del 2015 viene descritta all'interno di questo documento basandosi principalmente su due percorsi: il primo è la creazione di un sistema di ricollocazione dei richiedenti asilo all'interno degli Stati membri attraverso un sistema di quote, e il secondo percorso si sviluppa invece invitando gli Stati europei a riconfigurare il proprio sistema detentivo dei richiedenti asilo.

Per quanto riguarda quello che viene chiamato piano di ricollocazione, esso è stato annunciato come una misura straordinaria di deroga alle norme del regolamento di Dublino<sup>27</sup>, da adottarsi ai sensi dell'art. 78 (3) TFEU (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea), il quale stabilisce che “qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione d'emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini provenienti da paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio” dei paesi interessati. Il Consiglio ha preso due

---

<sup>27</sup> In particolare, all'art. 13 (1) del regolamento 604/2013

decisioni in materia di ricollocamento. La prima nel luglio 2015<sup>28</sup> che prevedeva la ricollocazione di 40.000 richiedenti asilo e poi nel settembre 2015<sup>29</sup> con la ricollocazione di altri 120.000 richiedenti. Quest'ultima che è una vera e propria spartizione delle persone all'interno degli Stati (secondo precisi criteri oltretutto) come se fossero pacchi postali, è stata pensata come futura misura ordinaria, il metodo migliore per "risolvere" la questione.

Questo primo aspetto dell'Agenza sulla Migrazione presenta diversi aspetti critici. Innanzitutto, il piano di ricollocazione si rivolge solamente agli stranieri *in clear need of protection*, ossia le nazionalità il cui tasso di riconoscimento di protezione internazionale ha superato il 75% nell'ultimo quadrimestre (Carrera, Guild, 2015). Oltre a questo primo aspetto più "tecnico" è "la filosofia politica di fondo del piano ad essere profondamente limitata" (Campesi, 2017).

Questo sistema non mette in discussione il regolamento di Dublino ma ne permette una deroga in casi eccezionali. L'idea è quella che questa sia una fase momentanea e che passata la crisi si tornerà al sistema ordinario. "Il piano di ricollocazione parte dall'assunto che le cause della crisi siano esogene, mentre in realtà essa è gran parte dovuta all'esplosione delle contraddizioni interne del sistema europeo d'asilo" spiega Campesi (2017), è la stessa dinamica che succede in Italia. Campesi continua nel suo articolo a proposito del sistema europeo d'asilo dicendo che si tratta di:

Un sistema che, oltre a scaricare oneri eccessivi sui paesi frontalieri, finisce per intrappolare i richiedenti asilo nei paesi di primo arrivo, senza nessuna considerazione per le preferenze personali o i legami familiari che questi potevano possedere in Europa. Esso funziona come uno strumento di disciplinamento destinato a ottenere obbedienza e accondiscendenza alle regole di Dublino da parte dei soggetti che più di altri ne hanno messo in crisi la tenuta negli ultimi anni: i paesi meridionali da un lato, i migranti dall'altro.

A questo proposito, il caso dell'Italia è particolarmente interessante perché l'adozione dell'Agenda Europea sulla Migrazione è giunta in un momento (maggio 2015) in cui il paese stava completando un processo di ridefinizione del suo sistema di accoglienza,

---

<sup>28</sup> Decisione del Consiglio 2015/1523

<sup>29</sup> Decisione del Consiglio 2015/1601



portando a compimento un percorso avviatosi ai tempi della cosiddetta “Emergenza Nord Africa” e accelerato dalla necessità di recepire la direttiva 2013/33 EU.” (*ibidem*). L’Italia, insieme alla Grecia, è inoltre uno dei primi paesi d’approdo in Europa e quindi è protagonista a partire da questo periodo dell’approccio *hotspot*.

### 1.2.3 L’approccio *hotspot*

Con l’Agenda per la Migrazione del 2015 vengono istituiti i cosiddetti *hotspot*.

“La Commissione istituirà un nuovo metodo basato sui “punti di crisi” per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo. Chi presenterà domanda di asilo sarà immediatamente immesso in una procedura di asilo. Per chi invece non necessita di protezione è previsto che Frontex aiuti gli stati membri coordinando il rimpatrio dei migranti irregolari” (Commissione europea, Agenda europea sulla migrazione, 13 maggio 2015).

Si tratta di centri situati in prossimità dei luoghi di sbarco dei migranti in cui vengono effettuati l’identificazione, lo screening sanitario e in cui viene fornita una prima assistenza. Attualmente in Italia sono operativi quattro<sup>30</sup>: a Lampedusa, Trapani, Pozzallo, e Taranto. Come Marc Arno Hartwig, funzionario del team per gli hotspot in Italia della Commissione europea, ha spiegato ad Amnesty International a marzo 2016: “Gli hotspot possono essere considerati sia come un luogo – il posto dove avviene lo sbarco – sia come un concetto – un sistema modulare per far fronte alla pressione migratoria insieme. Gli hotspot aiutano a fare chiarezza sui diversi canali, sulla base di tre pilastri: l’asilo, la ricollocazione e i rimpatri”<sup>31</sup>.

Oltre ad essere dei luoghi fisici quindi gli *hotspot* indicano un vero e proprio metodo di gestione, un approccio ai fenomeni migratori sancito dall’Unione Europea negli ultimi cinque anni.

Gli obiettivi di controllo sono evidenti: il rilevamento delle impronte digitali e l’inserimento dei dati all’interno del sistema Eurodac sono funzionali a impedire la libera circolazione di una categoria di persone specifica. Tutto questo è ancora una volta funzionale con il sistema Dublino.

---

<sup>30</sup> Cfr. <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/hotspot>

<sup>31</sup> *Hotspot Italia come le politiche dell’unione europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti* Amnesty International 2016

L'approccio hotspot è stato presentato inizialmente come azione di supporto ai paesi europei che si affacciano sul Mediterraneo. L'idea è quella di verificare immediatamente chi ha intenzione di presentare domanda di protezione internazionale e distribuire poi le persone all'interno degli Stati membri. Questa azione di solidarietà fra Stati è in realtà una "copertura" per poter selezionare fin da subito le persone desiderate. Negli hotspot verrebbe dunque effettuata la nota divisione fra migranti "economici" e migranti "forzati", distinzione che in realtà non ha senso di esistere poiché molto spesso i due aspetti coincidono. Per questo tale scrematura viene effettuata spesso con l'inganno, o comunque con metodi non del tutto chiari.

Come menzionato poco fa, il "supporto" dato ai paesi membri viene realizzato anche con l'intervento dei funzionari delle agenzie europee di Frontex, Europol, Eurojust ed EASO. Sembra che tali agenzie abbiano sostituito in parte i compiti delle autorità nazionali. Il disegno della Commissione sembra in sostanza puntare a una sorta di commissariamento delle autorità nazionali dando luogo a una sostanziale avocazione da parte delle agenzie europee di tutte le operazioni di registrazione, fotosegnalamento e selezione dei migranti sbarcati sul suolo europeo (Campesi, 2017).

L'operato e l'efficienza degli hotspot si basano anche (e soprattutto) su metodi coercitivi. Si trattano d'altronde di luoghi in cui non vengono effettuati controlli sufficienti. A questo proposito Amnesty International ha denunciato le violazioni dei diritti umani che vengono perpetuate in questi luoghi<sup>32</sup>.

Dai documenti sembra che la Commissione abbia immaginato la creazione di luoghi chiusi in cui i migranti sul suolo europeo sono trattenuti con la forza per tutta la durata della procedura di registrazione o in attesa dell'esecuzione degli eventuali provvedimenti di rimpatrio (*ibidem*).

L'ultimo aspetto del metodo *hotspot* è quello legato all'uso della forza e ai metodi coercitivi attuati in questi luoghi da parte delle autorità presenti. In sostanza questo metodo è stato adottato in primis per impedire a meno persone possibili di entrare in Europa. La "selezione" fra coloro a cui è concesso e coloro i quali invece devono essere rimpatriati perché "migranti economici". Tutto questo avviene in un contesto, quello dello sbarco, in cui le persone si trovano molto probabilmente in uno stato di shock,

---

<sup>32</sup> Per maggiori dettagli vedi il report di Amnesty International *Hotspot Italia come le politiche dell'unione europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti* Amnesty International 2016

traumatizzate e non in grado di ragionare in maniera lucida per sottoporsi a questo tipo di processo, e senza un adeguato supporto sulle informazioni fornite. Così, per raggiungere gli obiettivi di controllo e di esternalizzazione delle frontiere europee anche attraverso il modello hotspot la Commissione Europea alla fine del 2015 aveva così dichiarato:

“Le autorità italiane dovrebbero accelerare gli sforzi, anche sul piano legislativo, per fornire un quadro giuridico più solido ai fini dello svolgimento delle attività presso i punti di crisi [hotspot], in particolare per consentire l’uso della forza e prevedere disposizioni in materia di trattenimento a più lungo termine nei confronti dei migranti che rifiutano di fornire le impronte digitali. L’obiettivo del 100% dei migranti in ingresso sottoposti a rilevamento delle impronte va raggiunto senza ulteriori indugi.”

(Commissione europea, Relazione sull’attuazione dei punti di crisi (hotspot) in Italia, 15 dicembre 2015<sup>33</sup>)

Nel 2014, si è iniziato a considerare, da parte delle autorità italiane ed europee, la possibilità che gli agenti di polizia usassero la forza per ottenere il rilevamento delle impronte digitali. Dopo un’indagine sulle relative procedure degli stati membri, conclusasi con l’adozione nell’ottobre del 2014 di un documento che menziona l’“uso proporzionato della coercizione” – accompagnato da diverse tutele – tra le “Migliori prassi per rispettare l’obbligo del Regolamento Eurodac sul rilevamento delle impronte digitali<sup>34</sup>”, nel 2015, la Commissione europea ha aperto una procedura d’infrazione contro l’Italia per la violazione del Regolamento Eurodac<sup>35</sup>. Successivamente sempre la Commissione ha imposto all’Italia di raggiungere “senza ulteriori indugi” l’obiettivo del 100% dei rilevamenti delle impronte digitali dei rifugiati e migranti in arrivo, raccomandando all’Italia di adottare una normativa sugli *hotspot*. L’Italia non ha modificato la propria normativa senza però nemmeno modificando la prassi e continuando ad attuare metodi coercitivi. Amnesty International (2016) ha così dichiarato

---

<sup>33</sup> Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Relazione sull’attuazione dei punti di crisi (hotspot) in Italia, 15 dicembre 2015, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/IT/1-2015-679-IT-F1-1.PDF>

<sup>34</sup> 23 Commissione europea, Migliori prassi per rispettare l’obbligo del Regolamento Eurodac sul rilevamento delle impronte digitali, 30 ottobre 2014, <http://statewatch.org/news/2014/dec/eu-com-coercive-fingerprinting-migrants-ds-1491-14.pdf>

<sup>35</sup> 24 Commissione europea, Attuazione del sistema europeo comune di asilo: la Commissione porta avanti 8 procedimenti d’infrazione, 10 dicembre 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6276\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6276_en.htm)

“tra la fine del 2015 e l’inizio del 2016, la polizia italiana ha introdotto strategie più aggressive per costringere le persone a fornire le impronte digitali, incluso l’uso di forza fisica e di detenzione prolungata, portando a gravi violazioni dei diritti umani”. Nel rapporto di Amnesty International (2016) si leggono le testimonianze di persone che sono state sottoposte “a trattamenti crudeli, disumani o degradanti, o addirittura alla tortura” da parte di alcuni agenti di polizia. Amnesty ha inoltre dichiarato che nel corso del 2016 si è adoperato l’uso della forza nella rilevazione delle impronte digitali delle persone presenti negli *hotspot*.<sup>36</sup> In conclusione:

Nel cercare di raggiungere “un tasso di identificazione del 100%”, l’approccio hotspot ha spinto le autorità italiane ai limiti, e oltre, di ciò che è ammissibile secondo il diritto internazionale dei diritti umani. L’attuazione di misure coercitive per costringere le persone che non vogliono fornire le loro impronte digitali è diventata man mano la regola, attraverso la detenzione prolungata e l’uso della forza fisica. È in questo scenario che rifugiati e migranti che non volevano dare le impronte digitali hanno subito detenzioni arbitrarie e maltrattamenti da parte della polizia (Amnesty International, 2016).

---

<sup>36</sup> Le testimonianze sono presenti nel report *Hotspot Italia come le politiche dell’unione europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti* Amnesty International 2016

## Capitolo II – Integrati a ogni costo: la *civic integration* in Italia

### 2.1 *Le parole sono importanti: cosa vuol dire integrazione?*

«Se vuoi entrare nel territorio dello Stato, o se vuoi continuare a rimanere al suo interno, devi dimostrare di volerti integrare» (Carbone, Gargiulo, Russo Spina 2018, p. 15). L'introduzione al testo *I confini dell'inclusione. La "civic integration" tra selezione e disciplinamento dei corpi migranti* (2018) si apre con questa frase che può essere considerata rappresentativa della concezione delle politiche di integrazione dei governi europei e, più in generale, occidentali. Chi desidera infatti risiedere in uno di questi paesi è sottoposto a tutta una serie di "obblighi" giuridici e morali che danno prova dell'avvenuta integrazione nel territorio. La selezione delle persone migranti infatti avviene non solo prima di entrare nel territorio di uno Stato, ed è diventata sempre più difficile, (come illustrato nel capitolo precedente) ma anche dopo quando vengono poste determinate condizioni affinché ciò avvenga.

Ma cosa significa esattamente *integrazione*? L'Enciclopedia Treccani fornisce a questo proposito la seguente definizione: "Inserzione, incorporazione, assimilazione di un individuo, di una categoria, di un gruppo etnico in un ambiente sociale, in un'organizzazione, in una comunità etnica, in una società costituita (anche contrapp. a *segregazione*): *i. sociale, i. politica; favorire o contrastare l'i. dei lavoratori stranieri, degli immigrati nella (o alla, con la) popolazione locale; l'i. dei diversamente abili nelle strutture scolastiche e nel mondo del lavoro.*"<sup>37</sup>

Possiamo dire che questa definizione è anch'essa esemplificativa del contenuto di questo capitolo. L'integrazione, come la intendiamo oggi, fa riferimento al rapporto fra cittadini autoctoni e non cittadini. Il termine nasce in ambito sociologico per indicare la complessiva tenuta del sistema sociale, tenuta garantita dai meccanismi della socializzazione e del controllo sociale. Questi ultimi:

«indurrebbero gli individui a introiettare gli orientamenti di valore maggioritari, garantendo così la stabilità del sistema. Collocandosi spazialmente e temporalmente all'interno di un sistema capitalistico ormai maturo, la teoria sociologica che ha caratterizzato i decenni attorno alla metà del Novecento era preoccupata di contribuire al raggiungimento di una delle finalità precipue dello Stato: il mantenimento di un ordine

---

<sup>37</sup> <http://www.treccani.it/vocabolario/integrazione/>

funzionale al fluido svolgimento dei processi di accumulazione economica. In quest'ottica l'integrazione sociale era considerata una condizione equivalente all'assenza di conflitto di classe» (Gargiulo 2018a, p.50)

Il concetto si è poi diffuso nell'analisi dei «gruppi etnici» presenti nelle società cosiddette «multiculturali» in cui si sono sviluppati diversi modelli di integrazione<sup>38</sup>. In questo caso il termine ha mantenuto il riferimento al controllo (o gestione) del controllo sociale, facendo sempre riferimento ai «valori maggioritari» spostando l'attenzione dal conflitto sociale quello *culturale* (*ibidem*). Soggetti esterni alla comunità omogenea nella cultura e nelle tradizioni rischiano di minarne la stabilità minacciandone «valori». Ricollegandosi ai differenti modelli di integrazioni nati in occidente, più nello specifico in Europa nel corso del Novecento, uno di questi modelli è quello assimilazionista francese. Secondo questo modello i cittadini devono “spogliarsi” della propria “cultura” adottando i valori repubblicani come propri. Oggi si tende ad utilizzare molto più il termine «integrazione» sostituendolo a quello di «assimilazione». Se quest'ultimo termine è maggiormente focalizzato sul concetto di acculturazione, evocando il processo per cui «memorie, sentimenti e abitudine della società “ospite” sono acquisiti dagli immigrati» (ivi, p.51), l'integrazione appare meno legata all'ambito culturale e più a quello giuridico. Essa fa riferimento prevalentemente all'accettazione delle regole e dei valori pubblici della comunità di arrivo (Kostakopoulou, p.945).

Entrato così negli studi delle migrazioni il concetto di integrazione è stato interpretato in diversi ambiti. Infatti, è complicato darne una definizione unica che rimanda a svariati ambiti non solo tecnici ma anche per esempio alla relazione fra «autoctoni» e «nuovi arrivati». In questo caso l'integrazione può essere letta prima di tutto in un'ottica *materiale*: in questo caso vengono prese in considerazione le disuguaglianze fra i due «gruppi» così come la distribuzione del potere, le posizioni occupate all'interno della struttura sociale. Una seconda possibilità di lettura è quella *culturale* quando vengono considerati i diversi «schemi comportamentali» (Gargiulo, 2018a) delle persone in base al contesto e alla “tradizione” di provenienza. Parafrasando sempre Enrico Gargiulo se si opta per questa via ci si troverà come di fronte ad un continuum in cui estremi sono il *differenzialismo*, secondo cui le culture sono entità fisse e «ontologicamente» diverse, e

---

<sup>38</sup> Per quanto riguarda i modelli si legga Enzo Colombo (2011) *Le società multiculturali*.

l'idea di *ibridazione/meticcio* secondo cui le culture sono «oggetti» mutevoli mai identificabili fra loro e frutto di miscugli e contaminazioni. L'integrazione può poi essere letta focalizzandosi sugli *individui* oppure sui *gruppi* di cui essi fanno parte, ponendo in secondo piano le scelte individuali e coinvolgendo l'attenzione verso le comunità.

Da che erano ritenuti opposti oggi assimilazionismo e integrazione sono concetti complementari, il primo è considerato adesso una sottospecie del secondo (*ibidem*). Nel campo degli studi migratori inoltre è possibile individuare il modello diffusosi negli ultimi trent'anni in Europa e in altri Stati occidentali: il modello «*neo assimilazionista*» (*ibidem*).

## 2.2 *Civic integration: origini e sviluppi*

L'affermarsi di questo modello di integrazione è strettamente legato al consolidamento negli ultimi anni della visione secondo cui le persone provenienti da territori extra UE se intenzionate a stabilirsi in uno dei paesi dell'Unione Europea devono soddisfare determinati requisiti dettati dal paese ospitante. Questo principio porta il nome di *civic integration*. Già negli Stati Uniti di metà dell'Ottocento in poi venivano utilizzati dei test di istruzione per il riconoscimento del diritto di voto in alcuni Stati come Mississippi e Connecticut. Queste misure di chiara natura razzista erano volutamente utilizzate per escludere le persone afroamericane dalla società a partire dalla partecipazione democratica. Paesi come gli Stati Uniti, il Sud Africa e l'Australia hanno iniziato a adottare inoltre sistemi di verifica delle conoscenze linguistiche per contenere l'accesso degli immigrati. Tali misure erano volte ad accertare le conoscenze culturali e linguistiche, istituzionalizzando una discriminazione razziale con la scusa di promuovere gli ideali repubblicani (Kostakopoulou 2010a, p.948). Per esempio, il *Subversive Activities Control Act* approvato nel 1950 negli Usa con lo scopo di eludere presunte «infiltrazioni comuniste» ha introdotto test linguistici, storici e di educazione civica. A coloro che non superavano tali prove non era concesso di fare ingresso sul suolo statunitense, mentre chi era residente poteva essere espulso. Se all'inizio le pratiche di *civic integration* si applicavano ai criteri di acquisizione della cittadinanza o al diritto di voto, adesso si estendono anche alle politiche di ingresso. Anche in Europa l'utilizzo di questi test è proliferato in alcuni paesi a partire dagli anni Novanta, come nel Regno Unito, Germania, Danimarca e Olanda. È proprio in Olanda che nasce l'integrazione

civica, poi diffusasi anche nei paesi europei ad essa vicini fino ad approdare più tardi anche in Italia.

### 2.3 *Integrazione & Eu- civic integration policies*

A livello di politica europea è possibile rintracciare la diffusione del concetto di *civic integration* all'interno di due direttive<sup>39</sup>. Queste direttive riconoscono agli Stati membri la possibilità di richiedere agli stranieri il soddisfacimento di determinati requisiti di integrazione, che si applicano sia a persone che vivono ancora nel paese d'origine sia a soggetti già residenti (Gargiulo, 2018a). Queste direttive sono fondamentali perché gettano le basi politiche e amministrative a cui i paesi europei faranno poi riferimento e in base alla cui logica hanno adottato certe strategie, in particolare le misure di *pre-entry* e quelle per il rinnovo del permesso di soggiorno.

Anche la pubblicazione nel 2004 di alcuni documenti contenenti i *Common basic principles*<sup>40</sup> è complice nella propagazione della *civic integration* a livello europeo. In questo caso l'integrazione è considerata come un «processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti degli Stati membri» che «implica il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione europea» e comporta:

«da una parte che la società ospitante si assuma la responsabilità di garantire la presenza di diritti formali a favore dei migranti, tali da consentire agli stessi di partecipare alla vita economica, sociale, culturale e civile, e dall'altra parte, che i migranti rispettino norme e valori fondamentali della società che li ospita e partecipino attivamente al processo di integrazione, senza essere costretti a rinunciare alla propria identità»<sup>41</sup>.

L'integrazione viene innanzitutto definita *a two-way process of mutual accommodation*: un percorso bidirezionale che si sviluppa in modo paritario fra migranti e autoctoni. Per far fronte alla questione integrazione gli Stati europei devono essere anche in grado di cambiare così da “creare le opportunità appena elencate. Tuttavia, come sottolinea

---

<sup>39</sup> Direttiva 2003/86/CE e Direttiva 2003/109/CE

<sup>40</sup> Pubblicati dal Justice and Home Affairs del Consiglio dell'Unione Europea

<sup>41</sup> Informazioni disponibili: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/common-basic-principles-for-immigrant-integration-policy-in-the-eu>



Joppke, è inevitabile che una società cambi in qualche modo in seguito a un grande fenomeno come quello migratorio ma elevare il cambiamento della società a dovere è improbabile.

«The idea that something as complex and massive as the receiving society should change in response to the arrival of numerically inferior migrants — who, as individuals, are ontologically different from a society — is unheard of. That a settled society *would* change as a result of migration is, of course, inevitable, but elevating this to an ethical maxim — a *should* — is an unprecedented stance to take» (Joppke, 2007b, p.6).

Dopodiché, come verrà mostrato in seguito, ai nuovi arrivati non viene quasi mai richiesto lo stesso “impegno” dei primi, è evidente che la bilancia dell’integrazioni pesi di più a sfavore dei migranti che vengono considerati come entità *altre* che devono dare prova della loro fedeltà al paese che li ospita. Viene sottolineato il rispetto dei valori e delle norme europee che i migranti devono portare. Questi principi insieme alle direttive non implicano né dei vincoli né delle linee chiare da seguire per gli Stati membri.

#### *2.4 La via italiana alla civic integration*

Come prima cosa il termine integrazione compare per la prima volta all’interno dell’ordinamento italiano nel 2005 nel terzo *Documento programmatico relativo alla politica dell’immigrazione e degli stranieri dello Stato*, documento previsto dal *Testo unico sull’immigrazione*, in cui viene definita come «un processo bidirezionale basato sul rispetto dei diritti e dei doveri reciproci e su di un processo interculturale. Da una parte, il cittadino straniero deve adeguarsi alle regole e riconoscere i valori della società italiana, dall’altra deve avere accesso a beni e servizi che gli garantiscano una dignitosa qualità della vita». Come accennato prima la visione dell’integrazione non è certo quella di un processo egualitario. Il testo italiano parla esplicitamente di “adeguamento alle regole” e di “riconoscimento di valori” della società italiana quando se non altro se lo si confronta la Comunicazione n.336/2003 della Commissione Europea, citata nello stesso documento, si può vedere come in questo caso, parlando dell’integrazione, si dice che i migranti debbano “rispettare norme e valori” (Gargiulo 2014). Anche confrontando la definizione italiana con i contenuti dei Common basic principles si evince che se questi ultimi teorizzano un riconoscimento reciproco, nel testo italiano pare proprio stabilirsi

una visione asimmetrica dell'integrazione e una sorta di accettazione dei valori dell'Italia e diritti (Gargiulo, 2018a).

#### 2.4.1 2006. *La Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*

Un segnale di questa adesione alla *civic integration* in Italia si trova poi nel 2006 nella *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*. Si tratta di un documento che venne presentato da Giuliano Amato, a quel tempo Ministro dell'Interno del Governo Prodi II. Nella stesura di questa *Carta* venne coinvolto un Comitato scientifico<sup>42</sup> e il documento venne poi pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 15 giugno 2007. Questa *Carta* può essere considerata come uno dei momenti più importanti nel tentativo di pensare una via italiana alla cittadinanza (Denaro, 2014). Nel 2006 infatti nell'ambito di una proposta di riforma della legge sulla cittadinanza, presentata dal Ministro Amato, l'acquisizione dello status di cittadino viene subordinata al superamento di un test di lingua e di cultura italiana nonché alla sottoscrizione della sopracitata *Carta* (Gargiulo, 2018a). Nel 2006 il Ministro dichiara che la decisione di creare questa *Carta* è stata quella di “riassumere e rendere espliciti i principi fondamentali del nostro ordinamento che regolano la vita collettiva, sia dei cittadini che degli immigrati, cercando di focalizzare i principali problemi legati al tema dell'integrazione. La *Carta*, redatta secondo i principi della Costituzione italiana e delle principali Carte europee e internazionali dei diritti umani, si sofferma in modo particolare su quei problemi che la multiculturalità pone alle società occidentali”<sup>43</sup>. È dunque chiara la posizione del Governo in merito: gli immigrati (ma anche le cosiddette seconde generazioni) sono portatori di conflitti e per tanto vanno messi in riga. Si afferma un'idea di integrazione i cui capi saldi sono i valori italiani ed europei, il concetto di cultura e di identità. In particolare, sono questi gli aspetti che fanno da riferimento nelle relazioni fra «autoctoni» e «nuovi arrivati» (*ibidem*). Un aspetto che mi preme sottolineare riguardo la creazione di questo documento è legato al contesto in cui viene pubblicato. Ci troviamo infatti negli anni successivi l'11 settembre, in cui si riapre la diffusione di un odio insistente verso le persone musulmane fatto anche di

---

<sup>42</sup> Si tratta di cinque esperti accademici nominati dal Ministero dell'interno dopo aver consultato le principali comunità di immigrati in Italia e alcune associazioni religiose (Gargiulo, 2018a)

<sup>43</sup>[https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampata/speciali/altri\\_speciali/carta\\_dei\\_valori/index.html](https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampata/speciali/altri_speciali/carta_dei_valori/index.html)

episodi di violenza razzista e discriminazione. La crescente islamofobia di questi anni porta con sé la concezione dell'Islam come un problema da governare tramite il controllo delle persone appartenenti a questa minoranza<sup>44</sup>. Vari paesi europei adottano politiche volte alla limitazione della presenza musulmana, anche le migrazioni vengono definite come indice di pericolo specialmente quelle di provenienza dai Paesi islamici. Definito dunque come questione di ordine pubblico, anche l'Italia tenta di articolare attraverso la *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione* una politica a riguardo.

Da una prima lettura sembra che la Carta si rivolga a tutti gli stranieri presenti in Italia, ma ci sono alcuni passaggi che indicano chiaramente che i destinatari siano i principali i membri delle comunità islamiche. Si tratta dunque di un testo che, come spiega Roberta Denaro (2014) “punta a regolare e definire di fatto l'identità di una sola delle comunità straniere presenti in Italia, quella islamica, percepita come *la* comunità straniera per eccellenza”. L'intento è quello di separare gli “immigrati buoni” da quelli meno buoni, coloro che non disturbano, non chiedono, in sostanza si adeguano alla “cultura” dominante italiana da coloro che invece sono ritenuti “incompatibili”.

