

RPS

# *la Rivista delle* Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

DIRETTORE

Stefano Cecconi

COMITATO SCIENTIFICO

Ugo Ascoli

Jean-Claude Barbier

Pietro Barrera

Enzo Bernardo

Marina Boni

Giuliano Bonoli

Paolo Calza Bini

Massimo Campedelli

Dario Canali

Antonio Cantaro

Andrea Ciarini

Giuseppe Costa

Colin Crouch

Gianfranco D'Alessio

Sandro Del Fattore

Paolo De Nardis

Francesca De Rugeriis

Luigina De Santis

Nerina Dirindin

Maurizio Franzini

Gianni Geroldi

Maria Grazia Giannichedda

Ian Gough

Elena Granaglia

Mauro Guzzonato

Matteo Jessoula

Angelo Marano

Nicola Marongiu

Saul Meghnagi

Massimo Paci

Emmanuele Pavolini

Ivan Pedretti

Laura Pennacchi

Mario Pianta

Gianni Principe

Enrico Pugliese

Michele Raitano

Mario Sai

Giovanni Battista Sgritta

Alan Walker



EDIESSE

# la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

APRILE-GIUGNO 2019

*Direzione, redazione e segreteria*  
Via delle Quattro Fontane 109 - 00184 Roma  
Tel. 345 7011231  
rps@ediesseonline.it

*Amministrazione e diffusione*  
Ediesse s.r.l. - Via delle Quattro Fontane 109 - 00184 Roma  
Tel. 0039 6 44870260 - Fax 06 44870335

*Tariffe di abbonamento 2019*  
Annuo 80,00 euro - Estero 160,00 euro  
Sostenitore 180,00 euro  
Una copia 25,00 euro - Arretrati 50,00 euro  
L'importo dell'abbonamento può essere versato  
sul conto corrente postale n. 935015  
intestato a Ediesse s.r.l., specificando la causale

*Proprietà*  
Ediesse s.r.l. Registrazione Tribunale di Roma  
Sezione Stampa n. 57/2004 del 20/02/2004  
spedizione A.P. - 45% - art. 2, comma 20/B  
legge 662/96, Filiale di Roma

*Coordinamento*  
Rossella Basile

*Progetto grafico*  
Antonella Lupi

*Stampa*  
O.GRA.RO. s.r.l. - Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma  
Finito di stampare nel mese di agosto 2019

*Distribuzione in libreria*  
MESSAGGERIE LIBRI S.P.A.

[www.larivistadellepolitichesociali.it](http://www.larivistadellepolitichesociali.it)

*Egregio Abbonato, ai sensi del d.lgs. n. 196/2003 La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne a essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla nostra attività.*

*La informiamo inoltre che Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i Suoi dati od opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione del suddetto decreto legislativo.*

## COMITATO DI REDAZIONE

Luca Alteri  
Lisa Bartoli  
Rossella Basile  
Francesca Carrera  
Stefano Daneri  
Roberto Fantozzi  
Alessandra Fasano  
Mara Nardini  
Alessandro Purificato  
Alessia Sabbatini  
Elisabetta Segre  
Leopoldo Tartaglia

## DIRETTORE RESPONSABILE

Paolo Andruccioli

La Rivista si avvale della procedura di valutazione e accettazione degli articoli *double blind peer review*



il Patronato della CGIL

---

# indice

RPS

## TEMA

### **La nuova immigrazione italiana**

*a cura di Marco Accorinti, Enrico Pugliese e Mattia Vitiello*

*Marco Accorinti, Enrico Pugliese e Mattia Vitiello*

Nuovi flussi migratori, accoglienza e diritti umani.