La Carta si compone di 31 articoli oltre a una parte introduttiva. Dopo questo incipit il testo è diviso in sei “aree tematiche”:

1. dignità della persona, diritti e doveri
2. diritti sociali lavoro e salute
3. diritti sociali scuola, istruzione, informazione
4. famiglia, nuove generazioni
5. laicità e libertà religiosa
6. l'impegno internazionale dell'Italia

Dalla lettura della Carta emerge l'intento di creare e dipingere le persone straniere come *altre*, diverse e portatrici di disturbo. C'è anche il tentativo di fare una sorta di descrizione dell'Italia e dell'italianità, attraverso la descrizione della sua storia e dei suoi valori. L'Italia viene così descritta come un paese buono, ospitale, coi suoi valori e le sue tradizioni. Un paese pacifico che accoglie a patto che nessuno rompa questo apparente perfetto equilibrio. Nell'incipit si parla dei valori fondativi nel nostro paese quali frutto della tradizione ebraico-cristiana, viene dichiarato che “l'Italia è uno dei paesi più antichi

---

<sup>44</sup> Per approfondire il tema dell'islamofobia si veda Massari Monica (2006), *Islamofobia. La paura e l'islam*.

d'Europa che [...] si è evoluta nell'orizzonte del cristianesimo che ha permeato la sua storia e, insieme con l'ebraismo, ha preparato l'apertura verso la modernità e i principi di libertà e giustizia". Innanzitutto, non pochi italiani si riconoscerebbero in questa descrizione e in secondo luogo questo passaggio presenta anche diversi errori storici dato che è solo negli anni recenti che la religione cristiana e quella ebraica hanno un rapporto più "appianato" rispetto ai secoli precedenti. Inoltre, mettere in evidenza il ruolo fondamentale della religione cristiana in un testo che dovrebbe sintetizzare i contenuti della Costituzione si scontra con il fatto che proprio al suo interno si afferma che l'Italia è un paese laico.

Diversi passaggi all'interno della Carta sono posti in riferimento velato ad aspetti della "cultura musulmana" concepiti come inconciliabili con la "cultura italiana". Aspetti come la poligamia, i matrimoni misti e l'abbigliamento sono individuati come possibili problematiche portate da un'identità islamica e che rispetto a questi ambiti è richiesta una presa di posizione da parte dello straniero<sup>45</sup>.

L'Italia viene presentata come il paese delle libertà e dell'assoluta emancipazione femminile, si fa intendere quindi che le persone che appartengono alla fede mussulmane siano meno civilizzate di noi, italiani moderni.

Come spiega ancora una volta Denaro (2014) "La Carta dei valori [...] emerge come il tentativo di ancorare l'Islam italiano (e in seconda battuta gli altri stranieri residenti in Italia) non solo a un "pacchetto" di valori derivati dal testo costituzionale, ma anche a una precisa visione della storia e dell'identità europea".

#### 2.4.2. 2009. *L'Accordo di integrazione – Il permesso a punti*

Il 15 luglio 2009 entra in vigore la legge 94 contenente il cosiddetto «Pacchetto Sicurezza» del Ministro dell'Interno Maroni con il Governo Berlusconi IV. Questa legge aggiunge al *Testo unico sull'immigrazione* l'articolo 4 bis che introduce nell'ordinamento italiano un nuovo dispositivo: l'*Accordo d'integrazione*. Si tratta di un "patto" fra il non cittadino e lo Stato fondato su "reciproci impegni"<sup>46</sup>. Con questo passaggio l'Italia

---

<sup>45</sup> Per approfondire questo passaggio si veda Roberta Denaro (2014) *La Costituzione spiegata ai migranti: un Muslim test tra le righe della Carta dei valori*.

<sup>46</sup> <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/modalita-dingresso/accordo-integrazione-straniero-richiede-permesso-soggiorno>

aderisce in modo totale in favore della *civic integration* e a una visione culturalista dei rapporti tra «autoctoni» e «nuovi arrivati» (Gargiulo, 2018a). Come spiega Gargiulo:

L'Accordo di integrazione [...] prevede l'obbligo di sottoscrivere, contestualmente alla presentazione della domanda di rilascio del titolo di soggiorno, un documento vincolante articolato per crediti, la cui perdita integrale comporta la revoca del permesso e, quindi, il rischio di espulsione dal territorio italiano o, comunque, l'introduzione di una serie di doveri e adempimenti aggiuntivi. [...] i firmatari sono tenuti ad acquisire un livello sufficiente di conoscenza dell'italiano parlato, della Costituzione, delle istituzioni pubbliche e della vita civica, devono garantire il rispetto e l'obbligo scolastico per quanto riguarda i figli minor e aderire ai principi della Carta dei valori. (*ibidem*)

L'articolo 4 bis non descrive nel dettaglio le caratteristiche dell'Accordo di integrazione, come detto prima, dà una definizione di integrazione e stabilisce gli effetti dell'accordo e le modalità generali di sottoscrizione.

L'*Accordo di integrazione* entra in vigore a partire dal 10 marzo 2012<sup>47</sup> con il DPR n.179 del 2011, che include anche il "Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato" contenente i requisiti che un non cittadino deve soddisfare per dimostrare la propria integrazione.

Con l'Accordo di integrazione la *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione* assume un'operatività giuridica. Il Regolamento di attuazione impone che lo straniero, tramite la sottoscrizione dell'Accordo, aderisca alla Carta. Questo passaggio specifico pone anche delle perplessità sul valore giuridico di questa Carta in quanto determina la condizione giuridica dello straniero ad opera di un atto amministrativo e non legislativo<sup>48</sup>. Se da un lato lo straniero si impegna a rispettare i suddetti obblighi dall'altro lo Stato «assicura il godimento dei diritti fondamentali e la pari dignità sociale delle persone senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni pubbliche e di condizioni personali e sociali, prevenendo ogni manifestazione di razzismo e di discriminazione<sup>49</sup>». Esso assicura inoltre l'accesso alla sanità e alla scuola dell'obbligo, garantisce il controllo

---

<sup>47</sup> *ibidem*

<sup>48</sup> Sulla questione dell'illegittimità costituzionale della Carta e dell'art. 4 bis si veda Zorzella 2014 pp.124-129.

<sup>49</sup> DPR del 13 maggio 2005, Approvazione del documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, per il triennio 2004-2006

del rispetto delle norme a tutela del lavoro dipendente e si impegna a favorire il «processo di integrazione dell'interessato<sup>50</sup>».

La sottoscrizione di questo accordo è per legge «condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno<sup>51</sup>», al fine del mantenimento del permesso il firmatario è tenuto a soddisfare determinati requisiti, da qui deriva il nome del cosiddetto «permesso a punti». Requisiti obbligatori misurabili in crediti sono il grado di educazione civica e di conoscenze linguistiche, misurabili in base a una tabella in allegato al Regolamento. Garantire invece l'istruzione per i figli minorenni è una condizione da soddisfare *tout court*, a prescindere dai crediti ed entro il primo biennio (Cuttitta, 2018).

Il primo aspetto rilevante di questo dispositivo è la genericità con cui viene definito nell'articolo 4 bis, secondo cui l'integrazione è «quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società» e in secondo luogo è evidente che non sia così perché l'Accordo viene proposto solamente agli stranieri. Infatti, è interessante notare che a nessun cittadino italiano venga chiesto un obbligo di questo tipo. L'impegno alla convivenza si trasforma nei fatti in una imposizione unilaterale (Zorzella, 2014). Non esiste alcuna reciprocità. Il regolamento, e l'intero testo normativo, stabilisce in maniera coercitiva il rispetto di un modello "italiano" fatto di valori e idee. Questa *idea debole* (ibidem) su cui si fonda *l'Accordo di integrazione* non cerca quindi un *incontro* ma esige un allineamento.

Questo Accordo provoca discriminazioni quotidiane nei confronti dei non cittadini (Cuttitta, 2013) in primo luogo il fatto che essi siano costretti a aderire a un'interpretazione di valori costituzionali e della storia italiana – quella contenuta nella Carta- piuttosto soggettiva e arbitraria (Gargiulo, 2018a). L'Accordo ha durata biennale ma può essere rinnovato per un anno. Un mese prima della scadenza del biennio lo straniero è tenuto a recarsi presso lo sportello unico della Prefettura per la verifica dei requisiti di integrazione.

---

<sup>50</sup> A cura del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Dipartimento per l'Istruzione, Direzione Generale per lo studente, Ufficio per l'integrazione degli alunni stranieri.

<sup>51</sup> A cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del Ministero dell'interno e del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Il meccanismo di acquisizione dei crediti si trova all'interno del Regolamento. I firmatari dell'Accordo si vedono attribuiti 30 crediti che fanno riferimento alla conoscenza parlata della lingua italiana di livello A1 e alla sufficiente conoscenza della vita civile e cultura civica. Ci sono poi delle sessioni di formazione offerte gratuitamente dallo Stato a cui i firmatari sono obbligati attendere entro 3 mesi dalla stipula dell'accordo per mantenere i crediti (art.4, co.1 del Regolamento).

Anche altre circostanze, oltre alle conoscenze linguistiche e civiche, possono conferire dei crediti. Per esempio, la frequenza a corsi di studio o di formazione, l'ottenimento di onorificenze o benemerenze pubbliche, svolgendo attività economico imprenditoriali, scegliere il medico di base oppure acquistando un immobile ad uso locativo (Cutitta, 2018).

Esistono poi dei casi in cui una persona può perdere i crediti, per esempio in seguito a una condanna anche non definitiva per una serie di reati<sup>52</sup>. I crediti possono essere decurtati in caso di non raggiungimento di un livello A1 della lingua italiana parlata e di una sufficiente conoscenza della vita civile e sociale dell'Italia. A questo sistema di perdita dei crediti relativi all'Accordo e che determinano il mantenimento del permesso di soggiorno e la permanenza legale sul suolo italiano si solleva ancora una volta la questione relativa all'illegittimità costituzionale. Questo meccanismo comporta gravi conseguenze sulla condizione giuridica dello straniero, quali la revoca del permesso di soggiorno e la conseguente espulsione, cosa che non è affatto legittimata dall'art. 4 bis del TU immigrazione che prevede sì tali effetti ma non contiene i criteri di acquisizione e decurtazione dei crediti relativi l'Accordo di integrazione, presenti invece nel Regolamento e dunque in violazione con l'art. 10 co. 2 della Costituzione (Zorzella, 2014). Inoltre "la perdita dei crediti afferenti all'Accordo di integrazione ha conseguenze più gravi o quantomeno equivalenti a quelle previste dal TU, nonostante siano stabilite da fonte normativa secondaria e, pertanto non fornita di potere di incidere sulla condizione giuridica dello straniero (*ivi*, p. 135).

Dalla lettura di tale documento emerge un'idea ben precisa di immigrato voluto in Italia: ben istruito, con una casa e senza problemi con la giustizia. Emerge soprattutto uno sguardo privilegiato all'immigrazione qualificata (*ibidem*), dato dal fatto che vengono

---

<sup>52</sup> L'elenco dei reati in questione è presente nell'allegato C del regolamento. Le condanne vanno dalla semplice ammenda inferiore ai 10.000 euro, alla reclusione fino ai 3 anni.

“dati più punti” agli stranieri che frequentano istituti scolastici o università e che abbiano conseguito titoli professionali di specializzazione tecnica o universitaria. Lo stesso sguardo riguarda quegli stranieri che possono permettersi un alloggio e coloro che non possono farlo. In meccanismi che regolano l’Accordo di integrazione vanno quindi a colpire chi si trova in una questione di svantaggio economico, lavorativo e abitativo, rendendo così l’inclusione simile a un percorso a ostacoli, a una sorta di «gioco dell’oca» (Gjergji, 2014).

#### 2.4.3 2010. Il Piano per l’integrazione nella sicurezza Identità e Incontro

Il passaggio «marcatamente culturalista» (Gargiulo, 2018a) dell’integrazione nell’ordinamento italiano avviene nel giugno del 2010 con il *Piano per l’integrazione nella sicurezza Identità e Incontro*<sup>53</sup>. Parafrasando il testo il Piano per l’integrazione nella sicurezza “Identità e incontro” riassume la strategia del Governo, adottata alla luce Libro Bianco sul futuro del modello sociale, per percorsi di integrazione rivolti a immigrati in stretta coesione con l’Accordo di integrazione, strumento operativo identificato nel “Pacchetto sicurezza”. Per quanto riguarda il contenuto del testo, il piano si apre con una presentazione del contesto di italiano, viene poi illustrato il modello italiano di “identità e incontro”, di seguito vengono descritti i cinque pilastri su cui si intende intervenire in questo contesto attraverso tale modello. I cinque “assi dell’integrazione” sono:

- 1) Educazione e apprendimento: dalla lingua ai valori
- 2) Lavoro
- 3) Alloggio e governo del territorio
- 4) Accesso ai servizi essenziali
- 5) Minori e seconde generazioni

Alla fine del Piano vengono invece mostrati gli “strumenti dell’integrazione”, si parla di banche dati e del Portale dell’integrazione.

Di seguito vengono riportati e analizzati alcuni passaggi che ritengo emblematici riguardo il ruolo della scuola e il tema delle “seconde generazioni”.

Il primo principio su cui sia basa questo modello, quello dell’educazione e della scuola, pone quest’ultima alla base dell’integrazione. A partire dall’acquisizione della lingua

---

<sup>53</sup> A cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Ministero dell’Interno e Ministero dell’Istruzione



italiana fino al potenziamento degli ambienti extra-scolastici passando per la valorizzazione della “tradizione degli alunni stranieri” e dei valori costituzionali che devono essere “resi noti all’immigrato nei primi mesi di permanenza in Italia<sup>54</sup>. Si suggerisce di introdurre di inserire un “tetto di alunni stranieri nelle classi per favorire l’integrazione attraverso la formazione linguistica e la conoscenza della costituzione attraverso l’educazione civica”. Il quinto pilastro è quello relativo alle cosiddette seconde generazioni, la cui integrazione è considerata fondamentale. Il documento si incentra sulle azioni da portare avanti poiché minori stranieri e seconde generazioni non si sentano “estrane” (cosa molto curiosa dato che si parla di ragazzi e ragazze nati e cresciuti in Italia), a questo proposito il testo recita “la sfida dunque più difficile che abbiamo di fronte riguarda proprio loro, i giovani che crescono contemporaneamente nell’ambiente familiare e esprime la loro cultura di origine all’interno della nostra tradizione nazionale”. Giovani italiani di fatto ma non secondo la legge sono considerati stranieri nel proprio Paese, con una “vita divisa che porta inevitabilmente a tensione sociale” (Piano, 2010). Ancora una volta tutto ciò che ha a che fare con una storia di migrazione (come figli di stranieri) è sintomo di problematiche di dominio pubblico. Non è chiaro a chi ha scritto questo Piano che l’unico vero problema da considerare è quello creato in realtà dalla politica che considera chi nasce da genitori stranieri (ed extra UE) come cittadino di serie b.

Nel Piano si legge che identità, incontro e educazione sono le «parole chiave» del modello italiano che ancora una volta considera la persona migrante un *Altro* che genera disturbo e problemi. Nel testo si fa riferimento all’identità italiana definita come *identità aperta*, disponibile al dialogo e a quello che deve essere l’”incontro” con l’altro. Anche qui l’altro è definito dalla sua stessa cultura, monolitica che l’auto identifica. Accanto all’*altro*, ci siamo poi *noi*: all’interno del piano l’Italia è rappresentata come una comunità culturale compatta e unitaria, intessuta di valori condivisi che i nuovi arrivati sono tenuti a riconoscere, mentre le interazioni tra cittadini e non cittadini sono descritte come conflittuali, stante l’incapacità da parte dei secondi di inserirsi nel tessuto sociale della comunità ospitante (Gargiulo 2012a, 2014a, 2014b, Priori 2014, Russo Spina- Carbone 2014).

---

<sup>54</sup> Piano, 2010:12

L'identità viene riportata come uno degli elementi principali del Piano in quanto costituirebbe il «presupposto per ogni interazione», al pari della cultura essa viene rappresentata come un dato fisso insito in ogni individuo che viene “trasmessa” quando interagiamo con qualcun altro. Questa rappresentazione dell'identità, e quindi di noi stessi, come «fatto acquisito» (Priori 2014, p. 203) ricorda le osservazioni presenti nel piano a proposito delle diverse culture (anch'esse categorie fisse) che potrebbero «entrare in collisione». In un passaggio successivo sembra invece che l'identità venga rappresentata come una questione aperta basata sulla pratica dell'incontro ma allo stesso tempo viene dato per scontato che culture e tradizioni su cui le persone si riconoscerebbero nell'incontro, siano un fatto dato per assodato (Priori, 2014).

I migranti, ma anche gli autoctoni, vengono descritti come soggetti che intrattengono con la cultura un rapporto di verità e identificazione (Carbone 2014) da cui non è possibile slegarsi. Il modello *dell'identità aperta* e dell'*incontro* trova la possibilità di “difendersi” dagli stranieri utilizzando le strategie retoriche della diversità culturale basate sull'arricchimento reciproco nello scambio, reso possibile «dall'accesso alle “ricchezze” plurali di ordini simbolici esotici» (ivi, p.79), costruendo in questo modo un'alterità resa *feticcio*. Un esempio di ciò viene dato dal passaggio di pagina 5 in cui viene descritto il modello di Identità Aperta come un modello basato «sull'incontro [...] fondato sulla conoscenza e sul rispetto di ciò che siamo, ricambiato con la naturale curiosità per l'altrui cultura e tradizione», che come sintetizza Andrea Priori (2014) «sa di fragranze museali». Benché nel Piano non si parli di incontri fra culture ma fra persone, tale dimensione è resa tale facendo combaciare l'identità con radici culturali d'origine. In altre parole, i cittadini autoctoni vengono rassicurati «di fronte alla presenza inquietante dello straniero» (Baroni, 2013 p.85) attraverso il mantenimento di un «ordine culturale» (*ibidem*) che viene tutelato in due direzioni. Da un lato neutralizzando le dimensioni dei portatori di culture altre attraverso l'identificazione di questi ultimi con l'ordine simbolico dominante e dall'altro (per gli autoctoni) trasformando tali differenze dei feticci: oggetti culturali esotici che portano una ricchezza frutto di uno scambio simbolico (*ibidem*). «L'ossessione per l'imbastardimento di un'italianità tramandata [...] prende la forma di un'ossessione per la “sicurezza”» (Priori, 2014, p.212), nome che è presente nel titolo come nelle retoriche che attraversano questo strumento normativo.

Si presume infatti un legame assodato fra immigrazione e (in)sicurezza. Secondo Giuseppe Campesi (2012), sul legame fra migrazioni e sicurezza viene sempre enfatizzata la dimensione ostile che gli stranieri avrebbero nei confronti degli equilibri culturali della società di destinazione, in quanto la presenza degli stranieri costituirebbe un potente fattore di frammentazione sociale. L'integrazione a cui si fa riferimento nel documento è costituita dalla protezione della comunità dalla minaccia all'ordine sociale rappresentata dallo straniero, minaccia che si manifesterebbe nella concorrenza nel mercato del lavoro – *Ci rubano il lavoro!* - e nell'accesso al welfare.

In sostanza il Piano per l'integrazione nella sicurezza va inteso come un dispositivo di regolazione sociale che istituisce misure selettive (Gargiulo 2012a, 2014a, 2014b, Priori 2014, Russo Spina- Carbone 2014), come gli altri documenti e dispositivi descritti in precedenza, forniti ai migranti “in teoria incompatibili” ma comunque “integrabili” nella società italiana.

#### *2.4.4. 2017, legge Minniti-Orlando e il Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale*

La visione della *civic integration* è infine rintracciabile anche iniziative e delle produzioni normative dell'ex ministro dell'Interno del governo Gentiloni, Marco Minniti. Il 17 Febbraio 2017 viene promulgato il decreto-legge n.13, poi convertito in legge<sup>55</sup>, recante *Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché il contrasto dell'immigrazione illegale*. Tre giorni dopo viene emanato un secondo decreto-legge, il n.93 contenente *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*<sup>56</sup>. Entrambi i dispositivi normativi sono promossi da Minniti e dall'allora ministro della Giustizia Andrea Orlando e hanno in comune due aspetti: il controllo e il disciplinamento di categorie sociali considerate pericolose (Gargiulo, 2018b). In sintesi, la prima legge cosiddetta Minniti-Orlando mira a creare un nuovo modello processuale nell'ambito del riconoscimento della protezione internazionale eliminando un grado di giudizio. Gli altri obiettivi sono il contrasto all'immigrazione illegale, il potenziamento delle operazioni di espulsione, e la semplificazione delle

---

<sup>55</sup> Legge n.46 del 13 Aprile 2017

<sup>56</sup> Convertito poi nella legge n.28 del 2017

procedure di identificazione tramite le nuove strutture denominate Centri di permanenza per il rimpatrio<sup>57</sup>.

La seconda legge Minniti Orlando si concentra maggiormente sulla disciplina del territorio in materia di sicurezza urbana. Tale nozione, declinata in termini di «bene pubblico relativo alla vivibilità e al decoro delle città» fa riferimento alla tutela dei cittadini e degli spazi urbani in cui vivono attraverso una serie di azioni volte a riqualificare e recuperare le aree o i siti più degradati, eliminare i fattori di marginalità e di esclusione sociale, prevenire la criminalità, ottenere livelli più elevati di coesione sociale e convivenza civile (*ibidem*). Il testo prevede inoltre che il sindaco possa emanare ordinanze «in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, (dell'ambiente e del patrimonio culturale) o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti» (art. 50). La legge ha introdotto inoltre la possibilità di sanzionare o procedere con provvedimenti di allontanamento nei confronti di persone che mettono in atto «condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione» «delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze».<sup>58</sup>

Per quanto riguarda il tema della *civic integration* e dell'integrazione degli immigrati, in questa direzione va il *Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale*.

In base al Decreto legislativo n.18 del 21 Febbraio 2014, che affidava al Tavolo di coordinamento nazionale presso il ministero dell'Interno la stesura ogni due anni di un Piano Nazionale degli interventi e delle misure volte a favorire l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale<sup>59</sup>, è stato creato questo *Piano*. Quest'ultimo, redatto dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione nasce con l'obiettivo di

---

<sup>57</sup> Per un approfondimento sul testo della legge si rimanda all'articolo di Enrico Gargiulo (2018b) *Una filosofia della sicurezza e dell'ordine. Il governo dell'immigrazione secondo Marco Minniti*. «Meridiana» n.91

<sup>58</sup> L'utilizzo dei cosiddetti «daspò urbani» è stato riproposto nel decreto-legge n.113 del 4 ottobre 2018 (poi convertito nella legge n.132 del 1° dicembre 2018) promosso dall'ex ministro degli Interni Matteo Salvini, in cui sono state ampliate le zone a cui il provvedimento di allontanamento può essere applicato, come i presidi sanitari e le aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati e pubblici spettacoli

<sup>59</sup> 1 D.Lgs.18/2014, Art. 1, comma 1: «Ai fini della programmazione degli interventi e delle misure volte a favorire l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, il Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, predispone, altresì, ogni due anni, salva la necessità di un termine più breve, un Piano nazionale che individua le linee di intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei beneficiari di protezione internazionale [...]».

creare un modello italiano di integrazione e dall' «l'esigenza di un documento di programmazione dedicato esclusivamente ai titolari di protezione internazionale che definisca una strategia unitaria e individui strumenti efficaci per promuoverne la piena autonomia e la capacità di integrarsi pienamente nel sistema economico e sociale». L'approccio del Piano incarna l'idea stessa di chi l'ha voluto. L'idea di Minniti è quella di muoversi nella prospettiva della gestione dell'immigrazione, passando «dalla fase in cui abbiamo inseguito il fenomeno alla fase in cui lo governiamo»<sup>60</sup>.

“Governare le migrazioni da sinistra significa, secondo Minniti, non soltanto arginare i flussi, ma anche disciplinare chi è stato ammesso al soggiorno in Italia, adottando al riguardo specifici strumenti: ossia, le misure di integrazione” (Gargiulo, 2018b). Nell'articolo *Una filosofia della sicurezza e dell'ordine. Il governo dell'immigrazione secondo Marco Minniti* Enrico Gargiulo descrive la politica, e il pensiero posto alla base, portata avanti dall'ex ministro del Partito Democratico, con una retorica improntata sull'efficacia, sulla sicurezza e sulla libertà è stato portato a simbolo della capacità del suo partito di affrontare il “tema dell'immigrazione” in modo oggettivo e realistico.

Minniti pone la sicurezza come fattore centrale delle politiche che portano il suo nome poiché «una società più integrata è anche una società più sicura»<sup>61</sup>. – e tali politiche devono essere improntate a un estremo rigore, tenendo insieme due parole fondamentali: «severità e integrazione»<sup>62</sup> (*ibidem*).

Il *Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale* è dunque frutto che la sicurezza, intesa come *security*, sia un concetto di sinistra e che nessuna debba dire che non sia così<sup>63</sup>.

Nella premessa del documento si trova una sorta di definizione di integrazione, si legge che le istituzioni debbano operare «un bilanciamento tra i diritti di chi è accolto e quelli di accoglie» e che «accogliere chi proviene da una cultura e una tradizione differenti comporta [...] sviluppare interventi diretti a facilitare l'inclusione nella società e l'adesione ai suoi valori». Sempre la promessa contiene dei riferimenti diretti alla *Carta*

---

<sup>60</sup> <https://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/interventi-e-interviste/marco-minniti-islamici-i-nostri-valori-prima-tutto>

<sup>61</sup> [http://www.ansamed.info/ansamed/it/notizie/rubriche/politica/2017/09/27/governo-italiano-lancia-piano-integrazione-migranti\\_cc4ed059-4c47-4240-a916-bea19250f9aa.html](http://www.ansamed.info/ansamed/it/notizie/rubriche/politica/2017/09/27/governo-italiano-lancia-piano-integrazione-migranti_cc4ed059-4c47-4240-a916-bea19250f9aa.html)

<sup>62</sup> <https://video.repubblica.it/politica/sicurezza-e-una-parola-di-sinistra-e-minniti-conquista-i-sindaci-pd/266406/266779>

<sup>63</sup> *ibidem*

*dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, mentre non c'è alcuna citazione al *Piano per la sicurezza nell'integrazione Identità e Incontro*. Questi documenti presentano sia delle differenze che delle somiglianze.

Innanzitutto, con questo Documento viene trasferita l'attenzione ai richiedenti asilo e ai rifugiati, quando dei documenti prodotti negli anni precedenti si faceva riferimento genericamente agli immigrati. Avviene in questo modo uno spostamento dei discorsi dai migranti «economici» ai migranti «forzati». È evidente che la differenza fra queste categorie sia sottile se non inesistente, ma in ogni caso i primi vanno espulsi perché rientrano nell'etichetta di *irregolari*, mentre i secondi possono essere accolti ma si devono integrare alle nostre regole.

Così, facendo riferimento solamente alla *Carta* del Ministro Amato sembra che Minniti voglia aderire a una visione moderata dell'integrazione (Gargiulo, 2018b). Come spiega Gargiulo: «Il documento [...] cerca di prendere le distanze da una lettura differenzialista dell'integrazione, di fatto condivisa da buona parte delle forze politiche sebbene poco presentabile da una prospettiva progressista e di sinistra, ma, soprattutto, rompe nettamente i discorsi che riconoscono, almeno in parte, l'importanza delle disuguaglianze sociali e delle disparità economiche e lavorative nei processi di inclusione» (ivi, p. 165-166). In questo documento, a differenza del Piano per l'integrazione del 2010, sono posti al centro i valori costituzionali anziché quelli culturali e il dovere dei richiedenti asilo e dei rifugiati di rispettarli.

I percorsi di inclusione all'interno del piano fanno riferimento al tema della religione e al dialogo interreligioso, alla formazione linguistica e all'obbligo per i richiedenti asilo di partecipare ai corsi di italiano, l'inserimento lavorativo e la formazione, il ricongiungimento familiare, l'accesso al sistema sanitario e all'abitazione e infine l'accesso alle informazioni su diritti e doveri individuali e sui servizi disponibili sul territorio. Questi sono i pilastri su cui si basa il *Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale*.

È interessante notare come il linguaggio di questo documento è per di più quasi più *soft* rispetto al precedente del 2010, i toni con cui viene lanciato sembrano diversi dal Piano per l'integrazione leghista, toni più adatti a un elettorato di centro-sinistra. Questo documento tuttavia di progressista ne ha ben poco o poiché anche qui si esige un adeguamento a dei valori e a dei modelli sociali dell'Italia e dell'Unione Europea

(mascherati da presunti valori Costituzionali, quando nel testo costituzionale non è mai presente la parola “valori”). In particolare, il Piano introduce il tema del volontariato e della sua importanza dei percorsi di inclusione dei richiedenti asilo. Nel capitolo del Piano dedicato ai “processi di partecipazione e cittadinanza attiva” viene presentata l’utilità delle attività di volontariato alla collettività da parte dei richiedenti asilo e dei rifugiati, definiti «come importanti occasioni volte a favorire l’integrazione dei titolari di protezione internazionale». E di seguito «particolarmente importante è la partecipazione dei titolari di protezione alle attività di volontariato. Attraverso il volontariato, infatti, i titolari possono rafforzare il proprio senso di “appartenenza” all’Italia, contribuendo in maniera attiva al benessere collettivo della società ospitante mettendo a disposizione il proprio tempo, le proprie competenze e il proprio “saper fare”».

Gli obiettivi dell’ambito della cittadinanza attiva comprendono «la messa in atto di politiche e strumenti attraverso cui i titolari di protezione fin da subito si possano esprimere come attori protagonisti nei luoghi in cui vivono. In particolare, potenziare le iniziative di volontariato già presenti in molte realtà locali per facilitarne la loro diffusione su tutto il territorio nazionale anche in base alle ultime novità normative in materia. Includere, in un nuovo patto di accoglienza da stipularsi con le persone accolte, l’opportunità di partecipare a iniziative solidali (volontariato, lavori di pubblica utilità, servizio civile) quali strumenti utili al percorso d’integrazione, esplorando anche la possibilità di avviare progettazioni sperimentali su lavori di utilità sociale, da attuare in enti pubblici e non-profit». La questione del volontariato per richiedenti asilo e rifugiati era già presente in una circolare<sup>64</sup> del 1° dicembre 2014 in cui si invitavano le prefetture «a stringere accordi con gli enti locali per favorire lo svolgimento volontario, da parte degli immigrati ospitati, di attività socialmente utili, che avrebbero il doppio vantaggio di creare un terreno fertile per una più efficace integrazione nel tessuto sociale e di prevenire eventuali tensioni». La legge Minniti-Orlando del 13 aprile 2017 ha dunque recepito questa circolare rendendo ancora più stretto il rapporto fra disponibilità al lavoro e integrazione (Gargiulo, 2018b), consolidando questo passaggio all’interno del Piano.

---

<sup>64</sup> <https://www.interno.gov.it/it/notizie/volontariato-lintegrazione-dei-richiedenti-asilo>

## 2.5 A.Ma. Mi e le retoriche della civic integration italiana

«L'obbligo di acquisizione della lingua italiana [...], l'adesione ai valori del paese ospitante e l'accettazione incondizionata del lavoro disponibile, anziché costruire risorse realmente accessibili per la "capacitazione" sostanziale degli immigrati per co-determinare i processi di integrazione sociale e per scegliere consapevolmente le modalità di partecipazione alla comunità politica, alludono piuttosto alla conferma della collocazione subalterna della componente straniera nella società ospite»

(Carbone, 2017 p.98)

A.Ma. Mi è un acronimo utilizzato da Vincenzo Carbone (2018) in *Management delle migrazioni, regimi discorsivi culturalisti e politiche di welfare* che fa riferimento ai cognomi dei tre ministri dell'Interno che hanno segnato il modello italiano di *civic integration* in ottica selettiva, securitaria e culturalista. Oltre ad essere un acronimo è anche un verbo e indica un'azione: «amami!» Come spiega Carbone «è un'ingiunzione prescrittiva che allude all'imposizione e al disciplinamento delle vite migranti e che produce soggetti, oltre che subordinati, anche desiderabili» (*ibidem*). Carbone specifica come questo modello si rivolge a singoli soggetti, percepiti nel discorso pubblico come minacce o parassiti del welfare, che per poter essere inseriti nella società ne devono dimostrare la fedeltà e il merito. Si tratta di un modello che ha come obiettivi la selezione dei «migliori» e la protezione dei cittadini autoctoni. È un modello che spinge i soggetti non cittadini ad un'«"inclusione differenziale" nei mercati secondari del lavoro, nei contesti di vita, negli apprendimenti sociali informali, nelle forme di sussidiarietà, nelle dotazioni e nelle capacità di mobilitazione del welfare comunitario» (ivi, p.102). Il discorso sulle migrazioni si lega, nell'ambito nell'inclusione sociale, con quello della sicurezza che è la costante che ha contrassegnato questo modello italiano negli ultimi vent'anni e in ognuno dei "colori" dei suoi governi.

## 2.6 Esistenze precarie di un progetto nazional-liberal- securitario

Alcuni studiosi si sono interrogati, a proposito della *civic integration*, se essa fosse il simbolo di una politica di ispirazione liberale o nazionalistica. Secondo Joppke la *civic integration* ha in sé un carattere principalmente liberale, egli rivela la natura non nazionalista di questa visione dichiarando che gli immigrati, a suo parere, sono tenuti ad accettare valori *politici* e non *etici* (Joppke, 2007a p. 3). Infatti, secondo Joppke, i classici modelli europei di integrazione avrebbero perso di significato (ivi, p.2) e le nuove



politiche di integrazione civica sarebbero ben lontane da visione nazionalistiche. Le politiche di *civic integration* mirerebbero a informare i non cittadini circa le preferenze e i valori della popolazione autoctona senza prescrivere una adesione effettiva (ivi, p.15). Joppke spiega poi come la *civic integration* avrebbe a che fare con un quadro teorico liberale più che un progetto nazionale. Gli individui sono in un certo senso obbligati a sviluppare le proprie capacità produttive e auto-regolative, svolgendo una funzione simile alle politiche di *workfare* (ivi, p. 14). I programmi di integrazione civica rappresenterebbero infatti degli strumenti illiberali al servizio di obiettivi liberali (Joppke, 2007b) equivalenti a quelli tipici delle politiche di *workfare* dal momento che hanno lo scopo di “alleggerire il peso” che grava sul welfare cercando entrambi di rendere le persone autosufficienti e autonome attraverso strumenti illiberali (*ibidem*). In questo caso viene sottolineata la natura economicamente strumentale delle politiche di integrazione civica che contengono inoltre una declinazione repressiva, coercitiva e disciplinante<sup>65</sup>, politiche intrinseche in un sistema come quello liberale (King, 1999). Questi elementi sono visibili nelle politiche di *civic integration* attuate in Francia, Germania e Paesi Bassi<sup>66</sup>. Dello stesso avviso è Soysal, la quale afferma a proposito dei programmi di *civic integration* che questi programmi tendono soprattutto ad attribuire ai singoli individui la responsabilità della coesione sociale e insistono sulla loro capacità di essere economicamente produttivi (Soysal, 2012).

Altri studiosi come Kostakopoulou, Carrera e Wiesbrock tendono invece a considerare la *civic integration* e le politiche ad essa legate il frutto di una visione *nazionalista* della società. La *civic integration* è legata a quella che possiamo definire ansia nei confronti della preservazione dell'identità nazionale (Kostakopoulou, 2010a), in continuità con le pratiche assimilazioniste del passato. Questo aspetto si collega a ciò che sostengono

---

<sup>65</sup> Joppke riconduce l'emergere di questa lettura agli studi, ispirati a Foucault, sulla governamentalità e neoliberalismo (Gargiulo 2018a, p.83): «In the optic of this Foucauldian liberalism, the contemporary state, hollowed out by economic globalization, is coercing individuals, as well as the communities of which they are a part, into releasing their self-producing and self-regulating capacities as an alternative to the redistribution and public welfare that fiscally diminished states can no longer deliver» (Joppke, 2007b, p.23).

<sup>66</sup> Per un approfondimento di tali politiche si rimanda alla lettura di Joppke C. (2007), *Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe*. «West European Politics», XXX-1 pp. 1-22;

Joppke C. (2007), *Immigrants and Civic Integration in Western Europe*. In (a cura di) Keith Banting, Thomas J. Courchene and F. Leslie Seidle *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*, INSTITUTE FOR RESEARCH ON PUBLIC POLICY, pp.1-30

Carrera e Wiesbrock secondo i quali la *civic integration* contiene la richiesta nei confronti dei cittadini di paesi terzi di «scompare», promuovendo di fatto l'identità nazionale e il nazionalismo dentro e oltre i confini territoriali (ivi, 2009 p.4).

Queste due interpretazioni apparentemente inconciliabili sono in realtà le facce della stessa medaglia, la *civic integration* è infatti «nazionalista *in quanto* liberale» (Gargiulo 2018a, p.63), questo perché:

«Il liberalismo, in quanto “grande narrazione” che, nel corso dell'età moderna, ha accompagnato e favorito lo sviluppo e il consolidamento del sistema capitalistico, ha fatto perno su discorsi e ha promesso politiche di carattere esplicitamente nazionalistico allo scopo di rendere più fluidi i processi di accumulazione economica (Wallerstein 1999, 2000). Questa corrente di pensiero [...] al contrario da quanto sostenuto da molte letture entusiaste e benevole, non è stata caratterizzata, sempre ed esclusivamente, da un atteggiamento cosmopolita e sensibile al riconoscimento della libertà individuale [...]. Il liberismo, in diversi casi, ha legittimato visioni e azioni di tipo razzista (Losurdo 2006, Merker 2006) e sessista (Farris 2017), funzionali alla riduzione di individui e gruppi sociali al ruolo di forza lavoro docile e ricattabile» (*ibidem*).

La *civic integration* esprime allo stesso tempo una visione individualistica e nazionalista, in particolare i soggetti a cui le politiche di integrazione si rivolgono, sono considerati come prigionieri della propria cultura che devono essere liberati. Gli immigrati non vengono considerate come persone in parte autonome e in parte ingabbiate nella «loro cultura» che ne limita la capacità decisionale e un'inclusione a tutti gli effetti del territorio. Questi obiettivi possono essere raggiunti acquisendo nuove abitudini e valori conformi al modello sociale dominante. Le società ospitanti sono descritte nei vari accordi e piani di integrazione sono descritte come accoglienti, coese, unite e uniformi. Gli stranieri sono invece come delle minacce a questo ordine e necessitano perciò di essere disciplinati e «civicizzati» attraverso giuramenti di fedeltà, test linguistici e civici e attraverso il lavoro gratuito.

A questo proposito è molto interessante l'analisi del rapporto fra la *civic integration* e il concetto di coesione sociale. Questo collegamento indica la condizione «normale» degli stati europei se priva di immigrati, considerati come «anormali». L'integrazione civica mira a garantire la coesione sociale anche in un contesto di ampia presenza migratoria ed

agisce su due livelli: quello economico sociale e quello culturale. Il primo implica l'adesione da parte degli individui a un determinato modello comportamentale improntato all'autonomia e alla proattività (Gargiulo 2018a), mentre il secondo, partendo da un'idea stereotipata e fissa di nazione e cultura, comporta all'adozione di regole «tipiche» del paese di arrivo. Questo progetto, che si ritrova nei diversi documenti di integrazione civica italiani, contiene una natura paternalistica ed etnocentrica (Kostakopoulou 2010a) e mira a selezionare i migranti che si trovano nel paese ospitante e coloro i quali desiderano spostarsi, attraverso programmi di integrazione che hanno luogo nello Stato di origine, scoraggiando il percorso di mobilità (Goodman 2011).

Il modello di integrazione e le politiche ispirate alla *civic integration* hanno come ulteriore caratteristica quella dell'orientamento alla sicurezza e alla difesa dell'ordine pubblico. Come illustrato precedentemente è possibile ritrovare questo aspetto nei Pacchetti Sicurezza del 2008 e 2009 e nella prima legge Minniti-Orlando. Entrambi i dispositivi normativi hanno l'obiettivo di garantire più sicurezza ai cittadini, specialmente nei contesti urbani immaginati e rappresentati come luoghi minacciati dalla presenza degli «altri» (Gargiulo, 2018a p.71). Viene dato per scontato che la presenza di stranieri in un quartiere sia sintomo di «insicurezza» e pericolo. La *civic integration* agisce in maniera sinergica con le politiche securitarie, per esempio nell'Accordo di integrazione è stato inserito in un provvedimento di questo tipo e anche le leggi varate dal centro-sinistra hanno ribadito il nesso fra sicurezza e integrazione. Se la semplice presenza intimorisce ed è indicatore di un pericolo più percepito allora la politica deve agire in tale senso. A questo proposito è interessante riportare un'intervista all'ex ministro Minniti a proposito di cosa voglia dire per lui «sicurezza».

Io non posso combattere la paura biasimando chi ha paura. Io devo aiutarlo a liberarsi dalla paura. La sicurezza è un sentire. E la cosa più impegnativa, dunque, è il sentirsi, che è qualcosa di vicino al sentimento. [...] Io devo riuscire a sentire quello che prova lui. Non chi ha tre auto di scorta come me. La sicurezza è un problema che colpisce i deboli. Perché i ricchi la sicurezza se la comprano. È di destra stare con i più deboli? [...] È di destra portare da quattro a tre gradi di giudizio il procedimento per il riconoscimento dell'asilo per ragioni umanitarie per dare tempi certi al diritto di [chi] chiede di essere accolto e alla sicurezza di chi accoglie? Io, da uomo di sinistra quale sono e ritengo di

essere, ho il problema di includere. Fosse anche un solo cittadino. Ho l'obbligo di non abbandonarlo alla paura, [...]".<sup>67</sup>

La politica «di sinistra» ha, secondo Minniti, il dovere di rispondere a questa paura percepita dai cittadini e agire nell'ordine di garantire la sicurezza (reale e percepita) di questi ultimi. A tale proposito la *civic integration* ha ben poco a che vedere con la sicurezza dei cittadini, essa è solo uno strumento per garantire un ordine *ideale* della società ossia la difesa di presunti principi e valori. Le misure che si ispirano alla visione dell'integrazione civica nascondono dietro una parvenza di neutralità data dal rispetto delle regole (valido per tutte in teoria anche se è solamente a una precisa «categoria» di soggetti che viene richiesto) un'imposizione di più o meno precisi requisiti, come per esempio il ribadire la centralità della religione cristiano-cattolica rispetto altre confessioni. Questo ordine pubblico, rilanciato più volte come una delle necessità primarie per lo Stato, si caratterizza da un lato come liberale per il suo essere finalizzato alla costruzione di soggetti idonei dal punto di vista socioeconomico (disciplinati e subordinati) e dall'altro come nazionalista in quanto garante di una (non ben definita) omogeneizzazione culturale. L'aspetto liberal nazionale securitario della *civic integration*, più che concentrarsi sulla sicurezza sociale (*safety*), sembra voler ricordare ai non cittadini quale sia il loro posto nella comunità locale e allo stesso tempo mettere al bando abitudini e comportamenti sgraditi considerati tipici di alcuni gruppi sociali (Gargiulo 2018a).

Il legame fra le politiche di *civic integration* e il concetto di inclusione sociale ha a che fare con il concetto di ordine più che di giustizia. Analizzando le politiche antidiscriminatorie promosse dall'Ue contenute nella Strategia di Lisbona del 2010, secondo Joppke emerge, l'obiettivo di raggiungere più che una vera giustizia sociale o un'uguaglianza<sup>68</sup> fra gli individui piuttosto un orientamento verso un pieno utilizzo delle risorse delle persone all'interno della competizione globale. Le politiche di *civic integration* hanno infatti uno stretto legame con il concetto di occupazione, obiettivo massimo a cui tendere per favorire un'autonomia delle persone che, in questo modo, non

---

<sup>67</sup>

[https://www.repubblica.it/politica/2017/05/10/news/minniti\\_e\\_la\\_sfida\\_della\\_sicurezza\\_difendo\\_chi\\_ha\\_paura\\_ma\\_a\\_sparare\\_sia\\_solo\\_lo\\_stato\\_e\\_sui\\_migranti\\_via\\_alle\\_ispezioni\\_-165063118/](https://www.repubblica.it/politica/2017/05/10/news/minniti_e_la_sfida_della_sicurezza_difendo_chi_ha_paura_ma_a_sparare_sia_solo_lo_stato_e_sui_migranti_via_alle_ispezioni_-165063118/)

saranno più dipendenti dal welfare. Questo legame economico fra le politiche di civic integration e la coesione sociale, va oltre i concetti di assimilazione o cultura (Joppke, 2007b). Quello sotteso alla *civic integration* è piuttosto un progetto politico *conservatore* (Kostakopoulou 2010a) al cui interno l'integrazione diventa il pretesto per giustificare il mantenimento di un certo tipo di assetto sociale (Gargiulo 2018a, p.73). L'integrazione viene oggi considerata una condizione in cui si può trovare oppure no, come una disposizione *a priori* (Farris 2017). Se l'integrazione prima dell'introduzione dei test e dei programmi, era considerata il normale esito del periodo di residenza legale, essendo semplicemente il frutto del tempo di permanenza e delle esperienze di vita associata, mentre adesso è ritenuta l'effetto di procedure esplicite e standardizzate (Joppke 2010, p.54). Conseguentemente «chi è sottoposto a una valutazione del proprio livello di integrazione vede come precario il proprio legame di appartenenza legale con lo Stato in cui [...] soggiorna» (Gargiulo 2018a, p.67)

Le politiche di integrazione elencate finora vanno a creare un sistema giuridico e sociale gerarchico e garantito da politiche di confini. È possibile visualizzare la società come una piramide al cui vertice ci sono i cittadini italiani autoctoni residenti e, man mano che si scende, ci sono cittadini con status inferiori fino ai non cittadini. Questo sistema di disuguaglianze è basato sulla relazione che le diverse categorie di individui hanno con lo Stato (Morris 2002, 2003), concetto alla base della *civic stratification* di Lydia Morris, che implica anche l'accesso diversificato e ineguale ai diritti. Gli status giuridici dei cittadini costituiscono dei veri e propri *confini*, limitazioni non territoriali, entro cui le persone risiedono. Questo meccanismo di confinamento è tale per cui i non cittadini vengono limitati sia nell'ingresso nello Stato ospite, sia nell'accesso ai diritti di cui possono beneficiare. Tutto ciò produce «distanze sociali» tra soggetti che danno luogo ad asimmetrie simboliche e materiali (Gargiulo, 2018a).

Inoltre «Attraverso queste politiche, gli Stati misurano e “certificano” l'avvenuta integrazione dei non cittadini senza tuttavia riconoscere la loro piena appartenenza alla comunità nazionale» (ivi, p.65), in quanto essa rimane (come vedremo nei prossimi capitoli nel caso dei richiedenti asilo) un'appartenenza subordinata ed accettata esclusivamente in quanto tale. Il risultato è una *precarizzazione delle esistenze* che porta le persone ad essere più facilmente ricattabili al rischio/pericolo di essere espulse dal territorio. Coloro che non sono ritenuti «integrati» rischiano in qualche modo di essere

*illegalizzati* (ivi, p.68) ed è proprio questo l'aspetto disciplinante che coinvolge i soggetti che, si ritiene, «debbono essere integrati». Abbiamo assistito, e stiamo assistendo, negli ultimi anni a una crescita del controllo delle migrazioni sotto diversi fronti. Oltre a quello dei confini, già citato nel primo capitolo e ripreso successivamente, vi è un controllo delle esistenze dei migranti che però si dimostrano essere sempre più precarie. Come ci fa presente Joppke, se prima il fatto di avere uno status legale sicuro, un permesso di soggiorno, garantiva l'integrazione sul territorio, adesso: «the lack of integration is taken as grounds for refusal of admission and residence, and the entire integration domain is potentially subordinated to the exigencies of migration control» (Groenendijk 2004; De Heer 2004).

## Capitolo III – L’Accademia per l’Integrazione di Bergamo

### 3.1 Premessa e metodologia

Nella premessa del saggio *Management delle migrazioni, regimi discorsivi culturalisti e politiche di welfare* Maurizia Russo Spena (2018) elenca tre sentenze di Tribunali che hanno accolto il ricorso presentato in seguito al rigetto della domanda di protezione internazionale da parte di richiedenti asilo, motivando la decisione presa con la presentazione di elementi che provano un esito positivo nei percorsi di integrazione dei richiedenti asilo, riconoscendo così la protezione internazionale richiesta. Una di queste è:

«Le circostanze dedotte e documentate, del suo impegno a intraprendere e proseguire un serio percorso di integrazione, con la frequentazione oltre che dei corsi di lingua italiana anche con la partecipazione a tirocini formativi, la documentata sua disponibilità a partecipare alle attività sociali e sportive della comunità che lo accoglie, sono circostanze tutte che concorrono a integrare i motivi umanitari che presuppongono il riconoscimento del suo diritto al rilascio del permesso di soggiorno» (Corte d’appello di Torino, sentenza n. 1937/2017, 05/09/2017, RG n. 2415/2016).

Riguardo la scelta di riportare questa e le altre due sentenze all’interno del saggio, e al motivo per cui questo capitolo si apre in questo modo, l’autrice si esprime dichiarando che:

«Le argomentazioni sostenute dalle sentenze [...] sostanziano il principio di condizionalità tra processi di inclusione, attivazione individuale e titolarità del soggiorno, ancorandolo alla produzione in via amministrativa di atti certificabili di integrazione nel tessuto sociale, secondo l’approccio della *civic integration*. Acquisizione linguistica, lavoro e formazione, partecipazione alla vita della comunità autoctona [...], sorreggono un impianto a corredo di un “buon” cittadino straniero che, lontano dall’essere un soggetto “indesiderabile”, si presenta come “assimilabile”» (Russo Spena 2018, p.86).

I due capitoli precedenti hanno fatto da introduzione a quello che sarà l’oggetto di questo terzo capitolo, ovvero l’Accademia per l’Integrazione di Bergamo. Il modello di questo progetto e il trattamento riservato a chi ne prende parte infatti rientra appieno in questo modello e nella logica della *civic integration*. In particolare, il capitolo precedente si è

aperto con un'analisi del concetto di "integrazione" in cui si evidenziava come il processo di integrazione venga inteso (oramai) come un processo unidirezionale che richiama la logica assimilazionista che vede il singolo doversi adattare a una determinata società o a un territorio. Quel che succede nel caso dei richiedenti asilo è che l'integrazione a cui sembrano mirare le diverse politiche vede un'integrazione subordinata del migrante economico prima e del richiedente asilo e rifugiato nell'immediato. Questo si lega con quanto espresso dal messaggio dell'Accademia di Bergamo, che si pone l'obiettivo di preparare i richiedenti asilo che aderiscono al progetto a essere dei futuri lavoratori integrati nel territorio. Infatti, sebbene sia interessante il fatto che venga garantita la possibilità di un lavoro a chi fa parte del progetto, creando anche un legame fra il mondo del terzo settore e quello delle imprese, esso appare per certi versi molto ambiguo.

Per il lavoro di ricerca svolto in merito all'analisi del contesto bergamasco e allo studio sull'Accademia è fondamentale citare alcuni "passaggi" che hanno un po' aperto la strada all'implementazione di questo progetto. A tal fine mi sono servita di materiale raccolto per una ricerca etnografica condotta da Andrea Pendezzini tra il dicembre 2012 e il gennaio 2014. Tale ricerca, svolta nell'ambito di un dottorato di ricerca di antropologia svolto presso l'Università di Bergamo e Bologna, ha come oggetto «le pratiche di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia, lette attraverso la duplice lente dell'analisi dei processi di incorporazione della categoria di vulnerabilità e dello statuto di vittima da parte degli ospiti e dell'analisi del ruolo giocato dalle rappresentazioni e dalle emozioni degli operatori sociali nel plasmare le pratiche stesse di accoglienza» (Pendezzini, 2018). Oltre a questo, ho utilizzato il report della Cooperativa sociale Ruah sull'Emergenza Nord Africa, ente gestore di ENA nel territorio bergamasco<sup>69</sup> e i contenuti presenti sul sito web della cooperativa. Ho svolto inoltre tre interviste a due esponenti dell'Accademia. Sempre per quanto riguarda il lavoro di ricerca ho utilizzato un documento interno dell'Accademia che mi è stato fornito dall'ex coordinatore del progetto.

---

<sup>69</sup> Report disponibile sul della Cooperativa Ruah <http://www.cooperativaruah.it/ena/>



### *3.2 Il contesto: l'accoglienza nel territorio di Bergamo*

Nel contesto di Bergamo sono presenti diversi enti che gestiscono alcuni progetti nell'ambito dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati. Prima di analizzare questo contesto è necessario prendere in considerazione il contesto di Bergamo.

Il panorama dell'”accoglienza” ha subito diversi cambiamenti in seguito all'entrata in vigore del Decreto Sicurezza del 4 ottobre 2018, ma soprattutto con il nuovo bando e il nuovo capitolato relativo ai servizi per richiedenti asilo e rifugiati. A Bergamo l'ente gestore principale è Caritas Diocesana Bergamasca insieme ad altre realtà del terzo settore. Il nuovo bando triennale 2019-2021 prevede in realtà tre bandi distinti: per unità abitative (es. appartamenti), per strutture fino a 50 persone e per strutture con più di 50 persone<sup>70</sup>. I fondi sono stati ridotti: da 35€ al giorno per l'accoglienza di un migrante si è passati a 21-25 € (la cifra varia anche in base al numero di persone presenti in una struttura: più ce ne sono più saranno i finanziamenti). Questo ha ridotto drasticamente la qualità dell'accoglienza dal momento che, come verrà spiegato meglio nel prossimo capitolo, non sono più previsti alcuni servizi e il numero delle persone che possono accedere ai diversi progetti è diminuita. Per queste ragioni per esempio la Caritas di Milano ha deciso di non accettare questa situazione prevista dalla nuova legge voluta dall'ex Ministro dell'Interno Matteo Salvini e ha deciso di non partecipare ai bandi. Caritas Diocesana Bergamasca ha invece detto sì, riducendo però molto la copertura di servizi in fatto di sanità e altri aspetti legati all'integrazione dei richiedenti asilo (es. i corsi di lingua italiana). Inoltre, la Commissione Territoriale ha chiuso proprio per la riduzione del numero delle domande. Sono rimaste la Commissione di Brescia e quella di Milano.

Al momento a Bergamo sono presenti i seguenti progetti:

- progetto SPRAR: titolare del progetto è il Comune di Bergamo. Vi è poi il Consorzio Sol.co Città Aperta, Caritas Diocesana Bergamasca gestito da Cooperativa Impresa Sociale Ruah composto dalla Cooperativa sociale Ruah e dalla Cooperativa sociale Il Pugno Aperto. All'interno dello SPRAR possono accedere solo chi ha un permesso di soggiorno per protezione sussidiaria e per

---

<sup>70</sup> Cfr. [http://www.prefettura.it/laspezia/contenuti/Bandi\\_accoglienza\\_migranti\\_anni\\_2019\\_2021-7419069.htm](http://www.prefettura.it/laspezia/contenuti/Bandi_accoglienza_migranti_anni_2019_2021-7419069.htm)

asilo politico. Le strutture che fanno parte dello SPRAR sul territorio di Bergamo sono: “Casa Don Bosco”, “Casa Amadei” e “Condominio Solidale Mater” (struttura femminile) più altri appartamenti presenti in città<sup>71</sup>.

- Progetto Casa AncheMe<sup>72</sup> (all’interno del progetto “Casa Amadei”): appartamento destinato a giovani migranti nell’ambito dell’accoglienza dei MSNA (minori stranieri non accompagnati), gestito in collaborazione fra Associazione Diakonia onlus, Cooperativa sociale “il Pugno Aperto”, Cooperativa Ruah. Ente invitante è il Comune di Bergamo
- Cas (ex ricovero Gleno) sotto la prefettura di Bergamo, in carico a Caritas Diocesana Bergamasca e gestito dalla Cooperativa sociale Ruah.

Nella provincia di Bergamo sono poi presenti un Cas a Botta di Sedrina e un altro Cas a Urgnano. Rispetto a cinque anni fa il panorama dell’accoglienza bergamasca si è modificato notevolmente con una riduzione netta del numero delle strutture e degli operatori impiegati<sup>73</sup>. Infine, è interessante notare che il sistema dell’accoglienza bergamasco è gestito da un numero abbastanza omogeneo di soggetti che in genere fanno riferimento alla Curia di Bergamo dal momento che è in possesso di alcune strutture in cui sono presenti i diversi progetti.