Nota introduttiva 9

*Antonio Sanguinetti*

La transizione migratoria italiana negli anni della crisi 25

*Enrico Gargiulo*

I sindaci e l'«emergenza» immigrazione:

dal mantra securitario al protagonismo politico 43

*Marcello Maneri*

«Vengono per delinquere»: logiche e cicli

di criminalizzazione dell'immigrazione 63

*Mattia Vitiello*

«Prima agli italiani»: la spesa dei comuni per i servizi sociali 85

*Marco Accorinti ed Elena Spinelli*

L'attività degli operatori sociali tra aiuto e controllo

nel nuovo sistema di accoglienza 103

*Valeria Saggiomo*  
L'associazionismo migrante a Napoli  
e la cooperazione allo sviluppo 121

*Vincenzo Carbone*  
La riarticolazione securitaria del management migratorio:  
il contrasto dell'immigrazione e la vicenda Riace 135

## **ATTUALITÀ**

### **Autonomie regionali differenziate: problemi reali, soluzioni sbagliate**

*Maria Cecilia Guerra*  
Regionalismo differenziato:  
una scorciatoia a favore di pochi 159

*Giordana Pallone*  
La soluzione non è questa autonomia 183

## **DIBATTITO**

### **Riportare i valori al centro della vita umana** (Laura Pennacchi, 2018, *De valoribus disputandum est.* *Sui valori dopo il neoliberalismo*, Mimesis, Milano)

*Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova*  
Sperando contro ogni speranza: il difficile lavoro  
della trasformazione sociale 201

*Elena Granaglia*  
Quattro ragioni per discutere su mercato e valori 209

---

|   |     |
|---|-----|
| <i>Stefano Petrucciani</i><br>Discutere sui valori è necessario | 219 |
|---|-----|

## **APPROFONDIMENTO**

|  |     |
|--|-----|
| <i>Emanuele Polizzi</i><br>Per quale Terzo settore è pensata la riforma?<br>Nodi, rischi e sfide applicative | 227 |
|--|-----|

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| <i>English Abstracts</i> | 245 |
|--------------------------|-----|

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| <i>Le autrici e gli autori</i> | 253 |
|--------------------------------|-----|

RPS

indice



**TEMA**

# La nuova immigrazione italiana

*a cura di Marco Accorinti, Enrico Pugliese e Mattia Vitiello*





# Nuovi flussi migratori, accoglienza e diritti umani. Nota introduttiva

**Marco Accorinti, Enrico Pugliese e Mattia Vitiello**

RPS

## 1. Premessa

«Se l'analisi demografica permette di definire l'ampiezza delle migrazioni bisogna mobilitare altre discipline per avere il senso delle loro diverse dimensioni – geopolitiche, storiche, antropologiche, economiche ma anche giuridiche ed etiche. Ciò perché le migrazioni, legate all'origine ai bisogni delle economie nazionali, sono state sempre più alimentate dalla logica dei diritti universali: una mutazione decisiva e al contempo fragile». Così si espresse François Héran nella lezione al Collège de France in occasione della cattedra assegnatagli nel 2018 pubblicata da Fayard.

Il processo che lo studioso francese mette in luce riguarda un periodo molto lungo. Ma in Italia esso si è mostrato nel giro di pochissimi anni. Si è verificata infatti nel corso di questo decennio una progressiva radicale modificazione dei flussi migratori spostando il focus delle politiche da quello tradizionale della gestione dell'ingresso e della collocazione dei migranti per lavoro – ambito *sostanzialmente* economico – a quello di gestione del flusso di rifugiati e richiedenti asilo – ambito *prevalentemente* dei diritti umani o meglio universali come ritiene Héran.

Ed è essenzialmente di questo che si sta discutendo attualmente in Italia ed è su questo che si è esercitata anche la produzione legislativa – caratterizzata dalla pratica della decretazione d'urgenza – affrontando con grande difficoltà temi che proprio per il carattere umano o universale delle questioni trattate pongono dei vincoli, a volte stringenti, e dei limiti alla legislazione nazionale. Così la materia dei rifugiati e dei richiedenti asilo è in primo luogo regolata nei suoi termini generali da una convenzione internazionale che fa obbligo agli Stati aderenti di accogliere coloro che sono definiti tali. È all'interno di questa cornice che devono muoversi le forme di regolazione internazionale di più basso livello, come ad esempio quelle dell'Unione europea. Restano degli spazi significativi per gli Stati nazionali che, come si vedrà, li gestiscono in maniera diversa e in chiave contraddittoria tra un paese e l'altro e anche in diversi momenti all'interno di uno stesso paese. A questa problematica e ai riflessi sul piano della gestione quotidiana della politica migratoria sono dedicati alcuni dei saggi presenti in questo numero della *Rivista*.