### *3.3 Un percorso a tappe: dall’Emergenza Nord Africa all’Accademia per l’Integrazione passando per i “patti di volontariato”*

L’Accademia per l’Integrazione è un progetto sperimentale di accoglienza attiva nato nel settembre del 2018 nella città di Bergamo da un’idea del Comune di Bergamo, in particolare del capo di gabinetto Sanchez e vede la partecipazione di diversi partner come innanzitutto la Caritas di Bergamo, la Cooperativa Ruah e Confindustria Bergamo oltre ad altri partners secondari che verranno descritti in seguito. La nascita di questo progetto non è avvenuta per caso né tantomeno all’improvviso. La creazione dell’Accademia per l’Integrazione infatti ha visto negli ultimi sei anni circa come una serie di tappe che sono andate a formare il terreno politico e sociale nel contesto della città di Bergamo per la

---

<sup>71</sup> Per maggiori informazioni sulle singole strutture è possibile consultare il sito della Cooperativa sociale Ruah per “Casa Amadei” <http://www.cooperativaruah.it/casa-amadei/> e “Condominio Solidale Mater” <http://www.cooperativaruah.it/condominio-solidale-mater/>

<sup>72</sup> Cfr. <http://www.cooperativaruah.it/casa-ancheme/>

<sup>73</sup> Cfr. [http://www.caritasbergamo.it/storico/uploads/documenti/bilancio\\_sociale/2014/APU\\_progetto\\_accoglienza\\_profughi.php](http://www.caritasbergamo.it/storico/uploads/documenti/bilancio_sociale/2014/APU_progetto_accoglienza_profughi.php)

costruzione di questo progetto. Ho deciso prima di tutto di individuare e descrivere brevemente quali sono state le tappe che hanno portato fino all'Accademia.

Gli “antefatti” che riguardano l'Accademia prendono il via innanzitutto con il funzionamento dell'ENA di Bergamo e l'attivazione di progetti volontariato a favore della comunità ad opera sia degli ospiti ENA sia dello SPRAR. Abbiamo visto come in seguito alle cosiddette Primavera Arabe la gestione dell'accoglienza dei migranti è stata affidata alla Protezione Civile e poi alle Prefetture di ogni territorio. È bene poi ricordare che il tutto si è svolto negli anni successivi alla crisi economica e quindi in un momento in cui «la congiuntura economica [ha esercitato] una pesante influenza sull'efficacia delle pratiche di accoglienza, originariamente orientate verso la creazione di percorsi di autonomia» (*ibidem*). Questa situazione ha quindi “costretto”, diversi enti e territori a porsi domande sul futuro dell'accoglienza e a trovare delle soluzioni non prive però di una forte ambiguità. Il problema era infatti costituito da un lato dal fatto che i richiedenti asilo e rifugiati “non facevano nulla per tutto il giorno”, cosa che alimentava la feroce campagna mediatica e politica d'odio e le numerose falsità sul conto dei migranti, e dall'altro era legato alla difficile situazione economica. Come spiega Pendezzini, infatti, in un contesto di scarsa offerta i tirocini presso le aziende difficilmente si trasformavano in posti di lavoro ma più spesso si rinnovavano solo con l'arrivo di nuovi beneficiari. Questo risultava conveniente sia per le aziende che per gli enti gestori dell'accoglienza (purtroppo “meglio questo che niente”). Il tutto ha creato perciò un vero e proprio circolo vizioso dal momento che se i migranti erano visti “non fare nulla” disponendo di “35 euro al giorno” non era certo per un'inclinazione personale, come invece pensava parte dell'opinione pubblica.

Inoltre, come sottolineato dalla Cooperativa Ruah la conclusione della fase di emergenza è stata più volte “posticipata” fino al 28 febbraio 2013. A proposito delle «soluzioni» introdotte ci sono alcuni «lavoretti» (Pendezzini, 2018) proposti e condotti da richiedenti asilo e rifugiati come per esempio spalare la neve<sup>74</sup>.

«Con l'arrivo della neve gli ospiti della Ruah si sono attivati per ripulire tutti i marciapiedi della città. A loro è stato proposto un contratto di collaborazione occasionale e sono stati regolarmente retribuiti. Questo è stato possibile grazie ad un'iniziativa in accordo con il Comune di Bergamo. I profughi non sono gli unici che hanno dato la propria disponibilità

---

<sup>74</sup> Ruah 2013

per spalare i marciapiedi e renderli agibili alla cittadinanza. L'impegno ha coinvolto tutti gli ospiti della cooperativa Ruah, ma la loro presenza è stata maggioritaria. Oltre all'occasione lavorativa, è stato un segno di inclusione e reciproca attenzione con la città che li ha accolti» (Cooperativa Ruah 2013, p.9).

Quanto scritto nel Report Emergenza Nord Africa della Cooperativa Ruah mostra il carattere ambivalente che un'attività di questo tipo assume, alla luce di quanto detto finora. Come sottolinea Pendezzini (2013): «da un lato essa fornisce una piccola entrata economica enormemente gradita agli ospiti del progetto e, come sottolineano gli operatori, può portare a dei vantaggi secondari di tipo burocratico, facendo passare le persone da 'inoccupate' a 'disoccupate'» (ivi, p.100). E dall'altro essa espone indirettamente, alla pubblica piazza, i rapporti gerarchici entro cui i richiedenti asilo vengono inseriti (Pendezzini, 2018).

Un'altra iniziativa della Cooperativa Ruah è stata quella della pulizia di una rotonda di Bergamo<sup>75</sup>, un operatore racconta a proposito:

«La stessa cosa [è stata] fatta sulle pulizie: quando hanno pulito il verde nella rotonda fuori dall'autostrada. Ruah ha fatto questa attività [...] insieme ad A2A, facendo lavorare le persone del progetto. [Io ho detto che] non [si deve] fare volontariato con persone che non sono volontarie, [ma] ospiti in un progetto del ministero [...]. Avevamo quel gruppo di [ospiti] ENA [a cui] davvero era difficile proporre qualsiasi cosa. Ho detto: 'inventiamoci una sorta di tirocinio [...] che fa l'uomo delle pulizie, il vecchio spazzino che gira per la città; facciamolo al quartiere Malpensata, facciamo una cosa che è visibile'. E che quindi [smorzi] quella tensione intorno al Patronato che si stava popolando di stranieri. Questa cosa poi è degenerata e l'idea diventa qualcosa di un po' inarrestabile e tuttora abbiamo in giro gente con la pettorina e la carriola che pulisce [...] gratis!» (Pendezzini, 2013 pp.170-171).

Il 2 Ottobre del 2014 alla presenza del Prefetto di Milano, nella sua qualità di Presidente del Tavolo di coordinamento regionale viene siglato un Protocollo d'intesa firmato dalla prefettura di Bergamo, dal sindaco di Bergamo ed altri sindaci di comuni interessati dall'accoglienza straordinaria nella provincia, il Direttore di Caritas diocesana, il presidente della Cooperativa sociale Rinnovamento, il direttore provinciale dell'Inps, la

---

<sup>75</sup> cita articolo

direttrice della Direzione Territoriale del Lavoro, i segretari provinciali di CISL, UIL e CIGL. Questo passaggio è molto importante: esso istituisce la possibilità di avviare attività di volontariato per richiedenti asilo presenti nei comuni firmatari tramite “patti di volontariato” previsti dal protocollo d’intesa<sup>76</sup>. All’articolo 2 si legge che l’obiettivo è lo sviluppo di «percorsi educativi di accoglienza ed integrazione a favore dei migranti ospitati nel territorio bergamasco che permettano loro di conoscere il contesto sociale anche attraverso attività di volontariato a favore della collettività ospitante» (Protocollo d’intesa, art.2). In un’intervista l’allora direttore di Caritas Claudio Visconti dichiara come con questa iniziativa «i migranti restituiscono attraverso il volontariato qualcosa alla comunità che gli ha concesso il dono dell’accoglienza [...]. Vogliamo fargli capire cosa sia il volontariato, che in molti di loro per cultura non conoscono, e come da esso possano imparare un mestiere e l’italiano, iniziando ad inserirsi e ad integrarsi in una comunità in cui possono essere una risorsa»<sup>77</sup>. È interessante citare anche un’intervista fatta all’allora prefetta di Bergamo Francesca Ferrandino, la quale ha sottolineato che «le attività che andranno a svolgere i migranti [...] non toglieranno lavoro agli italiani»<sup>78</sup>.

Da queste interviste e dallo stesso protocollo d’intesa emergono quindi le ambiguità dell’accoglienza sorte nel contesto bergamasco che in realtà si applicano anche ad altri territori in cui sono stati siglati patti di volontariato simili a quello appena descritto. Si è infatti sviluppata negli anni una retorica del “contro dono” (Pendezzini, 2018) da parte di coloro che sono accolti che in modo presumibilmente libero e volontario, come sottolineato nel protocollo, aderiscono a queste attività di volontariato. Sempre secondo Pendezzini traspare anche una precisa scelta pedagogica che fa riferimento in questo caso alle parole dell’ex direttore di Caritas.

Gli aspetti qui citati ritornano in maniera più “prepotente” con l’Accademia per l’Integrazione.

#### *3.4 L’Accademia per l’integrazione: il “modello Bergamo”*

L’Accademia per l’Integrazione sviluppa un modello alternativo di accoglienza che si pone l’obiettivo di far fronte alle difficoltà che si sono generate in seguito alla gestione

---

<sup>76</sup> Cfr. <https://www.interno.gov.it/it/notizie/protocollo-bergamo-volontariato-dei-migranti>

<sup>77</sup> Cfr. Profughi volontari nei Comuni: “non tolgono lavoro agli italiani” <https://www.bergamonews.it/2014/10/02/profughi-volontarinei-comuni-non-tolgonolavoro-agli-italiani/195596/>

<sup>78</sup> *ibidem*

dell'accoglienza straordinaria dell'ENA che ha visto la nascita dei Cas in diversi territori italiani, fra cui quello di Bergamo, e ai problemi generati da un'accoglienza di questo tipo come la «completa inattività» da parte dei richiedenti asilo. Come descritto dal documento che presenta il progetto dell'Accademia i soggetti in questione sono per lo più «giovani sotto i trent'anni nei confronti dei quali gli enti gestori dei Cas non hanno alcuna leva per favorire comportamenti virtuosi» (Accademia per l'Integrazione “Grazie Bergamo”, p.1). Questo ha portato anche al rafforzamento di sentimenti ostili e di diffidenza di una parte dei cittadini e infine il fatto che mancasse un adeguato iter formativo utile alla fase successiva all'accoglienza (di mero vitto e alloggio). Come mi viene raccontato nella prima intervista, l'idea dell'Accademia è nata circa cinque/sei anni fa da parte del Comune e nello specifico dal Sindaco di centro sinistra Giorgio Gori proprio dalla necessità di avere uno “strumento efficace” affinché i richiedenti asilo presenti sul territorio facessero dei lavori di pubblica utilità. Il protocollo d'intesa del 2015 citato prima è diventato poi quello “strumento” utile alla Cooperativa Ruah e al Comune «per consentire ai ragazzi di poter fare il volontariato per il territorio (per gli oratori, per le associazioni) ben dettagliato. Questo documento «se pur scaduto [...] ha dato tutte le direttive», mi spiega un membro dell'Accademia, e «ha tenuto ben presente quelle che sono le norme legate al lavoro e quello che è il volontariato». Tuttavia, sempre a proposito della nascita dell'Accademia,

«mancava sempre un pezzo. Perché poi cos'è che succedeva? I ragazzi, dopo un po' [...] dicevano “io non faccio più il volontariato. Non è che mi dà un curriculum o un qualcosa che mi permette di avere qualche chance in più rispetto al giudice [o] rispetto la mia richiesta di protezione internazionale. Allora la maggior parte di loro non faceva. E allora con Gori noi [Cooperativa Ruah] gli dicevamo “questa è la nostra difficoltà: perché non posso andare lì a [...] buttarlo giù dal letto e dirgli “Vai a fare il volontariato perché è importante per te, è importante per me, è importante per tutti”. dicendogli che così “impari qual è il ritmo che noi facciamo qui, Com'è la quotidianità di come noi siamo strutturati”. L'Accademia è nata anche un po' per quello» (intervista 1)

#### *3.4.1 I partner del progetto*

L'Accademia per l'integrazione nasce a Bergamo il 24 settembre 2018, si tratta di un progetto che vede la collaborazione di tre enti principali: Caritas Bergamo, Comune di Bergamo e Confindustria Bergamo. Il progetto è poi costituito dalla Cooperativa Ruah,

titolare del bando indetto dalla Prefettura nell'ambito dell'accoglienza dei richiedenti asilo ed ente che si occupa della gestione effettiva dell'accoglienza. Come spiega l'ex coordinatore del progetto:

«i partner [...] sono Comune di Bergamo, Caritas Bergamo, Confindustria Bergamo. Noi siamo la parte operativa, facciamo parte della cooperativa sociale Ruah e siamo la parte operativa di Caritas su questo aspetto: gestiamo tutto quello che è l'accoglienza dei migranti perché siamo in un'associazione temporanea d'impresa con Caritas. [Successivamente] Ai partner ufficiali si sono aggiunte ABF Bergamo e Confartigianato» (intervista 1).

Per quanto riguarda quindi il ruolo svolto all'interno di questo progetto Caritas Bergamo, attraverso l'Associazione Diakonia e la Cooperativa Ruah assicura i locali che ospitano l'Accademia, il vitto, l'abbigliamento, il personale, l'assistenza medico-infermieristica, l'assistenza legale, il corso di lingua italiana e i percorsi professionalizzanti di base. Da ottobre 2019 circa l'Accademia si trova nel quartiere Monterosso di Bergamo, poco lontano dallo stadio. Mentre quando l'ho visitata io si trovava in un edificio dell'ex casa di riposo Carisma in Via Gleno 49, lo stesso edificio dove si trova il Cas di Bergamo. Una sola porta infatti separa le due strutture. Il Comune di Bergamo invece si occupa del coordinamento e dell'organizzazione delle attività di volontariato e del monitoraggio del progetto. A questo progetto partecipano inoltre la dottoressa Rita Finco (Pedagogista e Ricercatrice Università Paris XIII e Milano-Bicocca), in collaborazione con Rosanna Cima (Università di Verona), come responsabile del monitoraggio scientifico del progetto.

#### *3.4.2 Gli "allievi"*

I soggetti beneficiari di questo progetto sono i richiedenti asilo che si trovano nei Cas del comune e della provincia di Bergamo «per i quali siano previsti minimo 15 mesi di attesa prima dell'esito definitivo della domanda di protezione internazionale» (Accademia per l'Integrazione "Grazie Bergamo", p. 2). I richiedenti asilo che prendono parte a questo progetto sono chiamati gli Allievi dell'Accademia per l'Integrazione. Per quanto riguarda la selezione, coloro che vogliono partecipare a questa iniziativa devono sottoscrivere una domanda di candidatura a cui seguono l'analisi del curriculum, e tre colloqui individuali con gli operatori della Cooperativa Ruah e il coordinatore del progetto per conto del Comune, colui che ha istituito l'Accademia, Christophe Sanchez. Il sindaco Giorgio Gori

ha dichiarato in un'intervista che vengono valutati fattori come «la conoscenza della lingua italiana, il livello di scolarizzazione e la capacità di rispettare le regole» (Ghiglione, 2019). Dopodiché segue un periodo di prova di 15 giorni in cui gli ospiti provano a sperimentare la quotidianità dell'Accademia, e infine possono scegliere se rimanere o andarsene. Non c'è obbligo di permanenza all'interno dell'Accademia, gli "allievi" possono lasciare il progetto in qualsiasi momento e il mancato rispetto del regolamento dell'Accademia ne può determinare l'esclusione, ritornando in questo modo al Cas. Ad oggi sono presenti 30 persone.

### *3.4.3 La quotidianità*

Il progetto dell'Accademia ha una durata di 12 mesi e prevede un'organizzazione suddivisa in quattro trimestri. Nei primi sei mesi gli allievi sono sottoposti ad un'organizzazione "militare" con orari e tempistiche precise: sveglia alle 6.30 del mattino, dopo la pulizia della struttura seguono 3 ore di lezione di italiano, e poi un'ora di laboratorio professionalizzante (utilizzo degli attrezzi, sicurezza, pronto soccorso); nel pomeriggio si svolgono le attività di volontariato che riguardano principalmente la pulizia di strade, parchi, la tinteggiatura di muri esterni o la sistemazione di locali come nel caso di una scuola di Bergamo<sup>79</sup>. Per quanto riguarda le attività di volontariato inizialmente queste prevedevano solamente la pulizia dei parchi. Questo passaggio è stato attuato grazie alla partnership con A2A, l'azienda che si occupa di tutta la gestione dei rifiuti nella città di Bergamo. Riguardo al volontariato mi viene spiegato da uno dei membri dell'Accademia che:

«fatta questa partnership con loro [altri enti] e loro regolarmente andavano accompagnati con un operatore a fare questa attività di volontariato. Dopo i primi sei mesi la cosa si è un po' evoluta nel senso che sono arrivati altri tipi di volontariato. Abbiamo fatto volontariato con alcune scuole. I nostri ragazzi andavano ad aiutare nel fare manutenzione ad aiutare a dipingere in alcune scuole, alcuni oratori. Hanno fatto esperienza come

---

<sup>79</sup> Cfr. "Accademia per l'integrazione completati i lavori di rinnovo dei locali della scuola Donadoni" <https://www.bergamonews.it/2019/01/11/accademia-lintegrazione-completati-lavori-rinnovo-dei-locali-della-scuola-donadoni/299853/>



guardiani durante mostre organizzate da Caritas e comune di Bergamo e poi hanno fatto manifestazioni legate alla Cooperativa, a Caritas e al comune di Bergamo». (intervista 1).

Quando mi sono recata per la prima volta all'Accademia era lo scorso 5 agosto e nei giorni prima c'era stato un forte temporale che aveva creato dei disagi anche a Bergamo. Roberto mi racconta che il comune aveva chiesto aiuto a loro per far fronte ad alcuni danni che si erano verificati al cimitero. «Queste cose sono estemporanee però possono succedere» (intervista 1). La routine dell'Accademia si svolge dalle 6.30 di lunedì alle ore 16 del sabato. I cellulari vengono ritirati la mattina e riconsegnati solo la sera dopo la cena, gli allievi dormono in camerate con letti a castello, la luce viene spenta alle 23 e il Wi-Fi spento, la domenica non sono previste né ore di lezione né volontariato. Oltre alle lezioni di lingua italiana e educazione civica sono previste delle ore di educazione fisica. Parlando dell'organizzazione dell'Accademia un intervistato mi dice: «tutta quella che è la gestione dell'accademia è in carico a loro. Non abbiamo impresa di pulizie o le persone che fanno le pulizie [...] ma lo fanno tutto i beneficiari, o meglio abbiamo un operatore che una volta a settimana per due ore viene, il resto lo fanno loro. Ogni giorno c'è un responsabile e c'è un gruppo di 4/5 persone [che si occupano della gestione dell'accademia]. Perciò quando arriva il cibo [dato che] noi non abbiamo la cucina interna ma abbiamo un fornitore di catering che ci porta dei piatti già confezionati [...] abbiamo queste persone che porzionano e danno da mangiare per tutti e si occupano di sparecchiare, sistemare la stanza, pulire i piatti e mettere tutto [...] per quelli che vengono dopo».

All'interno dell'Accademia è prevista la figura del “capoclasse”:

«una persona incaricata per tutta settimana che ha la responsabilità appena sotto gli educatori. In caso di assenza di educatori o in caso di supporto alla figura educativa c'è lui. Ha in carico tutta la responsabilità della struttura organizzativa dell'accademia, controlla se è tutto a posto, se ci sono delle emergenze. Anche di notte. [...] Qui non abbiamo l'operatore notturno, se la giocano tutti i ragazzi, soprattutto i capiclasse»

Per quanto riguarda la “libertà di movimento”:

«La libertà all'inizio è abbastanza limitata nel senso che il primo periodo prevedeva che (le persone) non uscissero per un mese, incastrati dentro, eravamo anche in un posto che

non era molto facile. E a distanza hanno avuto il martedì e il mercoledì sera come giorni di libertà. Il sabato pomeriggio dopo le 14 e la domenica tutto il giorno». (intervista 1)

Nel documento che mi è stato inviato viene riportato che «nei primi sei mesi ogni allievo svolge sedici ore di volontariato settimanali, per un monte ore complessivo pari a 416 ore» (ivi, pp.2-3) e che «un intero corso, formato da trenta allievi, restituisce al territorio 12.480 ore di volontariato» (*ibidem*). Il verbo «restituire» non è scelto a caso.

Dopo sei mesi, nel terzo trimestre, avviene il periodo di formazione ai corsi professionali ai quali gli allievi sono indirizzati in base al bilancio di competenze e alle segnalazioni di Confindustria Bergamo. In questa fase entra in gioco un altro partner che è ABF (Azienda Bergamasca Formazione). Dopodiché, nel quarto trimestre, è il momento in cui vengono svolti i tirocini presso alcune aziende del territorio. A questo riguardo, riporto parte di un'intervista:

«Dove lo fanno? [il tirocinio] Ristorazione, canali prevalenti. Una serie di ristoranti di Bergamo alta, di coop sociali, che danno la possibilità ai ragazzi di fare esperienza di tirocini. Sono impiegati full time con degli orari variabili durante la settimana. Un altro grande canale è FRAMAR impresa di pulizia [...] che è a Costa di Mezzate la sede e vede impiegate 15 persone. Loro fanno proprio le attività di pulizia classiche...che fanno imprese di pulizie. È un'impresa molto grossa perché ha un grosso numero di assunti. I ragazzi hanno tutti contratto tempo determinato per 1-2 mesi».

Ad oggi si sono aggiunte altre due aziende come partner di questo progetto: la Brembo<sup>80</sup>, la quale collabora già con lo SPRAR e un progetto che coinvolge i MSNA (Minori Stranieri Non Accompagnati) e la Valtellina<sup>81</sup>, un'azienda che si occupa di telecomunicazioni che «cercava manovalanza per scavare e mettere le linee» (intervista 2). Sempre nel documento fornitomi si legge che al termine del tirocinio gli allievi dell'Accademia saranno assunti con un contratto regolare se avranno incontrato le aspettative delle aziende partner. All'interno dell'Accademia ci sono regole precise: ridotto uso dei cellulari e del Wi-Fi, si può parlare solamente in italiano e gli allievi possono utilizzare a seconda delle

---

<sup>80</sup> La Brembo è una delle più importanti aziende bergamasche che si occupa di «progettazione, sviluppo e produzione di sistemi frenanti e componentistica per auto, moto e veicoli industriali, per il mercato del primo equipaggiamento, i ricambi e il racing» (cfr. <https://www.brembo.com/it/company/about/profilo>).

<sup>81</sup> Cfr. <http://www.valtellinaspa.it/azienda/storia/>

circostanze tre tipi di indumenti: una tuta blu con la scritta “Grazie Bergamo” e una t-shirt bianca con i bordi con i colori della bandiera italiana da indossare all’interno dell’Accademia, una casacca arancio catarifrangente per le attività di pulizia all’esterno, anch’essa riportante la medesima scritta e infine un abito per il tempo libero composto da un maglione grigio e una camicia blu che riportante il logo dell’Accademia, che permette loro di prendere gratuitamente i mezzi pubblici (Ghiglione, 2019). Gli “allievi”, come in una vera accademia militare devono rispettare queste regole, all’interno dell’Accademia vige un sistema di punizioni e ricompense per cui «se rispondi male o ti alzi tardi fai turni supplementari [di pulizia presumo]» (intervista 1). Vengono anche fatte delle ispezioni alle camere e agli armadi. All’interno dell’Accademia ci sono appesi alle pareti il registro presenze (per la Prefettura), i turni delle pulizie/gestione dell’Accademia e il Regolamento<sup>82</sup>.

Per quanto riguarda il personale coinvolto nell’Accademia vi lavorano due educatori, un coordinatore della Cooperativa Ruah, un coordinatore del Comune di Bergamo, due insegnanti di italiano, due insegnanti di cultura italiana e educazione civica.

All’inizio del progetto il tutto era fatto in modo da rientrare nei costi canonici dell’accoglienza, i famosi 35 euro al giorno. Ora con il nuovo decreto e il nuovo bando che ha abbassato i costi dell’accoglienza e non prevede i corsi di lingua italiana i fondi per le insegnanti di italiano sono coperti da Comune e Caritas.

#### *3.4.5 Gli obiettivi*

L’idea di creare un’Accademia per l’integrazione dei richiedenti asilo è di Cristophe Sanchez capo di gabinetto del sindaco di Bergamo Giorgio Gori. Lui e il primo cittadino hanno pensato a un modello di accoglienza che potesse essere vincente. Come dichiarato in un’intervista:

«Chi lavora nell’accoglienza non ha alcuno strumento legale per obbligare i richiedenti asilo a fare qualcosa: possono anche decidere di starsene tutto il giorno a letto. Se non vogliono andare a lezione di italiano nessuno può costringerli, non c’è modo per impedire che vadano a bighellonare. Ecco perché io e Giorgio [Gori] abbiamo cominciato a immaginare un sistema diverso<sup>83</sup>»

---

<sup>82</sup> Purtroppo, non mi è stato possibile avere il Regolamento dell’Accademia per questo lavoro di ricerca.

<sup>83</sup> Cfr. <https://www.ilfoglio.it/societa/2019/01/22/news/lintegrazione-e-un-lavoro-234092/>

Come ha dichiarato Gori, l'aspetto vincente di questo progetto sta nella sua facile riproduzione in altri contesti e per quanto riguarda i suoi obiettivi:

«[L'Accademia] intende dimostrare che esiste la possibilità di sviluppare un nuovo modello di accoglienza basato su formazione, rispetto delle regole e lavoro, gli elementi fondamentali per una possibile integrazione. Non possiamo tenere queste persone per mesi senza fare nulla: con l'Accademia, nasce un modello molto bergamasco, che mette in moto le energie delle persone che vengono accolte sul nostro territorio».<sup>84</sup>

Il sindaco ha inoltre dichiarato ad Al Jazeera che: «[L'Accademia] non è una scuola per tutti. Non c'è posto per i fannulloni perché i partecipanti devono rispettare una serie di regole di convivenza» (Ghiglione, 2019) e l'obiettivo della formazione professionale obbligatoria è quello di riuscire a fargli ottenere un lavoro» (*ibidem*).

Il vescovo di Bergamo Francesco Beschi in merito a questo progetto ha espresso il suo entusiasmo considerandolo:

«Un passo avanti in direzione della promozione umana del migrante che supera la necessaria importante accoglienza e presa in cura. Vogliamo aprire nuove frontiere sociali sotto il segno della speranza. L'integrazione si nutre di interazione. Come tutti i segni comincia con dimensioni modeste ma vuole essere un percorso fecondo. Si aggiunge il valore della rete sociale con le istituzioni del territorio. L'impegno è anche quello di alimentare la coscienza delle comunità<sup>85</sup>» (Francesco Beschi, ottobre 2018).

Anche il presidente di Confindustria Bergamo, a proposito del coinvolgimento di Confindustria, ha detto:

«Confindustria Bergamo offre la propria collaborazione al progetto "Accademia per l'integrazione" promossa dal Comune di Bergamo, da Caritas e dalla Cooperativa Ruah mettendosi a disposizione per dare indicazioni sui fabbisogni formativi delle imprese e per segnalare [...] i nominativi di quanti hanno concluso positivamente il percorso<sup>86</sup>» (Stefano Scaglia, ottobre 2018).

E poi:

---

<sup>84</sup> Cfr. "L'Accademia per l'integrazione dimostra che cambiare la gestione dell'immigrazione in Italia è possibile" <https://medium.com/@Comunedibergamo/laccademia-per-l-integrazione-dimostra-che-cambiare-la-gestione-dell-immigrazione-in-italia-%C3%A8-40da4ca80070>

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> *Ibidem*

«Agiamo per risolvere i problemi in base alle competenze a disposizione. È giusto dare un’opportunità a questi ragazzi formandoli, ma allo stesso tempo loro sono pienamente coscienti che, dopo il percorso eseguito, non accedano di diritto a un contratto con un’azienda. Il posto di lavoro bisogna guadagnarselo con impegno»<sup>87</sup>.