L'attenzione rivolta non solo alla legislazione e alle politiche, ma alla questione umanitaria puntualizzata da Héran non esclude la rilevanza dell'altra questione, quella della realtà degli immigrati già presenti nel paese e che continuano ad arrivarvi, delle loro condizioni e del loro ruolo per l'economia e per la società. Il loro numero complessivo è infatti grande e tuttora crescente – anche se con una riduzione del tasso di incremento – ed è dovuto anche ai processi di ricongiungimento familiare, per cui l'universo degli immigrati presenti nel paese è ora costituito anche da persone appartenenti a tre generazioni.

C'è una complicazione riguardante la base statistica su cui si fonda il nostro discorso: la differenza tra immigrati per lavoro e rifugiati, tra migrazione economica e cosiddetta politica risulta sempre meno netta, come già messo in luce dal numero 2/3 del 2015 della *Rivista delle Politiche Sociali*, in particolare nell'articolo di Giuseppe Cataldi, e come è ribadito in diversi articoli presenti in questo numero.

Assumendo con tutte le cautele del caso i dati Istat sull'argomento, risulta che il numero degli ingressi per motivi di lavoro, che era andato aumentando per oltre trent'anni, comincia a rallentare ovviamente per effetto della crisi oltre che, per l'assenza delle opportunità di ingresso regolari, per motivi di lavoro. E qui – seguendo la distinzione di Héran – dominano i processi economici che si esprimono in una indubbia riduzione della domanda di lavoro soprattutto nelle occupazioni più ambite e meno marginali. Nel frattempo aumenta in maniera praticamente corrispondente il numero di coloro che si dichiarano richiedenti asilo. Certamente – è ben noto – una parte di questi ultimi arriva alla ricerca di lavoro e comunque spinta da motivazioni economiche ma la stragrande maggioranza è in fuga da situazioni di persecuzione diretta e di conflitto: persone che legittimamente aspirano allo status di rifugiati secondo quanto previsto dalla convenzione di Ginevra o quanto meno alla cosiddetta protezione sussidiaria prevista a livello europeo. Il grafico contenuto nell'articolo di Sanguinetti mostra in maniera evidente l'andamento speculare del flusso di lavoratori e di rifugiati.

## *2. Cambiamenti nella composizione dei migranti e dell'orientamento nei loro confronti*

C'è ancora, a proposito delle dimensioni della composizione dell'universo della popolazione con cittadinanza straniera residente in Italia, una questione importante non affrontata specificamente in alcuno degli

articoli: essa riguarda il nesso tra il dato statistico-demografico e la politica migratoria. Appare superfluo ricordarlo, ma il numero di cittadini stranieri presenti in un paese non cambia solo in base ai nuovi ingressi o partenze bensì anche al più o meno facile accesso alla cittadinanza da parte di persone già residenti nel paese stesso. Storicamente le norme di accesso alla cittadinanza in Italia sono state molto restrittive con elementi di allargamento delle possibilità nel corso del tempo. C'è stato un momento significativo rappresentato qualche anno addietro dalla discussione della legge cosiddetta dello *ius soli*: definizione molto impropria di un provvedimento relativo alla possibilità di far accedere a questo diritto anche i figli di immigrati nati in Italia e quelli arrivati bambini. A parte la dizione impropria, si trattava di un provvedimento molto saggio e soprattutto corrispondente alla realtà delle cose. Vicende che hanno avuto luogo nella seconda metà del decennio hanno portato a una progressiva uscita dall'agenda istituzionale della questione con la concentrazione dell'impegno sulle tematiche della sicurezza. Un adeguamento dell'Italia alle legislazioni vigenti in Europa di antica (Francia) e nuova (Germania) tradizione avrebbe portato a un aumento della popolazione con cittadinanza italiana e a una riduzione del numero di quegli italiani (per nascita, lingua, abitudini e identità) con cittadinanza straniera. Intanto l'Italia continua a essere quello che è stato già per molti anni: un grande crocevia migratorio. A un relativo rallentamento dell'immigrazione ha corrisposto un'accelerazione dell'emigrazione all'estero. E le aree di maggiore intensità dell'immigrazione sono anche quelle con la maggiore emigrazione. Ma è la modificazione della composizione dei flussi di immigrazione in corso, e in particolare il modo di approdo in Italia di una parte significativa dei suoi protagonisti (quello via mare), che polarizza l'attenzione sull'immigrazione, portando a un cambiamento nell'opinione pubblica italiana nei confronti degli immigrati. Quest'ultima è drasticamente cambiata soprattutto nel corso della seconda metà del decennio e questo cambiamento – fortemente influenzato dal mutare degli orientamenti istituzionali – non è stato lineare. Comunque si è andata determinando nel corso degli anni una spirale tra l'atteggiamento negativo della popolazione, da un lato, e, dall'altro, il carattere del discorso istituzionale e delle politiche di intervento caratterizzate sempre più da un logica securitaria. Questo può notarsi sia in quelle che sono solitamente definite *immigrant policies*, cioè politiche di integrazione degli immigrati (in particolare le politiche sociali), sia in quelle definite *immigration policies*, vale a dire politiche di gestione dei flussi e di controllo delle frontiere di respingimento o di accoglienza.

RPS

Marco Accorinti, Enrico Pugliese e Matia Virallo

Nel solo volgersi di un quinquennio queste ultime – influenzate ovviamente dall'entità e dalle caratteristiche dei nuovi flussi – hanno virato in una direzione tendente alla sempre più drastica chiusura. La rotta mediterranea – tranne che per un breve periodo di prevalenza della rotta balcanica – ha portato in Europa un numero crescente di immigranti, in prevalenza richiedenti asilo, attraverso viaggi sempre più pericolosi con alti rischi di naufragi e sofferenze di ogni genere. Va ricordata come momento esemplare di solidarietà umana, l'esperienza di Mare nostrum, il cui compito centrale è stato quello esclusivo di ricerca e salvataggio di naufraghi (*search and rescue*) e non di controllo delle frontiere (*border control*). Dopo appena un anno di vita, nel 2015, l'esperienza fu chiusa dal governo allora in carica sulla base di pressioni esterne e interne alla compagine governativa.

In questa funzione di ricerca e salvataggio di naufraghi e potenziali naufraghi un impegno essenziale è stato quello delle organizzazioni umanitarie prima con un ruolo integrativo rispetto a quello di Mare nostrum e poi – dopo la cessazione di questo intervento – di supplenza. Fino a che – come illustra in dettaglio l'articolo di Carbone – una serie di accuse manifestamente infondate e poi una campagna persecutoria non ne hanno reso la vita sempre più difficile<sup>1</sup>.

### 3. Politiche restrittive e decretazione d'urgenza

Le difficoltà a gestire la questione dei rifugiati e dei richiedenti asilo hanno origini antiche e precedenti all'operazione Mare nostrum. Per inquadrare la situazione attuale vanno ricordati due fattori di rilievo. Il primo riguarda i motivi dell'intensificazione dei flussi di migranti nella rotta mediterranea con sbocco in Italia, a Lampedusa ma non solo, e l'obbligo di presentare l'eventuale richiesta di protezione internazionale nel paese di sbarco. Non è il caso di soffermarsi sui motivi della intensificazione dei flussi tranne che per ricordare come guerra e persecuzioni siano stati il principale motivo oltre ai disastri ambientali in diversi paesi. Che questi nuovi flussi si dirigano verso l'Italia ha una spiegazione

<sup>1</sup> Purtroppo una iniziativa giudiziaria con accuse definite nella sentenza del tribunale assolutamente infondate ha dato inizio a una pratica persecutoria e calunniosa nei confronti delle Ong con significative responsabilità a livello istituzionale. Le pratiche calunniose hanno fatto breccia determinando anche a livello di opinione pubblica un atteggiamento di chiusura.