### 3.5 L’*“accoglienza” del progetto*

L’Accademia è stata generalmente accolta in modo positivo. Numerosi giornali hanno tessuto le lodi del progetto evidenziando le sue potenzialità nell’essere efficace per l’integrazione dei migranti<sup>88</sup>. In particolare, l’Anci ha proposto questo progetto come “modello” dell’accoglienza chiedendo all’allora ministro dell’Interno/al governo Conte I di inserire, in quello che sarebbe poi diventato il primo Decreto Sicurezza, la possibilità per chi fa richiesta di protezione internazionale di ottenere un permesso di soggiorno certificato dal fatto di aver raggiunto un livello A2 di italiano, di aver svolto un certo numero di ore di volontariato ed è impegnato in un tirocinio o sta lavorando. Si tratta quindi di una sorta di permesso “premiato”, proposto inizialmente dal Consiglio comunale di Bergamo e ripreso da Anci sotto forma di emendamento (Emendamento 6) al futuro “Decreto Sicurezza” del Governo Conte I nel momento in cui, già approvato in Senato<sup>89</sup>, sarebbe stato discusso e votato una settimana dopo alla Camera. Nello specifico l’emendamento proponeva

«In ogni caso, qualora la Commissione territoriale non accolga la domanda di protezione internazionale ma verifichi che il richiedente asilo si sia distinto per comprovata volontà di integrazione, trasmette gli atti al Questore per il rilascio di un permesso speciale di soggiorno. Ai fini del rilascio, il Questore verifica la sussistenza delle seguenti condizioni: a) possesso di certificazione di apprendimento della lingua italiana equivalente almeno al livello A2; b) possesso di regolare contratto di lavoro ovvero di documentazione attestante che sia in corso di svolgimento un tirocinio formativo; c) possesso di una certificazione che attesti l’avvenuto svolgimento di almeno 100 ore di

---

<sup>87</sup> Cfr. “Apre l’Accademia dell’integrazione a Bergamo: “Un progetto che porta dignità e speranza” <http://www.santalessandro.org/2018/11/accademia-integrazione-bergamo/>

<sup>88</sup> Per esempio il Sole 24 ore <https://www.ilsole24ore.com/art/inno-mameli-e-sveglia-sei-modello-bergamo-gli-immigrati-AEJ0tmjG> Il Post <https://www.ilpost.it/2018/10/29/bergamo-accademia-per-integrazione/> Il Foglio <https://www.ilfoglio.it/societa/2019/01/22/news/lintegrazione-e-un-lavoro-234092/>

<sup>89</sup> Cfr. [http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/testi/50700\\_testi.htm](http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/testi/50700_testi.htm)

volontariato, rilasciata dall'ente per il quale abbia svolto il servizio<sup>90</sup>». (Articolo 32 comma 3 ter)

Tale proposta aveva l'obiettivo di "limitare i danni" che il Decreto "Immigrazione e Sicurezza", che si discuteva in quei giorni, avrebbe provocato. Questo è riferito soprattutto all'eliminazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari che avrebbe avuto di conseguenza aumentato il numero di persone "irregolari" sul territorio italiano. Da qui è nata dunque «l'idea di proporre un titolo di soggiorno "premiante" per i richiedenti asilo che, pur essendo destinatari di un diniego, possano dimostrare di aver compiuto un percorso di inclusione nel nostro paese»<sup>91</sup> (cronachediordinariorazzismo.org). Il progetto dell'Accademia per l'Integrazione è stato soprattutto portato alla luce a livello nazionale da un servizio del programma Le Iene<sup>92</sup> andato in onda l'11 novembre 2018, programma che ha poi lanciato anche una petizione dal titolo "Immigrazione: diamo una possibilità a chi se la merita" su Change.org che ad oggi (gennaio 2020) ha raggiunto 165.352 firme<sup>93</sup>. Lo stesso servizio è "messo in evidenza" sulla pagina Facebook dell'Accademia<sup>94</sup>. Inoltre, il testo della petizione ripropone il nesso fra sicurezza e immigrazione, come del resto fa anche il Dl 113/2018, insieme al nesso immigrazione e delinquenza. Come sottolineato su cronachediordinariorazzismo.org ciò che dovrebbe essere maggiormente contestato alla legge proposta dall'ex Ministro Matteo Salvini, ossia la riproposizione del legame fra immigrazione e insicurezza, viene rilanciato con un progetto che andrebbe invece a risolvere tale «nesso di causalità fra immigrazione-irregolari-accattonaggio/delinquenza-sicurezza» (*ibidem*), che viene quindi sottolineato ancora una volta. Sul sito della petizione si legge: «Secondo le statistiche infatti un immigrato irregolare delinque 20 volte di più di un immigrato regolare<sup>95</sup>» e di seguito: «Anche tu vuoi le nostre città più sicure? Allora chiediamo insieme a tutti i parlamentari, firmando

---

<sup>90</sup> Cfr. Proposta dell'on. Dario Parrini (Partito Democratico)

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Emendc&leg=18&id=1120842&idoggetto=1129603>

<sup>91</sup> Cfr. <http://www.cronachediordinariorazzismo.org/accademia-dellintegrazione-ovvero-linclusione-dei-soli-meritevoli/>

<sup>92</sup> Cfr. [https://www.iene.mediaset.it/video/golia-accademia-integrazione-bergamo-un-esempio-per-tutti\\_227537.shtml](https://www.iene.mediaset.it/video/golia-accademia-integrazione-bergamo-un-esempio-per-tutti_227537.shtml)

<sup>93</sup> Cfr. <https://www.change.org/p/giuseppeconteit-matteosalvinimi-e-luigidimaio-immigrazione-diamo-una-possibilit%C3%A0-a-chi-se-la-merita>

<sup>94</sup> Cfr. <https://www.facebook.com/Accedemiaperintegrazione/>

<sup>95</sup> <https://www.change.org/p/giuseppeconteit-matteosalvinimi-e-luigidimaio-immigrazione-diamo-una-possibilit%C3%A0-a-chi-se-la-merita>

la petizione, di fare una scelta di buonsenso e di garantire la sicurezza dei cittadini approvando l'emendamento 6!<sup>96</sup>». La petizione lanciata dalle Iene aveva l'obiettivo di sostenere il progetto dell'Accademia, intento rivolto direttamente allo stesso Giuseppe Conte<sup>97</sup>, cosa che non è successa. La proposta di inserire un permesso «premiale» all'interno del Decreto infatti non è stata accettata. È interessante anche analizzarne il titolo: “diamo una possibilità a chi se la merita”. Si parla di accogliere coloro «che vogliono integrarsi davvero», di operare una selezione fra meritevoli e immeritevoli. In questo senso sono esemplificative ancora una volta le parole della petizione lanciata allora per “salvare” l'Accademia: «Perché non permettere a questi ragazzi, che stanno dimostrando impegno e una grandissima volontà ad integrarsi, di avere un permesso di soggiorno che permetta loro di lavorare onestamente nel nostro paese? Perché rischiare di farli delinquere quando esiste un'ottima alternativa?», e ancora: «Se venisse approvato l'emendamento, si permetterebbe di diminuire il numero di irregolari sul nostro territorio dando una possibilità a quelli che se lo meritano». Questo concetto di sposa con la proposta fatta dal Sindaco Gori e da Anci e cioè di premiare chi si è integrato, sostituendo così il concetto del diritto a quello del merito<sup>98</sup>. Come sottolinea Chiara Marchetti: «the regime of rights evolved into one of deservingness, increasingly demanding that migrants justify their presence in Italy and take responsibility for the alleged burden they placed on the economy and welfare system» (ivi, p.245).

### 3.6 “Grazie Bergamo”: il debito dei migranti

I testi governativi come la Legge Minniti Orlando del 2017 e il relativo *Piano*, così come le interviste degli attori dell'Accademia richiamate in precedenza sottolineano la dimensione delle attività volontarie destinate alla collettività come «contropartita dell'accoglienza» (Russo Spena e Carbone 2018, p. 116). Ciò che viene restituita è più che altro l'immagine del «profugo grato» che rievoca quel retaggio colonialista tipico del «buon negro» (ivi, p. 113). Questo è rappresentato per esempio dalla scritta che gli “allievi” portano sulle loro divise: “Grazie Bergamo”. Le attività di utilità sociale per la comunità fornita dai membri dell'Accademia, come in generale tutte quelle attività di

---

<sup>96</sup> Ibidem.

<sup>97</sup> Cfr. [https://www.ecodibergamo.it/stories/bergamo-citta/le-iene-presentano-al-premier-contelaccademia-dellintegrazione-di-bergamo\\_1295280\\_11/](https://www.ecodibergamo.it/stories/bergamo-citta/le-iene-presentano-al-premier-contelaccademia-dellintegrazione-di-bergamo_1295280_11/)

<sup>98</sup> Cfr. <http://www.cronachediordinariorazzismo.org/accademia-dellintegrazione-ovvero-linclusione-dei-soli-meritevoli/>

volontariato presenti in altri contesti che coinvolgono i richiedenti asilo, si svolgono in aree informali vengono rappresentate come una modalità di partecipazione democratica utile alla comunità. È interessante vedere poi che le attività proposte sono quasi sempre visibili, oltre ad essere pubblicizzate dai media o da esponenti politici, come a dimostrare l'«innocenza» e la «mansuetudine» dei migranti. Gli impieghi a loro affidati, come già detto, sono quelli di pulizia dei parchi e strade: attività ben visibili da tutti e notoriamente conosciute come poco remunerate (Marchetti, 2020).

È interessante osservare che il valore dell'attività del volontariato può essere considerato come importante dal momento che rappresenta un atto di solidarietà prezioso che i membri di una comunità svolgono per altri membri della stessa comunità. Nel caso qui analizzato il fattore della libera scelta è molto dubbia, dal momento che sembra si tratta di un lavoro a ogni costo oppure l'unica alternativa per una persona costretta alla nullafacenza quotidiana. Si tratta di un tipo di politica che accomuna anche il mondo del lavoro per cui è meglio lavorare gratis che non lavorare affatto. Nel momento in cui l'attività volontaria è inserita in un contesto socioeconomico neoliberale a volte è difficile che le due si possano effettivamente conciliare (Lazzarato 2012, 2013). A questo proposito è interessante richiamare le parole del sindaco Gori che, nel momento in cui viene mossa l'obiezione che gli «allievi» dell'Accademia stiano svolgendo un lavoro gratuito, egli risponde che questo non è del tutto vero dal momento che per la loro accoglienza vengono spesi circa 1000 euro e che quindi sia giustificato il fatto che i richiedenti asilo debbano restituire a loro volta per la «spesa» fatta nei loro confronti<sup>99</sup>. Questo progetto promosso dal sindaco Gori stabilisce quindi un principio di «restituzione» da parte dei richiedenti asilo, per i quali l'Accademia costruirebbe «le premesse per una loro integrazione fondata sul lavoro e sul rispetto delle regole»<sup>100</sup>. Infatti, non solo nel caso di Bergamo ma anche in altri contesti, ai richiedenti e ai rifugiati spesso viene richiesto di svolgere del lavoro non retribuito per finanziare la loro accoglienza. Ciò coincide con l'idea implicita che quest'ultimi debbano «ripagare» ed essere grati di essere accolti. Il diritto all'assistenza e all'accoglienza dignitosa per legge, data dal trovarsi in una situazione di richiesta di protezione internazionale, viene spesso confuso o «sostituito» con l'assunto che la persona accolta sia in «debito» con la comunità ospitante

---

<sup>99</sup> Cfr. <https://www.meltingpot.org/Scuola-di-integrazione-per-rifugiati-o-campo-di.html#.Xi7AAmhKi00>

<sup>100</sup> Cfr. <https://www.ilfoglio.it/politica/2018/10/18/news/il-modello-di-bergamo-e-giorgio-gori-per-lintegrazione-con-regole-219570/>



e che quindi debba meritare di ricevere l'accoglienza dignitosa di cui in realtà ha diritto.

In questo senso:

«Deservingness is based on the individual's ability to legitimize their experienced persecution or fear of it in their country of origin (or to prove they are a "real refugee") and to demonstrate their willingness to fully integrate into their receiving country's community of value (or to prove they can become a "good citizen"» (Marchetti 2020, p.240)

In questo senso è interessante notare la similitudine di questo meccanismo con l'approccio assistenziale del Reddito di Cittadinanza in cui il beneficiario della misura deve "restituire" ciò che gli viene dato prestando otto ore settimanali di volontariato pena la decurtazione del Reddito<sup>101</sup>.

In una visione «noi/loro» propria della *civic integration* gli "allievi" dell'Accademia si presentano (o vengono presentati) mostrandosi produttivi e proattivi, non obbligati in quanto grati, perché accolti, responsabili e orientati al bene comune (Russo Spena e Carbone, 2018).

«Il lavoro gratuito e le attività solidali verso la comunità locale costituirebbero – insieme all'apprendimento della lingua e della cultura civica – una dimostrazione concreta dell'interesse e dell'impegno civile e un primo atto di cittadinanza locale e comunitaria di una carriera migratoria, volta a conseguire l'integrazione nel contesto locale» (*ibidem*)

---

<sup>101</sup>Nel Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 contenente «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni» si legge che «L'erogazione del beneficio è condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, nelle modalità di cui al presente articolo, nonché' all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità» (Art. 4 comma 1), e «il beneficiario è tenuto ad offrire nell'ambito del Patto per il lavoro e del Patto per l'inclusione sociale la propria disponibilità per la partecipazione a progetti a titolarità dei comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il medesimo comune di residenza, mettendo a disposizione un numero di ore compatibile con le altre attività del beneficiario e comunque non superiore al numero di otto ore settimanali» (Art. 4 comma 15).

Il 22 ottobre 2019 è stato firmato il Decreto Ministeriale n. 149 contenente le disposizioni utili ai Comuni per la definizione dei progetti utili alla collettività (PUC) per i beneficiari del Reddito di cittadinanza Cfr. [https://www.caritas.it/home\\_page/attivita\\_/00008220\\_Reddito\\_di\\_Cittadinanza.html](https://www.caritas.it/home_page/attivita_/00008220_Reddito_di_Cittadinanza.html)

### 3.7 L'accoglienza: dal diritto al merito

Il saggio *(Un)deserving refugees. Contested access to the community of value in Italy* di Chiara Marchetti (2020) si concentra sui processi che hanno portato uno slittamento nel funzionamento del sistema d'asilo in Italia, che è passato dall'essere basato su un «regime di diritti» verso un «regime di merito». Perciò un sistema in cui le persone che vi fanno accesso devono dimostrare in diversi modi di meritare ciò di cui in realtà hanno diritto, introiettando l'economia morale di un welfare in declino che impone ciò che è «bene» e ciò che è «male» (*ibidem*). In Italia il diritto di asilo e all'accoglienza è andato ad erodersi sempre più: a partire dalla legge Minniti Orlando del 2017 con la riduzione a due gradi di giudizio nell'accesso al ricorso della domanda di protezione internazionale, fino al più recente cosiddetto Decreto Sicurezza<sup>102</sup> ad opera dell'ex Ministro dell'Interno Matteo Salvini e del Governo Conte. La legge Minniti-Orlando ha inoltre re-introdotto e fortemente incoraggiato lo sviluppo di progetti di volontariato per i richiedenti asilo che si sono dimostrati essere nei fatti delle esperienze di lavoro gratuito.

È interessante soffermarci su questo cambiamento che è avvenuto negli anni più recenti, per quanto riguarda il funzionamento del sistema d'asilo. Ciò è avvenuto anche conseguentemente a un clima di sospetto nei confronti dei richiedenti asilo, sempre più sospettati di essere dei potenziali truffatori, dei soggetti di disturbo.

« [...] reception began emphasizing how asylum seekers ought to behave for greater acceptance and integration. The persecution they face in their countries of origin grew less relevant than the events and attitudes in the receiving country» (Marchetti ,2020, p.245).

Marchetti introduce anche il concetto di *community of value*. Per *community of value* si intende una comunità di persone, di cittadini in questo caso, identificati come lavoratori modello, responsabili che condividono gli stessi valori, modi di comportarsi, che rispettano la legge immaginata come omogenea, proprio come nella Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione e l'Accordo di integrazione. Questi cittadini sono potenziali vittime di immigrati, criminali e simili che in qualche modo sono associati ad elementi negativi. In questo caso parole come “immigrato”, “straniero” e “richiedente asilo” non hanno in realtà a che fare con uno stato giuridico ma semplicemente sono

---

<sup>102</sup> Decreto poi convertito nella legge 132/2018

cariche di valore ostile (Anderson, 2012). Di conseguenza i richiedenti asilo hanno come l'obbligo di dimostrare non solo di essere veri rifugiati ma anche di essere dei bravi cittadini. Questo è un concetto che ha molto a che fare anche con l'Accademia per l'Integrazione di Bergamo e con le politiche di *civic integration* introdotte in Italia. La società italiana è descritta come omogenea, con un'unica tradizione, dei valori precisi e le stesse abitudini date da una cultura che ci accomuna. A chi "viene da fuori", o chi non rientra per altri motivi nella *community of value*, rappresenta perciò un elemento di disturbo ed è quindi necessario ricordare diversi modi qual è il posto che lui o lei deve occupare all'interno della società. Soprattutto viene richiesto a lui o lei di dare prova di fedeltà alla comunità in cui si trova. «As Aihwa Ong explains [...] to 'become 'good enough' citizens, newcomers must negotiate among different forms of regulation and be taught a new way of being cared for, and of caring for themselves in their new world» (Marchetti, 2020, p.239).

### 3.8 La mancata innovazione dell'Accademia rispetto alle politiche di Minniti e Salvini

Come appena descritto l'Accademia per l'Integrazione di Bergamo si dimostra non essere immune a questi processi appena descritti, anzi ne condivide i principi. Infatti, sebbene sia presentato inizialmente come un modello di accoglienza vincente e alternativo alle politiche introdotte da Matteo Salvini, volte ancora di più a demolire il sistema d'asilo italiano, l'Accademia si rivela essere l'altra faccia della stessa medaglia si rivela essere l'altra faccia della stessa medaglia che pone richiedenti asilo in una posizione subalterna all'interno della comunità senza sviluppare così una vera politica che promuova l'*empowerment* dei soggetti coinvolti.

Come sottolinea Enrico Gargiulo (2018c) nell'articolo *Il sogno dell'integrazione genera mostri*<sup>103</sup> la logica del "debito del migrante verso la comunità" non viene in alcun modo criticata dalle forze politiche di centro sinistra e dal mondo del terzo settore bergamasco. Il sogno di un'integrazione diversa si trasforma così in un «incubo fatto di inferiorizzazione, subordinazione e accettazione di inevitabile sfruttamento» (*ibidem*). È molto interessante notare come il periodo in cui si stava discutendo nelle aule il decreto

---

<sup>103</sup> Cfr. <https://www.lavoroculturale.org/il-sogno-dellintegrazione-genera-mostri-distopie-democratiche-come-alternative-al-salvinismo/>

"sicurezza immigrazione" coincide all'incirca con quello in cui è nata l'Accademia a Bergamo.

Nel complesso questo progetto è stato accolto in modo positivo dalle parti della società civile qui descritte, mentre il decreto sicurezza no. L'Accademia è stata presentata come un modello virtuoso e alternativo alle politiche che hanno portato difficoltà per i richiedenti asilo e ai rifugiati a inserirsi nel contesto socioeconomico italiano. L'idea di fondo è quella di permettere ai richiedenti asilo di restituire alla comunità l'accoglienza che viene loro data. Ciò avviene attraverso un'azione coercitiva di volontariato, attività propedeutica all'accesso ad un tirocinio presso un'azienda ed eventualmente a un contratto di lavoro. Tuttavia, il progetto non mette in discussione quelle che sono le problematiche reali che riguardano il diritto d'asilo in Italia e l'integrazione dei soggetti che vi fanno richiesta. Infatti, il rischio dell'Accademia, nata per «dare una possibilità a chi se la merita», è proprio quello di rinforzare la concezione per cui chi vuole restare in Italia deve, appunto, meritarselo.

In fondo non è l'esperienza all'Accademia ad essere rilevante di fronte alla Commissione Territoriale ma è sempre, come emerge anche in più interviste, la storia delle persone che deve essere ritenuta «credibile».

Resta ora vedere se il progetto andrà avanti. Al momento sono in corso i tirocini e alcuni dei richiedenti asilo sono stati assunti dalle aziende presso cui hanno fatto l'esperienza di tirocinio. Per altri invece il tirocinio è stato rinnovato fino a un anno. Il limite di questo progetto, come sottolineato anche dagli stessi ideatori e dagli operatori che ci lavorano, è che non fornisce alcuna garanzia alla permanenza sul territorio. Questa decisione è affidata infatti alla Commissione Territoriale che ha il compito di valutare le singole domande di protezione internazionale. La speranza dell'ex coordinatore e dell'operatore che ho incontrato quando mi sono recata all'Accademia è che il percorso fatto finora possa essere in qualche modo utile nel momento del ricorso in caso di rifiuto alla richiesta di protezione internazionale. In generale il progetto sembra essere accolto molto bene da parte delle persone che ho intervistato, uno degli esponenti dell'Accademia sottolinea il fatto che quello dell'Accademia è un percorso non facile e che non tutti volevano farne parte all'inizio. Mi dice che la cosa positiva di questo progetto è che permette alle persone di avere più «responsabilità e attivazione».

«hai sicuramente, se ti sei comportato bene, l'esperienza formativa o lavorativa, hai qualche chance quando vai dal giudice ordinario del tribunale di Brescia e gli fai vedere che: "ho fatto tutto questo volontariato, ho fatto queste esperienze di lavoro". Sono tutti rientrati nella normativa quindi, se vuole, il giudice potrebbe dargli ancora la protezione umanitaria, loro potrebbero essere fortunati perché si sono integrati come prevedeva la normativa precedente. Non abbiamo esperienza di questo tipo ancora»<sup>104</sup>.

«[Questo] progetto che era partito tre ministeri degli interni fa con la richiesta che questo progetto prevedeva [...] che a fronte che io faccio tutto questo percorso tu mi dai la possibilità di avere una protezione umanitaria. Ora le cose sono cambiate». (Intervista 1)

Infatti, al momento del mio incontro la maggior parte dei ricorsi veniva accolto ed era riconosciuto un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Con l'abrogazione di tale permesso le cose ora sono cambiate dal momento che sono meno le persone che accedono ai progetti di accoglienza. Per quanto riguarda l'Accoglienza, ad esclusione di alcuni aspetti già citati, al momento non vi sono grandi cambiamenti. Al momento gli allievi dell'Accademia stanno lavorando presso aziende del territorio, assunti con contratti a tempo determinato o indeterminato. Le attività di volontariato non sono più andate avanti dopo la fine di novembre 2019. Mentre tra coloro che hanno ottenuto una protezione internazionale: una persona ha ottenuto un permesso di soggiorno per asilo politico; un'altra una protezione sussidiaria; un ex-allievo dell'Accademia ha ricevuto l'esito positivo dell'udienza presso la Commissione territoriale e ha ottenuto un permesso di soggiorno di asilo politico. Inoltre, nel corso degli ultimi cinque mesi sono stati presentati quattro ricorsi presso la *Corte d'Appello di Brescia*: due sono stati accolti e i soggetti hanno ottenuto un permesso umanitario, mentre altri due sono ancora in attesa. Due persone sono invece uscite dal progetto tra agosto e settembre per motivi personali.

Va detto infine che l'idea di partenza dell'Accademia era di portare il progetto da 30 fino a 50 persone. Questo non è avvenuto in conseguenza dell'entrata in vigore del nuovo Decreto, convertito poi in legge, e del nuovo bando che, com'è stato ben descritto in precedenza, ha comportato una riduzione dei fondi destinati ai progetti di accoglienza per i richiedenti asilo e rifugiati. Infine, uno degli esponenti dell'Accademia mi dice che secondo lui non dovrebbero esserci problemi anche per chi è in possesso di un permesso

---

<sup>104</sup> Questo al momento dell'intervista

per “casi speciali” dal momento che è convertibile in un permesso di soggiorno per lavoro.  
Vedremo nel capitolo successivo che, però, non tutti “casi speciali” lo consentono.

## Capitolo IV – Politiche discriminatorie e discorsi vittimizzanti

### 4.1 *L'istituto del confine*

È interessante soffermarci sul rapporto che viene a crearsi fra i migranti e le istituzioni e su ciò che ne consegue. Le istituzioni, viste in senso ampio, entrano in gioco infatti quando parliamo delle politiche che hanno costruito i modelli di integrazione presenti oggi in Italia e in Europa, sul concetto di frontiera e sul ruolo che essa gioca nella creazione di queste politiche. Per esempio, le forme dei confini dei campi materiali in cui i migranti sono collocati e nella retorica che ne scaturisce.

A questo proposito ci concentreremo sulla retorica umanitaria-securitaria, sul confine labile fra migranti economici e forzati e la retorica delle nuove paure e sul razzismo istituzionale adottato in quasi tutte le politiche italiane e non che interessano l'ambito delle migrazioni. La deviazione delle rotte, l'esternalizzazione delle frontiere, gli accordi con paesi Terzi, le politiche dell'Agenda Europea sulla Migrazione e il cosiddetto approccio *hotspot* vanno interpretati come sia come elementi funzionali al contenimento dei migranti fuori dal suolo europeo che strumenti volti all'individuazione di una *chosen and targeted migration*, pensata per contrastare l'immigrazione irregolare come dispositivo per selezionare forza lavoro (Russo Spina, 2018), concetto che riguarda la cosiddetta migrazione «programmata»<sup>1</sup> e legale.

Regolare la mobilità umana significa regolare i processi di selezione e reclutamento della forza lavoro, ovviamente secondo la sostenibilità e la funzionalità dei paesi di arrivo, e significa stratificare le possibilità di accesso alle varie risorse come ai sistemi di protezione sociale e alla cittadinanza (Russo Spina, 2018). Tutto questo potrebbe sembrare una cosa giusta se non che qualcosa sfugge all'ossessione securitaria di governo della mobilità (*ibidem*) che non tiene conto del movimento reale ed imprevedibile delle persone, che invece vengono molto spesso considerate come:

«Numeri, che si parli di persone in carne e ossa, ricollocati o irregolari, ovvero di risorse finanziarie per programmi di co-sviluppo regionale e rafforzamento di operazioni “umanitario-militari”. [...] “Attraverso” la gestione dei confini, la *governance* europea sta mettendo in scena, soprattutto negli anni recenti, una vera “tragedia”, che assume i contorni e le caratteristiche di un “inumano”, come dispositivo governamentale di non

riconoscimento e sfilacciamento della trama etica dell'”umano” (Revelli, 2017), che impatta drammaticamente sulle traiettorie e sulle pulsioni di vita delle persone che si mettono “in cammino”. Decenni di politiche neoliberali di *austerity* e di precarizzazione, insieme a regimi narrativi di stampo populista e xenofobo, hanno edificato un vero deserto sociale e culturale, in cui sperimentare, a partire dalla soggettività dei migranti, tecniche di controllo, dominio e sfruttamento» (Russo Spena 2018, p. 89)

I processi selettivi di inclusione attuati nei paesi europei enfatizzano la capacità delle politiche migratorie di far assumere alle frontiere «un compito sempre più complesso nel filtro e nel contenimento dei corpi migranti» (ivi, p.89). Le frontiere hanno negli anni mutato la forma dell'Europa incarnando di volta in volta diversi volti da quelli militari e muscolari a quelli umanitari e salvifici, producendo al contempo l'immagine di soggetti intrappolati in una violenza coercitiva che si produce in diversi confini del continente da Ventimiglia in Italia, all'Ungheria, fino alla Grecia.

L'«istituto del confine» (*ibidem*), al tempo stesso rafforzato, innalzato, permeabile e valicabile, rappresenta un dispositivo che rimanda a sistemi di classificazione e categorizzazione entro cui confinare appunto di volta in volta il regolare, il non cittadino, il fanatico, il deviante, in una moltiplicazione delle figure mostruose di alterità (Ferri, 2017). In questo senso la frontiera è un ottimo spunto di analisi di questi processi che si muovono nell'ottica di una ri-collocazione in posizione subalterna dei corpi altrimenti «indisciplinati» (Mezzara e Ricciardi, 2013) all'interno di una stratificazione sociale e culturale ed economica (Russo Spena, 2018). Inoltre, come già accennato, il dispositivo confine come mezzo di regolazione delle vite e delle forme della cittadinanza permette di «inquadralo/collocarlo» come «fattore di sovversione» (Sayad, 2002) perché capace di svelare la violenza dell'ordine nazionale e di sfidarsi sul terreno dell'innovazione dei paradigmi scientifici storicamente costruiti intorno a esso (Castles, Miller, 2012).

La gestione della mobilità umana può dunque essere interpretata alla luce della crisi della governance europea come costretta in qualche modo a fare i conti con «un'eccedenza umana» in movimento che tenta di scardinare i dispositivi deputati al suo controllo (Russo Spena, 2018).

Come sottolinea Russo Spena (2018) assumere la prospettiva degli studi critici sulle migrazioni e sulla cittadinanza (Rigo, 2007; Isin, 2002; Balibar 2001), partendo dalla relazione tra governo dei confini, territori e mobilità umana, permette di problematizzare



la categoria di «integrazione» come dato processuale dinamico niente affatto lineare e di disarticolare la caratterizzazione della cittadinanza, spostando inoltre l'attenzione sui processi di integrazione dei non cittadini per svelare la violenza dei suoi confini giuridici, politici e culturali. Questo si intreccia con le diverse modalità con cui i meccanismi della *civic integration* vengono declinati nelle politiche nazionali nei loro caratteri di stampo nazionalista e assimilazionista (Carrera; Wiesbrock 2009) e neoliberale (Joppke, 2007). Assumere quindi la prospettiva del confine è fondamentale sotto due aspetti: quello che riguarda il confinamento materiale dei migranti come l'accesso al lavoro, al reddito, al welfare, alla casa che avvengono in maniera segmentata e il confinamento simbolico che costruisce paure e disorientamento e che non è meno importante delle implicazioni materiali. Tale «armamento retorico» (Russo Spena 2018), come già ribadito porta alla creazione di soggetti indesiderabili collocabili nella società solo in uno spazio limitato nel quale misure e paradigmi ne decidono l'integrabilità.