innanzitutto, anche se non esclusivamente, geografica. Meno ovvia e naturale è invece la norma per cui si debba chiedere asilo solo nel posto di sbarco. Si tratta di una norma approvata in maniera irresponsabile all'interno degli accordi Dublino 2 dai rappresentanti del Governo Berlusconi *ter*, all'interno del quale il partito della Lega Nord (l'attuale Lega) svolgeva un ruolo assolutamente determinante nell'ambito delle politiche migratorie. Dati i costi sociali, politici e organizzativi per l'Italia non c'era alcun motivo comprensibile alla base della firma di quell'accordo. E in seguito non c'era alcun motivo per non denunciarlo da parte dei governi che si sono succeduti.

In questo quadro vanno viste le politiche di gestione della presenza dei rifugiati per le quali si è registrato un progressivo condizionamento dalla preoccupazione per la sicurezza rispetto a quella dell'accoglienza e della solidarietà. Questo riguarda le iniziative legislative degli ultimi anni che hanno assunto, almeno per quel che riguarda le più importanti, il carattere di decreto legge. Naturalmente non tutta la politica migratoria e la stessa politica di frontiera avvengono per decreto. Così ad esempio l'accordo con la Libia quale «paese sicuro» verso il quale respingere i migranti «illegali» diretti in Italia non è inserito in alcun decreto essendo invece frutto di un accordo tra i due paesi non rientrante in alcuna disposizione di legge.

La decretazione d'urgenza ha caratterizzato la politica migratoria a partire dal Governo Gentiloni nel 2017 con il cosiddetto decreto Minniti (legge 17 febbraio 2017) ed è proseguita con un'intensificazione delle norme e delle pratiche di chiusura per tutto il periodo successivo. Diventando una sorta di pratica ossessiva durante il governo giallo-verde traendo spunto da situazioni spesso create ad arte quale è il caso della nave Diciotti della quale si parla nell'articolo di Carbone e più di recente nel caso della Sea-Watch 3.

Il nuovo quadro nei flussi in arrivo e il nuovo orientamento dell'opinione pubblica e soprattutto delle istituzioni si riflette nei contenuti del decreto cosiddetto «Minniti» (che è stato convertito con la legge 13 aprile 2017 n. 46) per l'accelerazione dei procedimenti per il riconoscimento della protezione internazionale nonché delle norme volte a contrastare l'immigrazione illegale. In sostanza, viene introdotto un nuovo modello processuale che semplifica e accelera i tempi e si conclude con un decreto di accettazione o respingimento della richiesta e viene resa più difficile la possibilità di ricorso e impugnazione della decisione. Il ricorso è ammesso entro 30 giorni dalla notifica che si conclude con un «decreto non reclamabile», cioè senza possibilità di appello, entro 60

RPS

Marco Accorinti, Enrico Pugliese e Matia Virallo

giorni dalla presentazione del ricorso. Ma quel che rende più rischiosa la situazione degli immigrati, senza per altro rendere meno confusa la situazione, è la soppressione del secondo grado di giudizio per i richiedenti asilo che hanno fatto ricorso contro un diniego. A ciò va aggiunta la trasformazione dei Cie (Centri di identificazione ed espulsione) in Cpr (Centri di permanenza per il rimpatrio).

Per facilitare l'effettività dei provvedimenti di espulsione – si legge nel decreto – è previsto il potenziamento della rete dei Centri di permanenza per il rimpatrio, che saranno da dislocare ove possibile in aree più facilmente raggiungibili e utilizzando strutture pubbliche da riconvertire individuate sentiti i presidenti delle Regioni interessate.

Di un certo interesse sarebbe stata una norma che andava in direzione dell'accoglienza, vale a dire l'impiego dei richiedenti asilo in attività socialmente utili: allo scopo di favorirne l'integrazione nel territorio e nel tessuto sociale. Ma questa norma, che pure aveva suscitato qualche perplessità, è ormai superata dal continuo evolversi del nome, delle funzioni e delle condizioni dei molteplici centri che ospitano rifugiati e richiedenti asilo soprattutto dopo l'emanazione del primo dei decreti imposti dal ministro dell'Interno Salvini. Insomma, più che un'attenzione all'accoglienza si nota una linea volta al controllo e a facilitare le espulsioni: linea per altro non facilmente praticabile anche perché non ogni paese è disponibile ad accettare gli espulsi.

Infine, va ricordato il decreto legge n. 14 del 20 febbraio 2017, convertito nella legge n. 48 del 18 aprile 2017, che, pur contenendo delle disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, presenta alcune significative ricadute sulle politiche migratorie e le condizioni di vita degli immigrati. Tra queste si ricordano quelle norme che rafforzano i poteri di intervento dei sindaci. Le relative disposizioni sulla sicurezza e il decoro urbano hanno come bersaglio non solo le situazioni di illegalità legate ad attività criminali penalmente rilevanti ma anche situazioni di presunta illegalità legate piuttosto alla marginalità sociale come l'accattonaggio e l'occupazione di spazi pubblici.

#### *4. Una relazione pericolosa per i migranti: l'accordo con il governo di Tripoli*

Come si diceva, il decreto Minniti è stato preceduto dalla firma, nel 2 febbraio del 2017, di un memorandum d'intesa tra il primo ministro italiano Gentiloni e Fayez al-Sarraj, capo del governo libico sostenuto

dall'Onu, che si concentra prevalentemente sul contrasto all'immigrazione «illegale» e il rafforzamento delle frontiere.

Il memorandum prende ispirazione dall'accordo Ue-Turchia del marzo del 2015, e come questo è volto a esternalizzare il controllo dell'immigrazione a un paese che rappresenta una «porta d'accesso» cruciale per l'Europa. Occorre tuttavia sottolineare come, sotto molti punti di vista, esso rappresenti una cattiva riproduzione del suo predecessore.

In primo luogo, l'accordo non prevede alcun progetto di reinsediamento, l'unico aspetto realmente innovativo definito tra Ue e Turchia. Infatti, non solo nell'intero memorandum d'intesa non vengono mai menzionati i termini «rifugiato», «migrazione legale» o «canali di accesso», ma le parti non menzionano le differenze di status giuridico dei migranti, assimilandoli tutti nella categoria indifferenziata dei migranti illegali.

In secondo luogo, c'è ancora meno chiarezza circa l'origine e la destinazione dei fondi da usare per finanziare le attività previste dal MoU. L'articolo 4 stabilisce che «la parte italiana finanzia i progetti menzionati nel memorandum o proposti dal comitato misto di cui all'articolo 3 senza oneri aggiuntivi per il bilancio italiano», nonché «utilizzando i fondi comunitari disponibili». Di conseguenza, non è chiaro se e in che misura questi fondi saranno utilizzati per la cooperazione o per il contrasto delle migrazioni.

In terzo luogo, la situazione politica e dei diritti umani in Libia è molto più preoccupante. Il riferimento alla questione del rispetto dei diritti umani dei migranti di cui all'articolo 5 – secondo cui «le parti si impegnano a interpretare e applicare il presente memorandum conformemente ai loro obblighi internazionali e agli accordi sui diritti umani di cui sono firmatarie» – è chiaramente insufficiente. Si ricordi che la Libia non è firmataria della Convenzione sul diritto di asilo del 1951, né esiste un quadro di protezione nazionale che garantisca che i possibili beneficiari di protezione internazionale non siano rispediti nei loro paesi di origine.