E così «l'enfasi securitaria ed emergenziale, incarnata da masse di migranti, che premono alle frontiere in cerca di protezione e assistenza, la guerra a potenziali terroristi [...] tende a celare quel processo di disciplinamento e di collocazione subalterna loro assegnato, che è certamente meno rumoroso e meno evidente» (Russo Spena, 2018 p. 95). Risulta di particolare interesse la produzione dei discorsi pubblici e delle retoriche ancora in atto che vanno dal paternalismo rassicurante all'allarmismo di un'invasione imminente. «Retorica umanitaria, sicurezza e richiamo alla dimensione etica si sono sovrapposti nella comunicazione e nella costruzione delle politiche pubbliche, mettendo a nudo la natura intimamente coloniale del progetto politico europeo» (*ibidem*) sulla gestione dei fenomeni migratori.

La narrazione dei confini e la necessità di fermare l'invasione, di non essere lasciati soli dall'Europa a fronteggiare quella che si è rivelata una perenne emergenza si sono spostati nello spazio politico e sociale del noi attraverso l'utilizzo delle parole dell'integrazione assimilazionista e delle retoriche del «*Prima gli Italiani*». Infatti, come sottolinea Russo Spena, è importante sottolineare il dato per cui le differenze culturali vengono utilizzate come elementi costitutivi delle *policies* di integrazione accanto al tentativo di ri-costruire un'identità in uno spazio nazionale.

«Quella che nel campo [...] dei confini, in uno [...] slittamento semantico, è operazione umanitario-militare, di selezione e filtraggio, diviene nello spazio “nostro”, normazione

su territori e luoghi di coabitazione umana, normalizzazione dei comportamenti e delle condotte, assimilazione valoriale, che, al tempo stesso, precede e accompagna le forme della mobilitazione razzista» (Russo Spena, 2018 p.96).

Si parla in questo caso di torsione “razializzante”, ossia del confinare le problematiche relative alle disuguaglianze sociali a dati etici e culturali, occultando in questo modo i processi storico-sociali in cui i soggetti sono immersi e in cui i soggetti rispondono in un sistema di relazioni asimmetriche e diseguali (Mellino 2012, Rivera 2003, Russo Spena 2018). Alle molteplici forme, discorsive e non, della paura e della discriminazione razzista va attribuita una specifica densità politica, necessaria alla governance per gestire gli effetti della crisi economica sulle condizioni di lavoro e di vita e l’impoverimento di larghe fasce della popolazione (Russo Spena, 2014).

#### *4.2 Razzismi istituzionali e discorsi vittimizzanti*

Negli anni più recenti stiamo assistendo a una crescita del «razzismo popolare» (Mellino, 2018) in tutt’Europa rappresentato dal consenso di partiti e coalizioni cosiddetti «populisti» come il *Front National* in Francia, *Alba Dorata* in Grecia, il *Partito del Popolo* in Danimarca, *Alternativa per la Germania*, i *Democratici Svedesi*, *UKIP* nel Regno Unito fino alla nostrana Lega. Accanto a questo, abbiamo visto che c’è anche un razzismo istituzionale costituito dalle politiche securitarie di controllo delle migrazioni di governi appartenenti a diversi schieramenti politici (centro-sinistra incluso) di più paesi europei, e dalle diverse agenzie dell’Unione Europea.

Miguel Mellino nel saggio *Governare la crisi dei rifugiati. L’emergenza in Europa di una nuova «economia politica morale» delle migrazioni* sottolinea come la risposta europea al movimento di migliaia di migranti in fuga da Siria, Afghanistan, Libia e altre zone è stata la costruzione della “crisi dei rifugiati” e spiega come il governo europeo abbia messo in atto un dispositivo di controllo delle migrazioni basato proprio sulle tecnologie complementari del razzismo popolare e del razzismo istituzionale fuse insieme e istituzionalizzando un’ «economia politica morale di gestione». Mellino adotta questo concetto di Thompson e Scott per «segnalare la “sudeterminazione”, nel senso di Althusser, di una certa concezione economica (in questo caso il neoliberalismo) da parte di una certa concezione morale riguardo le migrazioni» (Mellino, 2018 p.47). Ossia una logica «mista» di governo delle migrazioni che concepisce allo stesso tempo gli accordi

bilaterali con la Turchia per il trattenimento dei profughi, che ha nell'Italia, come negli altri Paesi europei, è un importante banco di prova che coinvolge le diverse missioni in mare come Mare Nostrum e Triton e il supporto tecnico-finanziario alla Libia finalizzato al contrasto degli arrivi via mare, convivendo in modo del tutto coerente con l'istituzione dei corridoi umanitari (Mellino, 2018). Questa singolare economia politica di gestione ha compreso e comprende tutt'ora la militarizzazione dei confini esterni ed interni, «la gestione umanitaria delle eccedenze e la repressione/sorveglianza/deportazione/morte da una parte e accoglienza/incorporazione differenziale umanitaria dall'altra» (ivi, p.37). Anche il significato di *hotspot* già presentato alla fine del primo capitolo, come riporta Mellino all'interno del suo saggio, è uno dei simboli della convergenza a livello europeo di ragione securitaria e ragione umanitaria:

[...] nell'Oxford English Dictionary si afferma che durante la Seconda guerra mondiale questo termine aveva un significato militare, riferendosi a una zona di grande pericolo o violenza. Questa connotazione del termine hotspot è apparsa per la prima volta nel 1941, quando esso veniva usato in riferimento a spazi in cui vi era un impegno attivo nella guerra... Politicamente parlando, un hotspot è uno spazio di conflitto in cui si confronterà un nemico. Tale background spiega perché hotspot è un termine di uso comune nella disciplina delle International Relations (IR) [...] Sappiamo che la letteratura di questa disciplina scimmietta il linguaggio della NATO con i suoi "security hotspots", "conflict hotspots", "terrorist hotspots" [...] L'hotspot suggerisce dunque uno spazio in cui è necessario un intervento attivo» (Neoclous, Kastrinou, 2016 p.4)

È emblematico questo termine che indica l'approccio posto alla base della gestione umanitaria della gestione della crisi dei rifugiati che non fa che confermare una sorta di «logica della guerra» ai migranti da parte delle politiche europee (Mellino, 2018). L'approccio hotspot, caratterizzato anche per la concessione alle diverse agenzie europee e alle autorità di frontiera di decidere sul diritto all'asilo delle persone si caratterizza come un dispositivo di governo non solo basato sull'abbandono della scelta del metodo alle contingenze del tutto specifiche dell'arbitrio istituzionale (*ibidem*), ma soprattutto per il suo carattere escludente dell'intero apparato umanitario (Agiers 2008, Fassin 2010, Garelli e Tazzioli 2016, 2017). Ed è proprio nell'ottica dell'esclusione che rientrano l'eliminazione del grado di giudizio per il ricorso del richiedente asilo all'esito della sua

domanda. Ma soprattutto, secondo Mellino, il fatto che l'aumento della «discrezionalità» sui «diritti di passaggio» sia del tutto in linea con i «presupposti razzisti del dispositivo di controllo europeo delle migrazioni».

La discrezionalità della ragione umanitaria sta soprattutto nella sostituzione della politica dei diritti e della giustizia con un'etica della «compassione» e della «sofferenza» (Fassin 2010, Agiers 2008, Beneduce 2016b). Questo meccanismo, unito alla spettacolarizzazione del salvataggio in mare, ha creato la figura del profugo come «vittima», meccanismo che implica la spoliazione del profugo (possiamo dire in generale dei migranti) di ogni capacità di decidere della propria esistenza. In questo modo l'*agency*<sup>105</sup> dei singoli individui viene dimenticata e si lasciano quasi sempre allo Stato o alle organizzazioni internazionali le decisioni sulle vite dei soggetti in questione. Un'interessante riflessione sull'*agency* delle persone nell'ambito delle migrazioni forzate viene fatta da Stefano Gallo nel saggio *Profughi e accoglienza. Interpretazioni e percorsi di ricerca* (2016). L'autore descrive come nell'ultimo secolo la figura del profugo si è andata a costituire come nella mancanza di un qualcosa, dove quel qualcosa è ciò che è ritenuto essere «l'elemento fondamentale per la vita dell'individuo, ovvero la protezione dello Stato» (ivi, p.27). Il profugo assume la posizione della «vittima per eccellenza della violenza di Stati o gruppi sociali ostili» (*ibidem*) e di conseguenza non vengono prese in considerazione non solo le scelte che una persona ha fatto ma nemmeno le sue potenzialità o ancora i suoi progetti. Quest'ultimo aspetto è legato al processo di «depoliticizzazione» del fenomeno dei profughi inteso come «perdita di coscienza collettiva delle più profonde ragioni politiche, sociali e culturali» (Salvatici, 2004 p.7) ad esso legati, ed è a partire da ciò che i soggetti diventano «portatori di bisogni più che di diritti» (*ibidem*).

Di conseguenza, il progetto di vita delle persone che giungono in Europa viene spesso ignorato, collocando i soggetti interessati in uno stato di «passività». Questo loro diventare senza-progetto ci mette di fronte «al massimo della distanza dalle peculiarità caratterizzanti l'essere umano, contraddistinto secondo il pensiero di Heidegger proprio nella dimensione del “progetto” (*Entwurf*)» (*ibidem*)<sup>106</sup>. Gallo sottolinea a questo

---

<sup>105</sup> per *agency* nelle scienze umane si intende: la capacità degli individui di agire in modo indipendente e prendere le proprie decisioni liberamente.

<sup>106</sup> Il concetto di progetto viene definito da Heidegger come «la *perfectio* dell'uomo, il suo diventare ciò che può essere, nel suo esser libero per la più propria delle sue possibilità» M. Heidegger (2006) *Essere e tempo*, p. 567 (cfr. S. Gallo (2016) nota n. 18)

proposito come proprio questo aspetto abbia delle conseguenze rispetto alle politiche introdotte dall'Unione Europea, presentate nel primo capitolo, come per esempio il sistema Dublino<sup>107</sup>. Questo tipo di politica si scontra infatti con le aspirazioni, i sogni e le strategie delle persone che entrano in Europa, facendo così emergere i limiti proprio in relazione ai loro spostamenti (Gallo 2016, Vitiello 2016). Infatti, come sottolinea Gallo (2016): «quando le distanze tra i presupposti teorici dei sistemi di accoglienza e le caratteristiche concrete dei fenomeni diventano eccessive, si moltiplicano i problemi e le tensioni sociali» (ivi, p. 27). Discorsi di questo tipo, facendo leva su un concetto di umanità compassionevole, costruiscono l'immagine del profugo come vittima di una «catastrofe naturale», senza casa, protezione e senza colpa per quello che gli è successo, è visto come il prodotto di un qualcosa totalmente esterno dalla responsabilità dell'Unione Europea", soggetto enunciante di questo discorso (Gallo 2016, Mellino 2018) e rappresentato in questo modo come soggetto salvatore e liberatore dei confronti nel non europeo che viene posto nella posizione di oggetto o vittima meritevole di essere accudito, tutelato e assistito (*ibidem*). La questione riguardante l'*agency* dei soggetti migranti si riapre quando questi hanno a che fare con i servizi che si occupano di garantire l'accoglienza a chi chiede una protezione internazionale. Molto spesso all'interno di questi contesti i richiedenti asilo e i rifugiati vengono trattati in un modo quasi infantile, chiamati per esempio come "i miei/nostri ragazzi" da parte degli operatori, nonostante si tratti di persone adulte. Trattarli in questo modo non riconosce, quasi li priva della loro *agency*, come se appunto abbiano bisogno di essere controllati e guidati costantemente. Non viene preso in considerazione il loro background, la loro opinione e tanto meno le loro potenzialità.

Per quanto riguarda l'Italia i dispositivi di *civic integration* attuati negli ultimi anni e descritti nel capitolo precedente vanno ad inserirsi in ciò che Mellino chiama «l'apparato umanitario dell'accoglienza e i suoi dispositivi estrattivi» perché:

«Essi promuovono una concezione dell'integrazione fondata sull'"inferiorizzazione" [...] sulla necessaria messa sotto "tutela" e "correggibilità" della soggettività del migrante,

---

<sup>107</sup> Cfr. in questo elaborato il capitolo 1.2.1 "Il sistema d'asilo europeo". Si ricorda che "La Convenzione di Dublino -Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità Europee" prevede che: «Se il richiedente l'asilo ha varcato irregolarmente, [...], la frontiera di uno Stato membro, e se il suo ingresso attraverso detta frontiera può essere provato, l'esame della domanda di asilo è di competenza di quest'ultimo Stato membro» (Art. 4)

vale a dire sulla costruzione implicita ed esplicita della superiorità umana, morale e culturale dei “buoni cittadini” della “società d’accoglienza”». (Mellino, 2018 p. 41)

Mellino parla a tal proposito di logica «vittimizzante» che è stata ed è posta alla base non solo dell’«efficacia politico-mediatica della narrazione emergenziale della crisi umanitaria» (ivi, p. 40), ma è presente negli ultimi anni all’interno del meccanismo della cosiddetta accoglienza, ossia in tutto ciò che avviene dopo lo sbarco e che coinvolge per lo più associazioni cattoliche, enti o cooperative del terzo settore. Mellino spiega inoltre come negli ultimi anni il sistema dell’accoglienza configurandosi in alcuni casi come business interno a una logica estrattiva e accumulatrice del capitale neoliberale abbia favorito l’ampliamento di questo lato perverso del dispositivo umanitario. Per esempio, attraverso lo sfruttamento della forza lavoro dei richiedenti asilo e dei rifugiati, configurando il diritto d’asilo come diritto d’asilo neoliberale, vincolando i soggetti nel “mondo del lavoro” solo in certe nicchie «differenziali» e sempre più «razzializzate». Nello specifico la concessione sempre più generalizzata di un diritto d’asilo temporaneo, non più sovvenzionata a sufficienza e quindi strettamente connessa all’inserimento dei nuovi rifugiati nel mercato del lavoro, questo status risulta essere vincolato da una qualsiasi retribuzione salariale («necessaria per rimanere nel campo della legalità»). (Curcio e Mellino, 2012; Anderson e Shutes, 2014; Sciuba, 2015; Sager e Oberg, 2017, Marouffi, 2017; Etzold, 2017; Sacchetto e Chignola, 2017, Mellino, 2018).

«La ri-politicizzazione del razzismo, come fatto sociale e popolare e come fatto istituzionale, significa costitutivamente la crisi dello spazio europeo e i processi di gerarchizzazione della cittadinanza. Violenza razzista, discriminazione istituzionale, militarizzazione, ragione umanitaria e securizzazione, segregazione spaziale e confinamento sociale e culturale vanno interpretati non come elementi accessori della governamentalità” neoliberale, quanto piuttosto quali dispositivi al centro di tale tecnologia di governo» (Mellino 2013; Russo Spina 2018)

Infatti, è interessante osservare come sia vantaggioso per il sistema di richiedere ai rifugiati di lavorare senza retribuzione per finanziare la loro permanenza nel Paese d'accoglienza. Quando, contemporaneamente, i cosiddetti migranti economici, considerati non così meritevoli di accoglienza, vengono sostituiti. Ciò è quello che sta

effettivamente accadendo all'interno delle politiche migratorie attuali (Dines e Rigo, 2015).

#### *4.3 Migranti economici e rifugiati, quali differenze? Il rapporto con le istituzioni*

Dai giornali, alla televisione e nel dibattito pubblico e quotidiano parole come «migranti», «immigranti», «rifugiati», «profughi», «richiedenti asilo» vengono adoperati come termini generali per indicare le persone che arrivano in Italia in seguito agli sbarchi via mare, a volte perché scappano dalla guerra, e che poi vengono portati nei centri d'accoglienza. Esistono in realtà delle differenze giuridiche fra i termini sopracitati. Il termine profugo indica in generale una persona nella sua azione di fuggire. Si tratta di un termine raramente utilizzato nel lessico giuridico visto che non corrisponde a uno *status* come nel caso del termine «rifugiato». Questo concetto fa riferimento allo status di rifugiato previsto dalla Convenzione di Ginevra nel 1951 che definisce come tale «chiunque abbia un fondato timore d'essere perseguitato [nel suo paese d'origine] per motivi di razza, di religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche».<sup>108</sup> Esiste poi uno status complementare a quello di rifugiato che è la protezione sussidiaria, status che viene garantito al richiedente che non ha i requisiti per vedersi riconosciuto lo status di rifugiato ma «nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese d'origine [...] [potrebbe] subire un grave danno». In questo caso per «grave danno» si intende giuridicamente parlando la condanna a morte, la tortura o la minaccia «derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato» (Bontempelli e Faso, 2017).

Si sente spesso dire soprattutto da parte di numerosi esponenti politici che coloro che scappano dalle guerre vanno accolti mentre per gli altri non è possibile. Questo approccio è supportato sia in ambito giuridico che politico con la divisione dei migranti in economici e rifugiati. Questa distinzione viene proposta come chiara e netta: i primi sono coloro che volontariamente scelgono di lasciare il paese d'origine per cercare altrove una prospettiva di vita migliore, mentre i secondi fanno questa scelta per forza di causa maggiore, quasi come se fosse contro la loro volontà. La realtà è però molto più complessa di così perché i due termini spesso combaciano tra loro e la distinzione si fa più sfumata. È fondamentale

---

<sup>108</sup> Cfr. Asgi- *Lo status di rifugiato* – scheda pratica a cura di N. Morandi e P. Bonetti 5 febbraio 2013 [http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/04/1\\_013\\_scheda\\_rifugiato\\_asgidocumenti.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/04/1_013_scheda_rifugiato_asgidocumenti.pdf)

approfondire questo aspetto ogni qualvolta viene trattato un tema così ampio come quello delle migrazioni e dell'accoglienza. La stessa persona infatti può essere sia un migrante economico che rifugiato, così come il contrario, come ad esempio per colui che è partito solo per cercare lavoro e scopre invece di avere a sua insaputa tutti i requisiti per ottenere una protezione internazionale. Ma quando e perché i rifugiati hanno smesso di essere migranti? Ma soprattutto i rifugiati e i migranti sono così diversi?

È necessaria una premessa di carattere storico: come già accennato lo status di rifugiato nasce nel 1951 con la Convenzione di Ginevra che aveva l'obiettivo di tutelare per lo più coloro che fuggivano da i paesi dell'ex blocco sovietico. Inoltre, i paesi che firmarono allora la Convenzione erano guidati da uomini che prima della Seconda Guerra Mondiale erano stati costretti per motivi politici a scappare e quindi volevano garantire una protezione «a tutti i perseguitati per le loro “azioni a favore della libertà”» (come recita la Costituzione francese del 1946) (ivi, p. 16). La distinzione fra migrante e il rifugiato come la conosciamo oggi nasce qui. Negli anni seguenti furono poi elaborate specifiche metodologie e criteri per distinguere i veri rifugiati da i migranti economici, e come spesso accade questa differenza fu portata avanti dai giuristi, dai funzionari della pubblica amministrazione, da operatori del settore e dai politici. Negli anni che seguirono il conflitto era abbastanza semplice fare una distinzione fra le due categorie, basata anche sul ceto sociale: da una parte c'era il dissidente, oppositore politico proveniente dai regimi sovietici e dall'altro il lavoratore meno scolarizzato proveniente dalle aree del Mediterraneo che cercava un lavoro in fabbrica. A partire dagli anni Settanta incominciarono ad arrivare in Europa richiedenti asilo provenienti dal Medio Oriente, Turchia, Sud Est asiatico e da alcune aree dell'Africa. Non si trattava in questo caso di dissidenti politici perseguitati e cercavano lavoro nelle fabbriche (*ibidem*). Dato che la differenza fra migranti economici e rifugiati non era più netta come prima venne elaborato un nuovo criterio per cui «i veri rifugiati dovevano dimostrare di essere stati vittime di violenze e dovevano raccontare storie in grado di suscitare pietà e compatimento» (*ibidem*). Gli orrori vissuti nei paesi di origine divennero il metro con cui misurare il diritto alla protezione (Walaardt, 2013 pp. 1199-1218; Sciortino, 2017 pp.121-125). Ancora oggi tendiamo a pensare alla differenza fra i rifugiati e i migranti come un “dato di fatto” quando in realtà questa differenza è frutto della storia e di scelte politiche e di pratiche amministrative pluridecennali (Long 2013). Quella di rifugiato e di immigrato



sono infatti categorie giuridiche che però non corrispondono per forza a un diverso modo di essere delle persone, della loro identità o storia specifica (Bontempelli, 2016; Sciortino, 2017). Giuseppe Faso e Sergio Bontempelli (2017) offrono un'interessante riflessione sull'argomento spiegando che un rifugiato non è una persona così diversa da un immigrato, non è detto che quest'ultimo non abbia subito abusi o che non abbia avuto una vita tranquilla nel proprio paese d'origine. Sono i nostri *cliché* che ci portano sempre a fare il distinguo fra l'intellettuale dissidente e la vittima di violenza catalogando chiunque non rientri in queste due categorie come falso profugo o falso rifugiato

Mediamente i rifugiati sono semplicemente persone come tante altre che hanno trovato insostenibile il clima sociale e umano nel suo paese e hanno deciso di provare a rifarsi una vita altrove (*ibidem*), non sono né eroi né vittime e hanno numerosi punti in comune con coloro che il nostro sistema definisce come migranti economici. Di conseguenza, ci sé legittimo domandarsi se sia veramente possibile fare anche oggi facilmente una distinzione fra migrante e rifugiato come prima.

È bene precisare prima di tutto che esistono i “casi estremi” cioè quelli per cui non vi sono dubbi: da una parte la persona che è perseguitata a livello individuale per i motivi che rientrano nella definizione di *status* di rifugiato e dall'altra parte la persona, magari il giovane, che ricerca all'estero un lavoro meglio retribuito che rientra nella categoria del migrante economico. Si parla però in letteratura di «flussi misti» quando i motivi economici ed elementi come guerre e persecuzioni si intrecciano fra loro. Esistono infatti numerosi soggetti che vivono l'esperienza migratoria, “estremi” e non viaggiano insieme e questo è senza dubbio un elemento di complicazione. (Pugliese, 2017), per esempio:

«vi sono [...] profughi siriani che, rifugiatisi per qualche tempo in Libano o in Turchia, decidono di cercare fortuna in Europa: la loro iniziale migrazione forzata si trasforma in una migrazione “volontaria”, ma dettata pur sempre da circostanze di forza maggiore (il perdurare della guerra in Siria e l'impossibilità di tornare a casa). Vi sono cittadini della Nigeria o del Mali, emigrati in Libia per motivi “economici”, che sono costretti ora a fuggire verso l'Italia: un caso inverso di migrazione “volontaria” che diventa “forzata”. Vi sono [anche] giovani che partono dall'area subsahariana per trovare un lavoro ben retribuito, ma anche per sfuggire a regimi dittatoriali, a svolte autoritarie, a persecuzioni etniche o religiose» (Bontempelli, 2016 p.12)

«Migrante» e «rifugiato» possono essere considerate dei poli di un *continuum* dove si trovano situazioni complesse e variegate (Salis, 2016) e sono gli Stati e le leggi dei diversi paesi a imporle o adattarle alle persone così come le prassi delle burocrazie, gli operatori sociali, le forze dell'ordine. Anche gli avvenimenti relativi agli sbarchi sulle coste italiane del 2011 hanno interessato questo tema e in particolare le modalità con cui i migranti prima da «clandestini» sono “diventati” «richiedenti asilo» e dopodiché in «falsi profughi»<sup>109</sup>. Da soggetti meritevoli di protezione i richiedenti asilo sono stati contagiati dai messaggi falsi, pregiudizi e stereotipi che riguardavano i clandestini (termine che è diventato sempre meno utilizzato) diventando così dei «falsi profughi» o «falsi rifugiati»<sup>110</sup>. Questo aspetto si collega anche con il processo di criminalizzazione nei confronti di questi ultimi, sia nella politica che nel discorso pubblico, che non ha portato alla rivalutazione dei fenomeni migratori ma al contrario, a una delegittimazione dell'istituto dell'asilo (Bontempelli, 2016). Sono diverse infatti le definizioni che si sono susseguite negli anni nei confronti dei migranti. A proposito del processo di criminalizzazione e stigmatizzazione nei confronti dei richiedenti asilo è interessante soffermarsi sull'utilizzo della parola “clandestini” e precisare come questa definizione sia collegata al concetto di «migrazione illegale» e di «migrante illegale». Quest'ultima definizione di migrante è oramai bandita e non più accettata a livello internazionale perché nessuna persona può essere considerata «illegale». Più nello specifico la nozione di migrazione illegale suggerisce la collusione con un crimine e comporta «una

---

<sup>109</sup> In questo caso non sono state tanto le novità di questi flussi, come il numero consistente di persone o la presenza di conflitti e crisi umanitarie fra le cause di partenza, a spingere verso un aumento delle richieste d'asilo quanto motivazioni di natura geo-politica e amministrativa. Per un approfondimento maggiore si veda S. Bontempelli (2016) *Da «clandestini» a «falsi profughi». Migrazioni forzate e politiche migratorie italiane dopo le Primavera arabe* in «Meridiana», n. 86 pp.1-14

<sup>110</sup> Cfr. «I profughi veri che vanno aiutati e salvati», spiega ad esempio Matteo Salvini nel maggio 2016, «sono non più del 10% di quelli che arrivano in Italia, agli altri bisogna impedire di partire dall'Africa», R. Binelli, *Salvini: I profughi veri sono solo il 10%. Gli altri non devono partire*, in «Il Giornale», edizione online, 29 Maggio 2016, <http://www.ilgiornale.it/news/politica/salvini-iprofughi-veri-sono-solo-10-altri-non-devono-1265043.html> (Bontempelli, 2016 nota n.54); Giuseppe Faso *Dall'Accordo al Piano di integrazione dei titolari. Il riadattamento di retoriche stigmatizzanti, la consensualità subalterna* pp.157-163; Faso e Bontempelli (2017), Focus: “Breve storia di una parola pigliatutto: migranti”, *Accogliere rifugiati e richiedenti asilo. Manuale dell'operatore critico*. Cesvot, p. 19

connotazione penale di alcuni aspetti delle migrazioni internazionali che normalmente rientrano tra le responsabilità delle amministrazioni pubbliche» (Musette Mohamed Saïb, 2018 p.4). Il sociologo Musette Mohamed Saïb (2018) illustra come in passato il concetto di «ingresso illegale» e «migrazione clandestina» sia stato frequentemente utilizzato all'interno dei documenti dell'Unione Europea. A questo proposito L'UE ha poi deciso di adottare il concetto di «migrazione irregolare»<sup>111</sup>, termine considerato «decisamente più neutrale» rispetto ad altri come migranti illegali o migranti privi di documenti, come suggerito dalle Nazioni Unite.

Tutto questo aspetto apre una riflessione importante sul rapporto fra profughi (e in generale migranti) e istituzioni. La sfera politica in senso lato si dimostra infatti/quindi essere fondamentale per la definizione stessa dei termini come «profugo» «rifugiato» e «migrante economico» (Gallo, 2016).