### *5. I decreti Salvini e i diritti umani*

L'impostazione securitaria mirata alla repressione dei soggetti sociali più vulnerabili che si trovano in uno status di illegalità legato alla condizione di marginalità sociale viene ampliata e rafforzata dai provvedimenti adottati dalla maggioranza di governo uscita dalle elezioni del 4 marzo 2018. Si può dire per la precisione che – pur all'interno della stessa linea – i decreti Salvini rappresentino un vero e proprio salto di qualità. Va

RPS

Marco Accorinti, Enrico Pugliese e Matia Vitello

inoltre precisato che se la scelta della decretazione di urgenza poteva essere giustificata per alcuni aspetti – ad esempio l'elevato afflusso di immigrati all'epoca dell'emanazione del decreto Minniti –, a prescindere dal merito, lo stesso non vale per il decreto Salvini emanato in una fase in cui i flussi si erano significativamente ridotti (senza per altro portare a una riduzione del numero dei morti in mare).

Il decreto (poi convertito in legge con il provvedimento n. 132 del 1° dicembre 2018) si compone fondamentalmente di tre parti che riguardano materie assolutamente diverse: una sulle questioni migratorie, più specificatamente sul diritto di asilo e la cittadinanza; una riguardante il terrorismo e la criminalità mafiosa; infine, una parte riguardante l'organizzazione del Ministero dell'Interno. A prescindere dall'improbabile coerenza fra le materie, che non giustificherebbe l'accorpamento in un solo provvedimento, va detto che la parte sull'immigrazione è preponderante e insiste in maniera particolare su di una componente specifica dell'immigrazione: su coloro i quali richiedono asilo e in particolare su una forma specifica, cioè sulla protezione umanitaria.

In sostanza la legge introduce delle norme che abrogano o integrano articoli di interventi legislativi precedenti e vanno in direzione dello smantellamento di tutele, garanzie e diritti preesistenti e a rendere l'accesso degli immigrati ai diritti e ai servizi sempre più ristretto. Un fatto particolarmente grave è l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari destinato a quei migranti che arrivano in Italia in cerca di protezione data la loro condizione di «migrante forzato» ma che non sono – o quanto meno non riescono a dimostrare di essere – in possesso dei requisiti necessari per rientrare nella condizione di rifugiati secondo i parametri stabiliti dalla Convenzione di Ginevra o della protezione sussidiaria.

A queste norme si aggiunge l'articolo 12 che prevede la trasformazione del sistema Sprar nel «Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati» (Siproimi) a cui non potranno più accedere i richiedenti asilo, i titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari e i titolari di permesso di soggiorno per casi speciali.

Parallelamente allo svuotamento degli Sprar si ordina un potenziamento dei Centri di permanenza per il rimpatrio sia nei termini di tempo di permanenza, passando dal massimo di 90 a quello di 180 giorni, sia dal punto di vista finanziario, con un passaggio di risorse dal «Fondo per il rimpatrio assistito e volontario» al «Fondo rimpatri» sempre del Viminale.



Allo scopo di fornire una documentazione dettagliata della realtà e della evoluzione dei vari centri nei quali i migranti vengono tenuti, ospitati o custoditi, l'articolo di Accorinti e Spinelli presenta l'intera gamma di questi istituti con riferimento alla loro evoluzione recente, a partire dalla vigilia della fase della decretazione di urgenza fino al primo «Decreto sicurezza» firmato dal ministro Salvini. L'analisi delle funzioni della maggior parte dei centri mostra come essi abbiano progressivamente perso la loro natura originaria di strutture di accoglienza volte a favorire l'integrazione e vengono considerate come luoghi in cui la presenza dei richiedenti asilo rientra nell'ambito dell'ordine pubblico e della sicurezza imponendo funzioni di controllo agli operatori sociali.

Con l'articolo 15 viene meno la possibilità del gratuito patrocinio nei casi in cui il ricorso del migrante contro il diniego della protezione sia dichiarato improcedibile o inammissibile. Non si tratta di una cosa da poco. Alle norme restrittive sul riconoscimento del diritto allo status di rifugiato seguivano sempre ricorsi che non infrequentemente finivano con esito positivo per i migranti anche grazie alla bravura e all'impegno degli avvocati. Con questa norma non solo si mette in condizione di difficoltà l'immigrato ma si rende anche difficile il lavoro di chi si impegna nei loro confronti.