#### *4.4 Governare le persone: il controllo dell'accoglienza fra selezione e merito*

Le considerazioni fatte a proposito delle politiche di controllo dei movimenti delle persone migranti, della mutazione della visione della figura dei profughi e dei migranti hanno a che fare quasi inevitabilmente con la dimensione dell'accoglienza e con le istituzioni. L'esperienza del profugato è in particolar modo condizionata dalle pratiche di accoglienza adottate dalla società e dalle istituzioni, pur non rimanendone totalmente determinata (Gallo, 2016). Abbiamo visto nel primo capitolo come in realtà l'accoglienza si può sviluppare anche dal basso (Bona e Marchetti 2014, Bona 2016, Marchetti 2016) senza un preciso un progetto istituzionale, ciò non toglie che questa dimensione sia un elemento imprescindibile all'interno del campo dell'accoglienza (Gallo, 2016). Il rapporto con le istituzioni è imprescindibile soprattutto perché a partire dal secolo scorso l'esperienza dei profughi è venuta a trovarsi intimamente connessa al fenomeno del controllo delle frontiere e «all'estendersi su scala globale di politiche restrittive di ingresso nei territori statali» (ivi, p.32). Inoltre, le politiche di controllo delle migrazioni sono in qualche modo legate alle politiche di accoglienza, queste ultime riprendono infatti alcuni tratti della medesima logica di contenimento dei movimenti migranti, di selezione delle persone. Secondo Giuseppe Campesi (2017) esiste una connessione fra questi due ambiti dal momento in cui si è andato ad affermare (come è stato descritto in parte nel

---

<sup>111</sup> Risoluzione n.1509 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 27 Giugno 2006

primo capitolo) un meccanismo di selezione che mira a distinguere innanzitutto i richiedenti «a rischio» e i richiedenti «affidabili», mettendo i primi all'interno di strutture volte all'espulsione e i secondi in strutture in cui poter rimanere temporaneamente e in cui trovare servizi di supporto all'eventuale percorso di inserimento in Italia (Marchetti e Pinelli, 2017). Una selezione che riguarda quello che avviene negli *hotspot* in cui le persone che dichiarano che vogliono entrare in Europa per lavorare vengono marchiati come migranti economici ed espulsi.

Il percorso che viene compiuto dai migranti che fanno ingresso in Italia è simile ad una «carriera morale<sup>112</sup>» che devono intraprendere facendosi largo/attraversando diversi dispositivi di governo che si fondano su «un'ossessione classificatoria delle procedure» (Rossi, 2017) e su una classificazione fra meritevoli e non meritevoli in base al superamento di prove ritenute oggettive. Questo percorso “morale” che i migranti devono compiere è visibile anche nell'Accademia di Bergamo. Ciò implica, come è stato detto prima, uno slittamento del rifugiato e del richiedente asilo da figura umanitaria e da *soggetto di diritto* a *oggetto di potere* (Marchetti e Pinelli 2017), perciò una figura depoliticizzata e passiva. Coloro che fanno richiesta di protezione internazionale devono espiare la colpa di essere entrati in Italia in modo illegale, e perciò considerati sospetti criminali, e dimostrare di essere degni di ottenere un titolo di soggiorno. L'accoglienza in Italia, che avviene superando la prima fase di identificazione, comporta un provvedimento di «domicilio coatto» (Campesi, 2017), all'interno di strutture da cui è molto difficile allontanarsi e lo stesso allontanamento comporterebbe un rischio per la richiesta di protezione. Sembra ancora una volta che la priorità sia quella del controllo dei movimenti migranti più che l'effettiva tutela dei diritti di persone in stato di bisogno, e tutto questo avviene infatti alla luce della già citata Agenda Europea sulla Migrazione, e dalla *Roadmap* italiana del 2015, la quale:

---

<sup>112</sup> A proposito del percorso “a tappe” che i richiedenti asilo sono tenuti a compiere nel nuovo contesto in cui si trovano nel saggio (*Un)Deserving refugees. Contested access to the “community” of value in Italy*” (2020) viene riportato un interessante e attuale parallelo con le problematiche legate alla situazione delle persone senza fissa dimora: «Like homeless people, asylum seekers actively engage in paths towards autonomy and integration. Their career is “put into effect by offering moves “upwards” as a reward for good behaviour and achievement,” while they are punished with “eviction or dislocation to a lower step...for rule breaking or a relapse to problematic behaviour» (Sahlin, 2005 p.118). Questo parallelo permette di allargare lo sguardo verso altre “categorie” di soggetti che si trovano in una situazione analoga a quella dei richiedenti asilo.

«sembra [...] volere trasformare i sistemi di accoglienza dei paesi situati ai “marginari” d’Europa in un dispositivo di controllo delle frontiere chiamato a imbrigliare tutti coloro che giungono irregolarmente nello spazio europeo in un apparato di sorveglianza che ne limiti per quanto possibile la libertà di movimento e ne scoraggi gli eventuali tentativi di resistenza. L’accoglienza di migranti e potenziali richiedenti asilo deve svolgersi in luoghi di confinamento e detenzione [...] all’interno dei quali gli stranieri possono essere sottoposti a un complesso di misure coercitive che li induca ad assumere un atteggiamento docile e collaborativo». (Campesi, 2017 pp. 30-31)

Il tema dell’accoglienza e dell’inclusione dei richiedenti asilo si interfaccia con il tema legato ai luoghi dove persone così categorizzate vengono trattenute e al prepotente ritorno dell’utilizzo dei campi in Europa negli ultimi anni. Abbiamo già citato brevemente la politica dei campi nel primo capitolo a proposito dell’episodio della nave Vlora e dello Stadio di Bari del 1991. È importante ritornare su questo punto che andrà a introdurre il capitolo successivo. Centri come i CARA, i CDA ma anche gli stessi CPR mostrano caratteristiche comuni anche al modello dei CAS e per certi versi dell’ex sistema SPRAR. La politica dei campi, figlia della logica emergenziale, si è affiliata alla logica securitaria così come quest’ultima è andata di comune accordo con quella umanitaria.

L’istituto del confine prosegue anche dopo il momento dell’approdo e così anche il governo della libertà di movimento poiché, nella stragrande maggioranza dei casi, chi entra nel circuito dell’accoglienza è sottoposto a regole ben precise in termini di mobilità. In particolare, nel caso dell’utilizzo del campo come dispositivo di controllo delle persone migranti esso si configura come un luogo dell’eccezione in cui, come sottolineato dal filosofo Agamben, si trovano elementi contraddittori del concetto moderno di Stato Nazione. La politica dei campi, tipicamente legata alle organizzazioni umanitarie delle zone di conflitto, si configura all’interno degli stati europei, come l’Italia, attraverso uno stretto nesso fra logica umanitaria e di polizia. Chiara Marchetti parla a tal proposito di un ritorno dei campi all’interno del panorama europeo e di un loro adattamento alle democrazie contemporanee. Il legame umanitario-poliziesco viene posto come elemento essenziale a questa attuazione per far sì che nei nostri Stati di diritto vengano accettati «simili luoghi di internamento» (Marchetti, 2011). Abbiamo assistito al moltiplicarsi delle diverse forme di campo sia a livello europeo che italiano oltre ai cambiamenti di sigle che i centri adottano ad ogni riforma legislativa. «Il campo assume di volta in volta

la fisionomia più adeguata e digeribile, senza per questo mutare la sua natura più profonda» (ivi, p. 59), può essere quindi un albergo, una struttura anonima, una ex caserma, un luogo che però garantisca l'anonimato. Queste differenti forme fanno riferimento alla «banalizzazione del campo» (*ibidem*) che in parte stiamo vivendo anche oggi quando non ci troviamo solamente di fronte a grandi strutture repressive illiberali ma a una miniaturizzazione che corrisponde alla «generazione umanitaria» (*ibidem*) di cui facciamo parte. La facciata umanitaria di politiche di questo tipo cela in sé una vera e propria durezza dal momento che al loro interno si trovano persone che hanno attraversato un inferno poiché non era possibile un'altra via. Persone che venivano prima etichettate come “clandestini” mentre ora sono i “falsi profughi”.

L'introduzione di questi campi sono sintomi di una diffidenza nei confronti dei migranti che vengono considerati criminali e trattati di conseguenza. È un paradosso che una persona che per fare richiesta di asilo debba fare ingresso in Europa e trovarsi in questo modo in una condizione di illegalità creata dal sistema europeo stesso, «a causa della politica di repressione nei confronti dell'immigrazione che vige nel nostro continente» (ivi, p.60). È alquanto contraddittorio questo meccanismo del sistema d'asilo europeo per cui il migrante forzato, ma anche quello cosiddetto economico in realtà, che cerca di dimostrare la propria titolarità al diritto d'asilo sia prima di tutto considerato, sia da parte delle istituzioni che nel discorso quotidiano, un *immigrato irregolare*, un *clandestino*, un *falso profugo*, colpevole fino a prova contraria e non un presunto rifugiato da tutelare secondo le leggi nazionali e internazionali. In quest'ambito si comprende facilmente quale sia la logica sottesa alla politica dei campi: i soggetti che vi stanno all'interno, migranti «forzati» o «economici», «vengono comunemente percepiti come minacce da disinnescare attraverso un controllo anche fisico della loro presenza» (*ibidem*). Esiste una convergenza fra accoglienza e segregazione a cui sono sottoposte le persone che sbarcano sulle coste italiane e richiedono una protezione internazionale, portando a un'operazione di *framing* secondo cui i richiedenti asilo:

«se devono essere tenuti isolati dalla popolazione locale, se devono essere controllati a vista, se devono ricevere assistenza in condizioni considerate poco dignitose per qualsiasi cittadino italiano, è chiaro che rappresentano in qualche misura una minaccia. È così che vede luce una nuova “categoria pericolosa”: [...] in un circolo vizioso che va a detrimento

dei diritti che spetterebbero legittimamente, e non come concessione, a ogni persona che chiede protezione nel nostro paese» (ivi, p.70)

Non si tratta solo della pericolosità rappresentata dei migranti, vi è un'altra chiave di lettura molto interessante: i migranti vengono percepiti come numerosi, troppi, un costo per la società e che quindi devono accontentarsi di ciò che viene dato. L'atteggiamento che traspare dalle istituzioni sembra essere quello "caritatevole" piuttosto che l'adempimento di un dovere rispetto alla Costituzione e al diritto internazionale. La cornice che racchiude il continuo scontro fra la differenza tra «rifugiato» e «migrante economico», la stessa che c'è fra «veri» e «falsi» profughi, è lo sfondo dentro al quale si è andato a creare negli anni una logica del merito a cui sono sottoposti i richiedenti asilo, secondo la quale tutto ciò che vogliono, di cui in realtà hanno diritto, se lo devono meritare. Come per esempio le uscite libere al di fuori del centro di accoglienza o la possibilità di ricevere amici all'interno del centro.

Si tratta di una politica basata sul sospetto che è stata alimentata negli anni da diversi esponenti politici e da media e *social networks* in Italia e in Europa.

#### *4.5 Parola d'ordine: contenere*

E così è avvenuto un ulteriore passaggio. Da un "regime" basato sui diritti, in seguito ai meccanismi analizzati si è passati a un "regime" basato sul merito e sulla riconoscenza. È anche per questo che se sentiamo che i richiedenti asilo rivendicano determinati diritti come anche solo avere un'accoglienza dignitosa, che può comprendere necessità materiali come l'accesso a una rete Wi-Fi, raramente avviene un'azione di supporto nei loro confronti. I discorsi spesso abbinati a fatti del genere sono/erano quelli del tipo "ma di cosa si lamentano? Devono solo ringraziare che non sono morti in mare". A partire dalla pressione sulla disciplina verso i migranti, dell'educazione alle nostre regole hanno portato a "convincere" richiedenti asilo, ma anche gli operatori, che in questo modo i primi avrebbero ottenuto per esempio una protezione umanitaria. Questo regime di merito ha poi lasciato a spazio a quello del «contenimento» (Marchetti 2020). Tale regime riprende innanzitutto le politiche di esternalizzazione delle frontiere analizzate nel primo capitolo oltre ai luoghi fisici dove i richiedenti asilo vengono solitamente contenuti e abbiamo visto l'entrare in scena di questo meccanismo soprattutto attraverso l'approccio *hotspot*. A tale proposito il sistema *hotspot* contribuisce a rinforzare le forme di

contenimento attraverso una mobilità che consiste nel controllare la migrazione ostacolando, decelerando e disturbando le geografie dei migranti piuttosto che bloccandole completamente (Tazzioli, 2017 traduzione mia). Il regime di contenimento è dunque un sistema che non riguarda solamente il fatto di sorvegliare e tracciare i movimenti delle persone ma anche il loro assoggettamento e, come analizzato in precedenza, la cancellazione di una qualsiasi forma di *agency*. In tal senso «Containment seems less about mobility and more about “training” asylum seekers for a life of displacement, as they likely will fail to obtain protection and will not return to their country of origin». (Marchetti, 2020 p.249).

A tal proposito è interessante riportare l'esempio di alcune circolari del Prefetto di Firenze del 2018. Tali circolari davano il compito agli operatori dei centri di accoglienza del territorio di aprire e controllare gli acquisti fatti online dai richiedenti asilo presenti nei centri “per questioni di sicurezza e per verificare che gli acquisti fossero compatibili con la situazione economica dichiarata dagli ospiti (Simoni, 2018 traduzione mia). Sono in questo senso collegati la riduzione dei costi previsti dall'entrata in vigore del Decreto Sicurezza del dicembre 2018<sup>113</sup>, riduzione che è avvenuta per esempio nel numero degli operatori sociali<sup>114</sup> che lavorano all'interno del mondo dell'accoglienza dei richiedenti asilo e sulla presenza di servizi come l'assistenza psicologica e i corsi di italiano<sup>115</sup>. Tale normativa prevede inoltre l'incentivo dei grandi centri, come gli *hub* regionali, a sfavore dell'accoglienza diffusa e del sistema Sprar, rinominato SIPROIMI (Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati) dal momento che esso non può più accogliere i richiedenti asilo, che vanno di norma collocati nei centri di prima accoglienza (Cas e Cara).<sup>116</sup> Oltre all'abbassamento

---

<sup>113</sup> Decreto poi convertito nella legge 132/2018

<sup>114</sup> Per quanto riguarda le conseguenze del cosiddetto Decreto Sicurezza si vedano Molfetta M. e Marchetti C. (a cura di), *Il Diritto d'Asilo. Report 2019. Non si tratta solo di Migranti – L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie*. Ente titolare del progetto fondazione Migrantes. Editrice Tau, Todi (PG) e Associazione NAGA (a cura di) e con i contributi di Sergio Bontempelli ed Enrico Gargiulo (2019) *Senza (s)scampo. Lo smantellamento del sistema di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo. Un'indagine qualitativa*. Milano

<sup>115</sup> Cfr. Accoglienza (2019). “Nei nuovi bandi via psicologi e trasporti tagliati disponibile sul sito <http://www.vita.it/it/article/2019/02/13/accoglienza-nei-nuovi-bandi-via-psicologi-e-trasporti-tagliati/150670/>

<sup>116</sup> Per un maggior approfondimento sulla questione si vedano Schiavone G. (2019), *La demolizione del fragile sistema pubblico italiano di accoglienza e protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati*, in Molfetta M. e Marchetti C. (a cura di), *Il Diritto d'Asilo. Report 2019. Non si tratta solo di Migranti – L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie*. Ente titolare del progetto fondazione Migrantes. Editrice Tau, Todi (PG) pp. 167-194



dei livelli di accoglienza, secondo la normativa, si aggiungono altri due punti: l'eliminazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari sostituito con un permesso per "casi speciali" non convertibile, in tutti i casi, in permesso di lavoro<sup>117</sup> e l'impossibilità dell'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo. Questi provvedimenti comporteranno delle serie conseguenze poiché innanzitutto aumenteranno lo stato di precarietà e di "invisibilità" delle persone<sup>118</sup> visto che non è possibile «rimpatriare tutte le persone con domanda rigettata (e questo è un problema non nuovo), sia perché [...] i nuovi permessi in molti casi rappresentano dei vicoli ciechi, non essendo convertibili in permessi di lavoro» (Campomori, 2019 p. 10). In aggiunta, come sottolinea Campomori, dal momento che il sistema Sprar si basa sull'adesione volontaria dei Comuni mentre il sistema dei Cas è imposto "dall'alto" dalle Prefetture (e quindi dal governo), questo porterà sicuramente a una predilezione di quest'ultimo sistema portando così a una possibile conflittualità tra livelli di governo.

Le azioni portante avanti sia a livello mediatico che a livello giuridico verso il diritto d'asilo hanno avuto come conseguenza la perdita del valore di tale diritto, sancito anche dalla nostra Costituzione all'articolo 10<sup>119</sup>. In questo processo la politica del sospetto ha assunto un ruolo rilevante verso chi domanda tutt'ora protezione nel nostro Paese. Questo processo ha portato con sé la perdita del concetto di asilo come diritto. Il regime di contenimento appena descritto ha portato a far sì che le restrizioni ad esso connesse siano la norma. Molti aspetti che riguardano i diritti delle persone che chiedono protezione vengono declassati a futili pretese. In tal senso anche la svolta negativa della definizione di rifugiato che richiama quella di migrante irregolare ha comportato degli effetti dannosi (Marchetti, 2020), così come la cancellazione/la perdita della soggettività e della capacità

---

<sup>117</sup> Come per esempio nel caso Permesso di soggiorno per calamità Cfr. <https://www.meltingpot.org/Immigrazione-i-5-nuovi-tipi-di-permessi-di-soggiorno-danno.html#.XiW-P8hKjIU> e <https://www.ilsole24ore.com/art/immigrazione-5-nuovi-tipi-permessi-soggiorno-danno-titolare-condizione-giuridica-piu-precaria-AE6eJfXG>

<sup>118</sup> Per un approfondimento sulle conseguenze concrete del Decreto Sicurezza si veda il report dell'Associazione NAGA (2019) *Senza (s)scampo. Lo smantellamento del sistema di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo. Un'indagine qualitativa* relativo al contesto di Milano in cui il NAGA opera.

<sup>119</sup> Articolo 10 Costituzione: «L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici»

di *agency* di coloro che approdano sulle coste italiane e si trovano a contatto poi con diverse realtà delle istituzioni e del terzo settore.



## Conclusioni

Questo elaborato fa un percorso storico e sociale di quelle che sono state innanzitutto le politiche migratorie italiane dagli anni Novanta fino a oggi e che hanno interessato, soprattutto negli ultimi anni, le questioni legate al diritto d'asilo e all'integrazione dei richiedenti. L'evoluzione delle politiche migratorie ha portato sempre di più a una chiusura dei canali legali di accesso nel nostro Paese, consegnando di fatto le persone a pericolosi viaggi per raggiungere l'Europa. *Selezione e merito* sono concetti che appaiono fondamentali all'interno di queste politiche che negli anni sono diventate sempre più incisive nell'obiettivo di ostacolare l'ingresso delle persone in Europa e il loro libero movimento. In questo caso abbiamo visto come le politiche di ricollocamento e il Regolamento di Dublino operano in questo senso: rendendo le persone come prive di scelta, passando da essere i protagonisti portatori di diritti a oggetti (Rastello, 2010).

Abbiamo visto come negli anni la figura del profugo ha subito un processo rilevante di «depoliticizzazione» e di come, per i motivi qui spiegati, sia diventato anche difficile a volte fare una distinzione netta fra «profugo» e «migrante economico». La «depoliticizzazione» della figura del profugo, la retorica dei migranti come «pesi sociali» e minacce al vivere comune tendono all'erosione del diritto d'asilo, sia a livello europeo che a livello locale. Per quanto riguarda l'Italia questo comprende per esempio la riforma introdotta dalla legge Minniti-Orlando del 2017 con l'eliminazione di un grado di giudizio in caso di ricorso per il diniego della protezione internazionale, e poi il più recente cosiddetto Decreto sicurezza del 2018. Quest'ultimo ha infatti previsto la cancellazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari e la riforma del sistema Sprar con conseguenze devastanti dal punto di vista dei soggetti che non vi potranno più accedere. Il rischio è legato al fatto che tutto questo porti alla creazione di «un sistema di accoglienza guidato dalla logica del sospetto e concepito a partire dal presupposto che dietro a ogni richiedente si nasconda un potenziale falso rifugiato da tenere sotto stretta sorveglianza» (Campesi, 2017 pp. 30-31). Questo aspetto riguarda per esempio i luoghi dell'accoglienza che sono spesso situati in strutture isolate dai centri abitati e il fatto che gli ospiti non abbiano una completa libertà di movimento.

È infatti interessante notare che la retorica che riguarda queste persone passa dal dipingerle come potenziali terroristi a vittime prive di *agency*. Quindi da un lato c'è il desiderio di respingerle e dall'altro di prendersi cura di loro perché vittime indifese. Ciò

avviene al costo di limitarne la libertà di movimento e di decisione. Il processo di accoglienza in Italia è caratterizzato da lunghe attese, isolamento e risposte non sempre chiare.

I dispositivi di controllo delle migrazioni fanno parte delle politiche attuate a livello europeo. Le frontiere, i confini costruiti da quest'Europa dei muri hanno poi trovato anche un corrispettivo in alcune politiche attuate a livello locale, come la scelta dei luoghi dei centri d'accoglienza o la «degradazione dell'immagine pubblica dei migranti, dei profughi, dei rifugiati e delle minoranze» (Bontempelli e Faso, 2017 p.3), caratterizzate da elementi di esclusione sia fisica che sociale.

Anche la logica entro cui agisce la *civic integration* è per certi versi caratterizzata da questo obiettivo. Infatti, all'interno di questo dispositivo, presente pure in altre realtà europee sin dagli anni Novanta e inizialmente rivolto verso i migranti economici, sembra sia possibile individuare alcuni aspetti presenti nelle politiche legate ai richiedenti asilo e ai rifugiati. L'intento dietro la *civic integration* è quello di fare una selezione sulla base di determinati requisiti enfatizzando coloro i quali sono meritevoli di rimanere in Italia. Per fare ciò sono stati intrapresi diversi "percorsi", come quello legato alle iniziative che prevedono un contributo volontario della persona nei confronti della comunità autoctona. Questo rapporto fra autoctoni e non cittadini, già presente nei dispositivi dell'integrazione civica come la Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione come l'Accordo d'Integrazione e nel Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale, viene riproposto oggi in un certo tipo di politiche di integrazione per i richiedenti asilo.

È interessante notare come sia nelle attività descritte nell'inquadramento nel contesto di Bergamo che nel percorso presente all'interno dell'Accademia, ma anche dalle parole dell'ex coordinatore del progetto, emerga quasi: «un intento di tipo educativo/pedagogico» che comprende «la progressione standardizzata dal corso di lingua, al tirocinio, al lavoro, la selezione di un'attività adatta di tirocinio in base a priorità decise più dal progetto che dal beneficiario stesso [e] la possibilità offerta agli ospiti di prendere parte a lavori socialmente utili» (Pendezzini, 2013 p.171). Come sottolinea Pendezzini, a proposito di attività di questo tipo, se da un lato esse rappresentano «un concreto mezzo di inserimento sociale, [...] al medesimo tempo si

configurano come un ‘percorso di formazione a tappe’ che familiarizza ‘richiedenti asilo’ e ‘rifugiati’ a un contesto di arrivo che offre loro un'accoglienza respingente» (*ibidem*).

La questione legata all'essere meritevoli e del ricevere un permesso di soggiorno come premio rientra nella logica di dimostrare di essere bravi, buoni, non pericolosi, gran lavoratori, sembra che tutto rimandi alla logica della *civic integration* che richiama un “dovere di integrarsi” dandone un'esplicita dimostrazione.

Dall'ultima intervista che ho condotto è emerso che, a proposito delle prospettive future di questo progetto ma anche delle politiche di accoglienza in generale, uno dei grandi problemi è legato al fatto che al momento chi possiede una protezione che non sia l'asilo politico o quella sussidiaria è escluso dal sistema Sprar, che non porta nemmeno più questo nome.

Conseguentemente si pone il problema abitativo per le persone che non hanno questo tipo di protezione, che oltretutto sono la maggioranza. L'idea dei gestori dell'Accademia è quella, nel loro caso, di proporre alle persone di restare in Accademia pagando un affitto.

Come proposto da uno degli esponenti del progetto da me è necessario innanzitutto l'abrogazione della legge che impone questa linea, che di fatto esclude la maggior parte delle persone che infatti posseggono un permesso per motivi umanitari. A questo si dovrebbe aggiungere però una revisione dell'intera legislazione italiana in materia di immigrazione. Emerge infatti dall'intervista che: «più che altro il problema è che non si può più essere migranti economici» (intervista 2). Se prima infatti con l'escamotage della protezione umanitaria, col fatto che le persone avevano riportato traumi durante il viaggio, le persone riuscivano ad avere almeno un permesso umanitario per due anni e poi convertibile in un permesso per motivi lavorativi.

Provando a fare una valutazione del progetto dell'Accademia, senz'altro si riconosce che esso sia partito con delle “buone intenzioni” come quella di coniugare la domanda di personale qualificato da parte delle aziende della bergamasca con l'esigenza dei richiedenti asilo di trovare un lavoro e avere una vita indipendente. Tuttavia, il progetto si è inserito in un determinato clima, quello che impone ai richiedenti di “restituire” l'accoglienza che viene loro “offerta”, adagiandosi su di esso e rivendicando oltretutto questo aspetto come vincente.

Inoltre, il percorso legato all'Accademia non viene ritenuto rilevante per la richiesta di protezione internazionale, dove è solo la storia del richiedente a contare. Al contrario

questo tipo di esperienza, come riportato da uno dei membri dell'Accademia, è preso in considerazione durante il ricorso di fronte al giudice. È bene ricordare che il progetto era stato avviato “tre ministeri dell'interno fa” e le prospettive erano diverse. L'intento era comunque quello di “premiare” chi dimostrava di essersi integrato sul territorio, creando una sorta di permesso di soggiorno apposito.

Queste riflessioni, legate al concetto di «premio», richiamano molto quelle riguardanti il dibattito sulla cittadinanza. Infatti, sulle relative proposte di riforma come lo “ius soli temperato” e il più recente “ius culturae” si sente spesso dire che «la cittadinanza italiana va meritata». Questo dibattito abbraccia dunque non solo le argomentazioni legate all'integrazioni dei migranti, ma anche chi è figlio di genitori migranti. Si tratta di un'analisi che sicuramente “merita” di approfondimenti ulteriori.

L'accoglienza è un diritto delle persone sancito da norme internazionali e non dovrebbe essere vincolata sulla base di elementi come possono essere attività di volontariato per la comunità come succede in molti casi. Alle persone non dovrebbe essere chiesto di “restituire” quello che viene dato loro perché l'accogliere i richiedenti asilo è un obbligo di legge, non di una concessione né un atto di carità. Istituzionalizzare la gratitudine significa ignorare il fatto che l'accoglienza è un diritto e un obbligo giuridico dello Stato.





## Bibliografia

Anderson B. (2012), *What does “the migrant” tell us about the (good) citizen?* In «Centre on Migration, Policy and Society», Working paper no. 94. University of Oxford. In Marchetti C. (2020), *op. cit.*

Agiers M. (2008), *Gérer les indésiderables: de camps des réfugiés au gouvernement humanitaire*, Flammarion, Paris. In Mellino M. (2018) *op. cit.*, pp. 21-48

Agamben G. (2005), *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*. Einaudi, Torino. In Marchetti C. (2011), *op. cit.*

Amnesty International (2016), *Hotspot Italia come le politiche dell'unione europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti*, Amnesty International, Ltd Peter Benenson House, 1 Easton Street London WC1X 0DW, UK

Associazione NAGA (a cura di) e con i contributi di Sergio Bontempelli ed Enrico Gargiulo (2019) *Senza (s)scampo. Lo smantellamento del sistema di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo. Un'indagine qualitativa*. Milano

Anderson B. e Shutes I. (2014), *Migration and Care Labour. Theory, Policy and Politics*. Palgrave Macmillan.

Beneduce R. (2016), *Archeologie del trauma. Un'antropologia del sottosuolo*. Laterza, Bari. In Mellino M. (2018), *op.cit.* pp. 21-48

Balibar È (2001), *Nous, citoyens d'Europe? Les frontieres, l'État, le peuple*. La Découverte, Paris. In Russo Spena M., Carbone V. (2018) *op.cit.* pp. 85-137

Baroni W. (2013), *Contro l'intercultura. Retoriche e pornografia dell'incontro*. Ombre corte, Verona. In Russo Spena M e Carbone V. (a cura di), *Il dovere di integrarsi. Oltre il logos multiculturalista*. Armando, Roma

Basso P. (2010), a cura di, *Razzismo di Stato*, Europa, Italia, FrancoAngeli, Milano. In Gargiulo E. (2018b) *op.cit.*, pp.49-78.

Bona M. e Marchetti C. (2017) *Il diritto d'asilo in Italia: sviluppi normativi e nel sistema di accoglienza a partire dagli anni Novanta*, in L. Gorgolini (a cura di), *Le migrazioni forzate nella storia d'Italia del XX secolo*, Il Mulino, Bologna, pp. 219-250

(a cura di) Morandi N. e Bonetti P. (2013), *Lo status di rifugiato – scheda Asgi*, aggiornata al 5 febbraio 2013

Bontempelli S. (2016), *Da “clandestini” a “falsi profughi”. Migrazioni forzate e politiche migratorie italiane dopo le primavere arabe*. «Meridiana», n. 86 pp.1-14

Bontempelli S. (2009), «*Ordinanza pazza*». *I Sindaci e il versante grottesco del razzismo*. In “Libro Bianco sul razzismo in Italia”. Lunaria, Roma. pp. 75-82

Campesi G. (2012), *Migrazioni, sicurezza, confini nella teoria sociale contemporanea*, in “Studi sulla questione criminale”, 2/2012, p.7-24

Campesi G. (2017), *Chiedere asilo in tempo di crisi: accoglienza, confinamento e detenzione ai margini d'Europa*. In Marchetti e Pinelli (a cura di) (2017), *op. cit*, pp.1-36

- Campomori F. (2019), *La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia* in «Le Istituzioni del Federalismo» vol1/2019, pp.1-10
- Caponio T (2012) *Italia: una transizione incompiuta?* in FIERI, *Dall'ammissione all'inclusione: verso un approccio integrato? Un percorso di approfondimento comparativo a partire da alcune recenti esperienze europee*, Rapporto della ricerca predisposta dall'onc cnel in collaborazione con il ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione. In Gargiulo E. (2018b) *op.cit.*, pp.49-78.
- Carbone V., Gargiulo E., Russo Spena M. (a cura di) (2018), *I confini dell'inclusione. La "civic integration" tra selezione e disciplinamento dei corpi migranti*. DeriveApprodi, Roma.
- Carrera S., (2006) *A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weakness*, Ceps.
- Carrera S. e Atger, A.F. (2011), *Integration as a two way process in the eu? Assessing the relationship between the European integration fund and the common basic principles on integration*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels.
- Carrera S. e Wiesbrock A. (2009), *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, Enact.
- Castles S. e Miller M. (2012), *L'era delle migrazioni. Popoli in movimento nel mondo contemporaneo*. Odoja, Bologna. Russo Spena M., Carbone V. (2018). *op.cit* pp. 85-137
- Colombo E. (2011), *Le società multiculturali*, Carocci editore, Roma.
- Cuttitta P. (2016) *Mandatory Integration Measures and Differential Inclusion: The Italian Case*, in «Migration & Integration», XVII,1, pp. 289-302 In Gargiulo E. (2018b) *op.cit.*, pp.49-78.
- Cuttitta P. (2018) *L'accordo di integrazione come caso di discriminazione istituzionale in Italia*, in *I confini dell'inclusione. La "civic integration" tra selezione e disciplinamento dei corpi migranti*, DeriveApprodi, Roma, pp. 171-183 (contributo al libro)
- Curcio A. e Mellino M. (a cura di) (2012), *La razza al lavoro*, manifesto libri, Roma. In Mellino (2018), *op. cit.*, pp. 21-48
- Denaro R. (2014), *La Costituzione spiegata ai migranti: un "Muslim test" tra le righe della Carta dei valori*, in (a cura di) Russo Spena M. e Carbone V. 2014, *Il dovere di integrarsi. Oltre il logos multiculturalista*. Armando, Roma, pp. 271-284
- Dines N. e Rigo N. (2015), *Postcolonial Citizenships and the «Refugeeization» of the Workforce: Migrant Agricultural Labor in the Italian Mezzogiorno*, in Ponzanesi S., Colpani G., Eds, (2015) *Postcolonial Transitions in Europe: Contexts, Practices and Politics*, Lanham, MD: Rowam and International. In Mellino M. (2018), *op.cit.*, pp.21-48
- Domecka, M. (2014). *Cosa significa l'integrazione? Quando a rispondere sono gli immigrati*. in Donadio, P., Gabrielli, G., Massari, M. (Eds.) *Uno Come Te. Europei e Nuovi DS*

- Etzold B. (2017), *Capitalising on Asylum: The Reconfiguration of refugees' Access to Local fields of Labour in Germany*, in «Refugee Revue» Special Focus Labour, vol III. Fall, pp. 82-102. In Mellino (2018), *op.cit.* pp 21-48
- Faso G. e Bontempelli S. (2017), *Accogliere rifugiati e richiedenti asilo. Manuale dell'operatore critico*. Cesvot, Firenze.
- Faso G. e Bontempelli S. (2018), *Contesti d'accoglienza*. Educazione Interculturale. Teorie, Ricerche, Pratiche, vol. 16, n.2 pp.9-17
- Fassin D. (2012), *Humanitarian Reason. A Moral History of the Present*. University of California Press. In Mellino M. (2018), *Governare la crisi dei rifugiati. L'emergere in Europa di una nuova «economia politica morale» di gestione delle migrazioni. delle migrazioni*. In (a cura di) Carbone V., Gargiulo E., Russo Spena M. (2018), *op.cit.*, pp. 21-48
- Foucault M. (2014), *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*. Einaudi, Torino.
- Gallo S. (2016), *Profughi e accoglienza. Interpretazioni e percorsi di ricerca*. In «Meridiana», n.86 pp. 21-37
- Garelli G e Tazzioli M. (2016), *The EU Hotspot approach at Lampedusa*, in «openDemocracy». In Mellino M. (2018), *Governare la crisi dei rifugiati. L'emergere in Europa di una nuova «economia politica morale» di gestione delle migrazioni. delle migrazioni*. In (a cura di) Carbone V., Gargiulo E., Russo Spena M. (2018), *op.cit.*, pp. 21-48
- Gargiulo E. (2012a), *Discorsi che dividono: differenzialismo e attacchi al legame sociale nell'Accordo di integrazione*, in «Rassegna italiana di sociologia», LII, 3, pp. 497-523.
- Gargiulo E. (2012b) *L'«emergenza» dell'esclusione: populismo e controllo locale dell'immigrazione nel contesto italiano*, in «Rassegna italiana di sociologia», LII,3, pp.497-523
- Gargiulo E. (2014a), *Integrazione o esclusione? I meccanismi di selezione dei non cittadini tra livello statale e livello locale*. «Diritto, immigrazione e cittadinanza» XVI, 1-2014
- Gargiulo E. (2014b) *Dall'inclusione programmata alla selezione dei migranti. Le visioni dell'integrazione nei Documenti di programmazione del Governo Italiano*, in «Polis», XXVIII, 2, pp.221-24989
- Enrico Gargiulo (2016) *Un lungo percorso a ostacoli. Il difficile cammino dei non cittadini verso l'integrazione e la cittadinanza*, in «SocietàMutamentoPolitica», vol. 13, pp. 309-321.
- Gargiulo E. (2018a) *Integrati ma subordinati. La civic integration tra precarietà e stratificazione*, in *I confini dell'inclusione. La "civic integration" tra selezione e disciplinamento dei corpi migranti*, pp.49-78.

- Gargiulo E. (2018b), *Una filosofia della sicurezza e dell'ordine. Il Governo dell'immigrazione secondo Marco Minniti.*, in «Meridiana», n. 91, pp. 151-173
- Gjergji, I., *Permesso di soggiorno a punti: l'integrazione secondo il gioco dell'oca*, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2014/03/31/permesso-di-soggiorno-a-punti-integrazione-secondo-il-gioco-delloca/931973/> in Gargiulo E. (2018b) *op.cit.* pp.49-78.
- Goffman E. (1968), *Asylum. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*. Einaudi, Torino.
- Gordon T. (2001), *Né con le buone né con le cattive. Bambini e disciplina*. Edizioni le meridiane, Molfetta (BA)
- Heidegger M. (2006) *Essere e tempo*, Mondadori, Milano p. 567, in Gallo S. (2016), *Profughi e accoglienza. Interpretazioni e percorsi di ricerca*. In «Meridiana», n.86 pp. 21-37
- Insin E.F. (2002), *Being political. Genealogies of Citizenship*, University of Minnesota Press, Minneapolis. In Russo Spena M., Carbone V. (2018) *op.cit.* pp. 85-137
- Joppke C. (2007a), *Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe*. «West European Politics», XXX-1 pp. 1-22
- Joppke C. (2007b), *Immigrants and Civic Integration in Western Europe*. In (a cura di) Keith Banting, Thomas J. Courchene and F. Leslie Seidle *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*, INSTITUTE FOR RESEARCH ON PUBLIC POLICY, pp.1-30
- Joppke C. (2010), *Citizenship and Immigration*, Polity Press, Cambridge.
- Kostakopoulou D. (2010a), *The Anatomy of Civic Integration*, in «The Modern Law Review», vol. LXXIII, n.6, pp. 933-958
- Kostakopoulou D. (2010b), *Matters of Control: Integration Tests, Naturalisation Reform and Probationary Citizenship in the United Kingdom*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies» vol. 36, n.5, pp. 829-846.
- Lazzarato M. (2012), *La fabbrica dell'uomo indebitato*, DeriveApprodi, Roma. In Russo Spena M. e Carbone V. (2018), *Management delle migrazioni, regimi discorsivi culturalisti e politiche di welfare*, in Carbone V., Gargiulo E., Russo Spena M. (a cura di) (2018), *op.cit.* pp. 85-137
- Lockwood D. (1996), *Civic Integration and Class Formation*, in «British Journal of Sociology», n.3, pp.531-550 in Gargiulo E. (2018b) *op.cit.* pp.49-78
- Long K. (2013), *When refugees stopped being migrants: movement, labour and humanitarian protection*, in «Migration Studies», n. 1. In Faso e Bontempelli (2017), *op.cit.*
- Malkki, L. H. (1996). *Speechless emissaries: Refugees, humanitarianism, and dehistoricization*, *Cultural Anthropology* 11(3), pp. 377–404. In Marchetti C. (2020), *op.cit.*

- Marchetti C. (2011), *Assistiti o segregati? I grandi centri per richiedenti asilo in Italia*. «La società degli individui» n. 41, pp. 57-70
- Marchetti C. (2014) *Rifugiati e migranti forzati in Italia. Il pendolo fra “emergenza” e “sistema”*. Revista Interdisciplinar de mobilidade humana, vol. 22 n. 43. Brasilia
- Marchetti C. (2016), *Le sfide dell'accoglienza. Passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia*. In «Meridiana», n. 86 pp.121-144
- Marchetti C. e Pinelli B. (a cura di) (2017), *Confini d'Europa. Modelli di controllo e inclusioni informali*. Raffaello Cortina Editore, Milano
- Marchetti C. (2019), *L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie*, in (a cura di) Molfetta M. e Marchetti C., *op.cit.*, pp. 223-250
- Marchetti C. (2020), *(Un)Deserving refugees. Contested access to the “community of value” in Italy*, in Goździak Elżbieta M., Main Izabella, Suter Brigitte (eds.) *Europe and the Refugee Response. A Crisis of Values?*, Routledge pp.236-252
- Maroufi M. (2017), *Precarious Integration: Labour Market policies for Refugees or Refugee Policies for the German labour Market?* in «Refugee Revue», Special Focus Labour, vol III, pp. 15-33. In Mellino M. (2018), *op. cit.* pp. 21-48
- Massari M. (2006), *Islamofobia. La paura e l'islam*. Laterza, Bari-Roma.
- Mellino M. (2012), *Cittadinanze postcoloniali*, Carocci. Roma. In Russo Spena M., Carbone V. (2018) *op.cit* pp. 85-137
- Mellino M. (2013), *Migrazioni, razza e cittadinanze postcoloniali*, in Mezzadra S. E Ricciardi M. (a cura di) *op. cit.* pp. 166- 191. In Russo Spena M., Carbone (2018) *op. cit* pp. 85-137
- Mellino M (2018), *Governare la crisi dei rifugiati. L'emergere in Europa di una nuova «economia politica morale» di gestione delle migrazioni. delle migrazioni*. In Carbone V., Gargiulo E., Russo Spena M. (a cura di) (2018), *op.cit*, pp. 21-48
- Mezzadra S. E Ricciardi M. (a cura di) (2013), *Movimenti indisciplinati, ombre corte*, Verona. In Russo Spena M., Carbone V. (2018) *op.cit.* pp. 85-137
- Molfetta M. e Marchetti C. (a cura di), *Il Diritto d'Asilo. Report 2019. Non si tratta solo di Migranti – L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie*. Ente titolare del progetto fondazione Migrantes. Editrice Tau, Todi (PG).
- Morris L. (2002), *Managing Migration: Civic Stratification and Migrants' Rights*, London.
- Morris L. (2003), *Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants' Rights*, in «International Migration Review», vol. XXXVII, N.1, pp. 74-100 in Gargiulo E. (2018b) *op.cit*, pp.49-78.
- Neclous M. e Kastrinou M. (2016), *The EU Hotspot. Police war against the migrant*, in «Radical Philosophy» 200, pp. 3-18. In Mellino M. (2018), *Governare la crisi dei rifugiati. L'emergere in Europa di una nuova «economia politica morale» di gestione*

delle migrazioni. *delle migrazioni*. In Carbone V., Gargiulo E., Russo Spena M. (a cura di) (2018), *op.cit*, pp. 21-48

Neri L. (2019), *Il principio di umanità alla prova dell'abrogazione del permesso di soggiorno*

*per motivi umanitari*, in Molfetta M. e Marchetti C. (a cura di), *op.cit.*, pp. 145-166

Ong A. (2003), *Buddah is Hiding: Refugees, Citizenship, the New America*. University of California Press, Oakland. In Marchetti C (2020), *op.cit*

Pendezzini A. (2013), *Un'ambigua ospitalità. La 'zona grigia' nelle pratiche di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia*. Università degli Studi di Bergamo. Tesi di Dottorato in Antropologia ed Epistemologia della complessità, ciclo xxvi. Anno scolastico 2012/2013

Pendezzini A. (2018), *Un'ambigua ospitalità. Autonomia e dipendenza nelle pratiche di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia*. VI Convegno Nazionale SIAA, Cremona 13-15 Dicembre 2018

Pinelli B. e Ciabbarri L. (a cura di) (2007), *Dopo l'approdo. Un racconto per immagini e parole sui richiedenti asilo in Italia*. Editpress, Firenze.

Priori A. (2014) *Identità a credito: postculturalismo, politiche di sicurezza e welfare comunitario nel "modello italiano di integrazione"*, in Russo Spena M. e Carbone V. (a cura di), *op.cit.*, pp. 197-224.

Rahola F. (2003), *Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell'umanità in eccesso*. Ombre corte, Verona.

Rastello L. (2010), *La frontiera addosso*. Editori Laterza, Bari-Roma.

Rinaldini M. (2010), *Lo status di immigrato alla luce del concetto di stratificazione civica: riflessioni sulla situazione italiano*, in «La rivista delle politiche sociali», n.2, pp.101-127.

Rigo E. (2007), *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata*, Meltemi, Roma. In Russo Spena M., Carbone V. (2018) *op.cit*. pp. 85-137

Rivera A. (2003), *Estranei e nemici*. DeriveApprodi, Roma. In Russo Spena M., Carbone V. (2018) *op.cit*. pp. 85-137

Rossi Alice (2017), *Barriere che filtrano la mobilità e nutrono la rabbia: "emergenze nord africane"*. In Marchetti e Pinelli (a cura di) (2017), *op. cit*. pp. 115-134

Cooperativa Ruah (2013), *Emergenza Nord Africa*. Report 2011-2012, Bergamo <http://www.cooperativaruah.it/ena/>

Russo Spena M e Carbone V. (2014), *A misura di integrazione. L'Accordo ed il Piano per l'integrazione nel sistema delle politiche migratorie*, in (a cura di) Russo Spena M e Carbone V (2014). *Op.cit.*, pp.31-97.

Russo Spena M. e Carbone V. (2018), *Management delle migrazioni, regimi discorsivi culturalisti e politiche di workfare*, in Carbone V., Gargiulo E., Russo Spena M. (a cura di) (2018), *op.cit*, pp. 85-137

- Sacchetto D. e Chignola S. (a cura di) (2017), *Le reti del valore. Migrazioni, produzione e governo della crisi*. DeriveApprodi, Roma. In Mellino M. (2018), *op.cit.*, pp.21-48
- Sager M. e Oberg K. (2017), *Articulations of deportability. Changing migration policies in Sweden 2015/2016*, in «Refugee Revue», Special focus Labour, vol III, PP. 2-14. In Mellino (2018), *op.cit.*, pp.21-48
- Sayad A. (2002), *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Raffaello Cortina Editore, Milano. Russo Spina M., Carbone V. (2018) *op.cit.* pp. 85-137
- Schiavone G. (2019), *La demolizione del fragile sistema pubblico italiano di accoglienza e protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati*, in Molfetta M. e Marchetti C. (a cura di), *op.cit.* pp. 167-194
- Sciortino G., (2017), *Rebus immigrazione*, Il Mulino, Bologna. In Faso e Bontempelli (2017), *op.cit.*
- Scurba A. (2015), *La cura servile, la cura che serve*, Pacini Editori, Pisa. In Mellino (2018), *op. cit.*, pp. 21-48
- Soysal J. (2012), *Citizenship, immigration, and the European social project: rights and obligations of individuality*, in «The British Journal of Sociology», 63, n.1, pp. 1-21 in Gargiulo E. (2018b) *op.cit.*, pp.49-78
- Walaardt T. (2013), *From heroes to vulnerable victims: labelling Christian Turks as genuine refugees in the 1970s*, in “Ethnic and Racial Studies”, volume 36, issue 7. In Faso e Bontempelli (2017), *op. cit.*
- Zorzella N. (2014), *Il dovere di integrarsi secondo la legge*, in Russo Spina M e Carbone V. (a cura di), *Il dovere di integrarsi. Oltre il logos multiculturalista*. Armando, Roma, pp. 121-144.

## Sitografia

Amato G. (2018), “Il decreto sicurezza “Salvini”: DASPO ma non solo”, 5 dicembre, <http://www.quotidianogiuridico.it/documents/2018/12/05/il-decreto-sicurezza-salvini-daspo-ma-non-solo> Ultimo accesso 7/01/2020

ANSA (2018), “Lombardia: ok alla mozione leghista contro il lavoro dei rifugiati. Via libera del Consiglio regionale ai 'premi' per i Comuni che non impegnano migranti nella cura del verde pubblico”, 6 novembre, [https://www.huffingtonpost.it/2018/11/06/lombardia-ok-alla-mozione-leghista-contro-il-lavoro-dei-rifugiati\\_a\\_23581799/](https://www.huffingtonpost.it/2018/11/06/lombardia-ok-alla-mozione-leghista-contro-il-lavoro-dei-rifugiati_a_23581799/) Ultimo accesso 7/01/2020

Borga L. e Ardito G. (2019), “L’integrazione è un lavoro”, 22 gennaio, <https://www.ilfoglio.it/societa/2019/01/22/news/lintegrazione-e-un-lavoro-234092/> Ultimo accesso 14/01/2020

*Calabresi M., Di Feo G., Tito c., Bonini C., Mola g. e Nigro V. (A cura di) (2017), “Minniti e la sfida della sicurezza: “Difendo chi ha paura ma a sparare sia solo lo Stato e sui migranti via alle ispezioni” “10 maggio,* [https://www.repubblica.it/politica/2017/05/10/news/minniti\\_e\\_la\\_sfid\\_a\\_della\\_sicurezza\\_difendo\\_chi\\_ha\\_paura\\_ma\\_a\\_sparare\\_sia\\_solo\\_lo\\_stato\\_e\\_sui\\_migranti\\_via\\_alle\\_ispezioni\\_-165063118/](https://www.repubblica.it/politica/2017/05/10/news/minniti_e_la_sfid_a_della_sicurezza_difendo_chi_ha_paura_ma_a_sparare_sia_solo_lo_stato_e_sui_migranti_via_alle_ispezioni_-165063118/) Ultimo accesso 7/01/2020

Camera dei deputati. Servizio Studi. XVIII legislatura (2019), “Diritto di asilo e accoglienza dei migranti sul territorio” 5 marzo <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105104.pdf> Ultimo accesso 7/01/2020

Caritas italiana (2019), “Reddito di Cittadinanza”, 4 novembre, [https://www.caritas.it/home\\_page/attivita\\_/00008220\\_Reddito\\_di\\_Cittadinanza.html](https://www.caritas.it/home_page/attivita_/00008220_Reddito_di_Cittadinanza.html) Ultimo accesso 13/01/2020

Cooperativa Ruah, Area Richiedenti Asilo e Rifugiati, <http://www.cooperativaruah.it/area-r-a-r/>

Comune di Bergamo (2018), “L’Accademia per l’integrazione dimostra che cambiare la gestione dell’immigrazione in Italia è possibile” 19 ottobre, <https://medium.com/@Comunedibergamo/laccademia-per-l-integrazione-dimostra-che-cambiare-la-gestione-dell-immigrazione-in-italia-%C3%A8-40da4ca80070> Ultimo accesso 14/01/2020

Cronache di ordinario razzismo (2018), ““Accademia dell’integrazione”, ovvero l’inclusione dei soli “meritevoli”, 14 novembre, <http://www.cronachediordinariorazzismo.org/accademia-dellintegrazione-ovvero-linclusione-dei-soli-meritevoli/> Ultimo accesso 14/01/2020

D’Aprile F. (2018), ““Tutti la lodano, ma l’Accademia per i migranti di Bergamo distrugge le identità anziché integrare”, parla un operatore”, 17 dicembre,



<https://www.tpi.it/migranti/accademia-integrazione-bergamo-20181217218853/> Ultimo accesso 14/01/2020

De Rudder V. e Perrotti A., “ASSIMILAZIONE”

<http://www.interculturatorino.it/glossary/assimilazione/> Ultimo accesso 7/01/2020

Ferri F. (2017), “I confini della mobilità forzata lungo l’asse Ventimiglia/Taranto. Trasferimenti coatti ed esercizi di libertà”, 5 settembre, <http://www.euronomade.info/?p=9649> Ultimo accesso 7/01/2020

Gangini A. (2018), “Marco Minniti agli islamici: i nostri valori prima di tutto”, 22 settembre, <https://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/interventi-e-interviste/marco-minniti-islamici-i-nostri-valori-prima-tutto> Ultimo accesso 7/01/2020

Gargiulo E. (2018c), “Il sogno dell’integrazione genera mostri”, 18/12/2018 <https://www.lavoroculturale.org/il-sogno-dellintegrazione-genera-mostri-distopie-democratiche-come-alternative-al-salvinismo/> Ultimo accesso 7/01/2020

Gargiulo E., Russo Spina M., Carbone V. (2019), “Sulle uniformi e sull’uniformità. La “buona integrazione” come misura di polizia”, 24 gennaio, <https://www.dinamopress.it/news/sulle-uniformi-sulluniformita-la-buona-integrazione-misura-polizia/> Ultimo accesso 7/01/2020

Gazzetta Ufficiale. Testo coordinato del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/03/29/19A02239/sg> Ultimo accesso 13/01/2020

Ghiglione G. (2019), “Italy's controversial 'boot camp' integration school for refugees. At mayor-founded academy, uniformed migrants repeatedly say thank you, do free community work and sing national anthem”, 29 aprile 2019, <https://www.aljazeera.com/indepth/features/italy-controversial-boot-camp-integration-school-refugees-190428212034832.html> Ultimo accesso 7/01/2020

Khalifa Abo Khraisse (2019), “L’Accademia per l’integrazione di Bergamo fa discutere”, 27 aprile, <https://www.internazionale.it/notizie/khalifa-abo-khraisse-2/2019/04/27/bergamo-accademia-integrazione>, Ultimo accesso 14/01/2020

La Repubblica, “Cassazione: "Migranti devono conformarsi a nostri valori" 15 maggio 2017

[https://www.repubblica.it/politica/2017/05/15/news/cassazione\\_migranti\\_devono\\_conformarsi\\_a\\_nostri\\_valori\\_-165521982/](https://www.repubblica.it/politica/2017/05/15/news/cassazione_migranti_devono_conformarsi_a_nostri_valori_-165521982/) Ultimo accesso 7/01/2020

Le Iene, (2018), “L’esempio dell’Accademia per l’integrazione di Bergamo”, 11 novembre, [https://www.iene.mediaset.it/video/golia-accademia-integrazione-bergamo-un-esempio-per-tutti\\_227537.shtml](https://www.iene.mediaset.it/video/golia-accademia-integrazione-bergamo-un-esempio-per-tutti_227537.shtml) Ultimo accesso 13/01/2020

Ministero dell’Interno (2014) “Un Protocollo a Bergamo per il volontariato dei migranti”, 7 ottobre, <https://www.interno.gov.it/it/notizie/protocollo-bergamo-volontariato-dei-migranti> Ultimo accesso 14/01/2020

Ministero dell’Interno, “La Carta dei valori della cittadinanza e dell’integrazione”, 30 marzo 2016,

<http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/circolari/carta-dei-valori-della-cittadinanza-e-dell'integrazione> Ultimo accesso 7/01/2020

Ministero dell'Interno, "Volontariato per l'integrazione dei richiedenti asilo", Ultimo aggiornamento: lunedì 25 settembre 2017, ore 13:47, <http://www.interno.gov.it/it/notizie/volontariato-l'integrazione-dei-richiedenti-asilo> Ultimo accesso 7/01/2020

Ministero dell'Interno. Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione (2018), "Piano nazionale d'integrazione per i titolari di protezione internazionale", 14 febbraio, <https://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/pubblicazioni/piano-nazionale-d'integrazione-i-titolari-protezione-internazionale> Ultimo accesso 7/01/2020

Mossetti P. (2019), "A Bergamo c'è una specie di caserma per l'integrazione dei migranti", 3 maggio, <https://www.wired.it/attualita/politica/2019/05/03/accademia-integrazione-migranti-italia-bergamo/> Ultimo accesso 14/01/2020

Mohamed Saïb M. (2018), "Perché la nozione di migranti clandestini è dannosa?", 1 giugno, <http://www.mondopoli.it/2018/06/01/perche-la-nozione-di-migranti-clandestini-e-dannosa/> Ultimo accesso 7/01/2020

Progetto Melting Pot Europa (2017), "Il Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale", 27 settembre, <https://www.meltingpot.org/Il-Piano-nazionale-d-integrazione-dei-titolari-di.html> Ultimo accesso 7/01/2020

Pugliese E. (2017) "Migranti economici e rifugiati. Solidarietà per tutti", 21 marzo, <http://sbilanciamoci.info/migranti-economici-rifugiati-solidarieta-tutti/> Ultimo accesso 7/12/2019

Revelli M. (2017), "Migranti, chi infligge colpi mortali al codice morale", 7 agosto, <https://ilmanifesto.it/migranti-chi-infligge-colpi-mortali-al-codice-morale/> Ultimo accesso 7/01/2020

Salis E., Roman E. (2016), "Migranti e rifugiati: le sfide dei flussi misti nel Mediterraneo", 10 Marzo, <http://www.aspeninstitute.it/aspenia-online/article/migrantie-rifugiati-le-sfide-dei-flussi-misti-nel-mediterraneo> Ultimo accesso 16/12/2019

Savio C. (2018), "Aprile l'Accademia dell'integrazione a Bergamo: «Un progetto che porta dignità e speranza»", 12 novembre 2018, <http://www.santalessandro.org/2018/11/accademia-integrazione-bergamo/> Ultimo accesso 7/01/2020

Tonacci F. (2011), "Test d'italiano ed educazione civica: ecco il permesso a punti per immigrati", 29 luglio,

Università degli studi di Padova. Centro di ateneo per i diritti umani "Antonio Papisca", "Convenzione sullo status dei rifugiati (1951)" [http://unipd-centrodirittumani.it/it/strumenti\\_internazionali/Convenzione-sullo-status-dei-rifugiati-1951/148](http://unipd-centrodirittumani.it/it/strumenti_internazionali/Convenzione-sullo-status-dei-rifugiati-1951/148) Ultimo accesso 7/01/2020

“Le Iene presentano al premier Conte l’Accademia dell’integrazione di Bergamo” (2018), 24 novembre, [https://www.ecodibergamo.it/stories/bergamo-citta/le-iene-presentano-al-premier-contelaccademia-dellintegrazione-di-bergamo\\_1295280\\_11/](https://www.ecodibergamo.it/stories/bergamo-citta/le-iene-presentano-al-premier-contelaccademia-dellintegrazione-di-bergamo_1295280_11/) Ultimo accesso 14/01/2020

Ma l’Accademia per l’Integrazione per voi è di destra o di sinistra?” (2018), 29 ottobre, <https://primabergamo.it/cronaca/laccademia-lintegrazione-destra-sinistra/> Ultimo accesso 14/01/2020

Pagina Facebook Accademia per l’integrazione “Grazie Bergamo” <https://www.facebook.com/Accedemiaperintegrazione/>

Petizione delle Iene “Immigrazione: diamo una possibilità a chi se la merita”, <https://www.change.org/p/giuseppeconteit-matteosalvinimi-e-luigidimaio-immigrazione-diamo-una-possibilit%C3%A0-a-chi-se-la-merita>