Si norma anche sulla revoca della cittadinanza italiana (articolo 14) che scatta anche per i colpevoli di reati con finalità di terrorismo o eversione dell'ordinamento costituzionale. Infine è previsto un raddoppio del tempo a disposizione (4 anni) per la definizione dei procedimenti per la concessione della cittadinanza per matrimonio e per residenza.

Infine occorre citare quello che ha rappresentato l'articolo più controverso della legge e che ha dato seguito a numerosi ricorsi da parte dei Comuni. Ci riferiamo all'articolo 13 recante delle disposizioni in materia di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo e dei rifugiati che limitano la loro inclusione nel welfare italiano il cui accesso è centrato sulla residenza anagrafica.

Proprio su questo aspetto si concentrano le considerazioni di Gargiulo che mettono in luce come la progressiva difficoltà di accesso alla residenza provoca seri rischi di sbandamento degli immigrati dato che la residenza è richiesta per molteplici attività e per accedere a diversi servizi. In un certo senso l'introduzione di queste difficoltà rende più problematici i processi di integrazione. Più in generale – mostra Gargiulo – si introduce in maniera sempre più stringente una pratica di verifica basata sul principio della «meritevolezza», un'antica pratica di controllo dei poveri, che in questa fase si esercita soprattutto sugli immigrati.

RPS

Marco Accorinti, Enrico Pugliese e Mattia Virallo

RPS

NUOVI FLUSSI MIGRATORI, ACCOGLIENZA E DIRITTI UMANI. NOTA INTRODUTTIVA

Più di recente è stato emanato il cosiddetto decreto Salvini bis, decreto legge 14 giugno 2019 n. 53, con l'obiettivo dichiarato di «contrasto all'immigrazione illegale» e che in realtà si traduce essenzialmente nel porre maggiori ostacoli al soccorso in mare. A tale scopo si afferma che qualsiasi decisione riguardante l'ingresso in acque territoriali di navi sarà presa di concerto con i ministri della Difesa e dei Trasporti<sup>2</sup>.

Qualora le autorità ponessero alle navi il divieto di ingresso nelle acque territoriali italiane, in violazione di questo divieto è previsto il pagamento di una sanzione amministrativa da un minimo di 10.000 euro a un massimo di 50.000, fatta salva l'applicabilità di eventuali sanzioni penali. In ipotesi di reiterazione della violazione, posta in essere mediante l'utilizzo della stessa nave, si applica, inoltre, la sanzione accessoria della sua confisca amministrativa con sequestro cautelare immediato<sup>3</sup>.

Queste norme sono di indubbia incostituzionalità; infatti la Costituzione stabilisce all'articolo 77 che provvedimenti di questo genere possono essere adottati solo in casi straordinari di necessità e urgenza. Inoltre, esse violano sostanzialmente anche la Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita in mare e la Convenzione Sar sulla ricerca e il salvataggio in mare, che impongono a qualsiasi tipo di imbarcazione di soccorrere chi si trova in difficoltà.

Si può però senza dubbio concludere sul fatto che tali iniziative sembrano più dettate da un intento punitivo e dalla volontà di determinare un forte impatto mediatico che dalla volontà di accogliere in maniera solidale gli aventi diritto alle varie forme di protezione. E neanche sul piano ritenuto obiettivo primario del controllo degli ingressi e delle espulsioni dei non aventi diritto si possono vantare successi.

<sup>2</sup> La situazione scaturita dal salvataggio operato dalla Sea Watch 3 e l'arresto della capitana Carola Rackete per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e per rifiuto di obbedienza a nave da guerra ha mostrato le contraddizioni interne a questo provvedimento. In particolare, la non convalida dell'arresto e il rigetto della richiesta di misura cautelare della capitana della Sea Watch 3 presentata dal pubblico ministero da parte del giudice per le indagini preliminari perché ha adempiuto a un obbligo derivante dalle convenzioni internazionali in merito al diritto della navigazione e al salvataggio in mare sottolineano con la forza del diritto l'infondatezza giuridica oltre che la disumanità del cosiddetto decreto Salvini bis.

<sup>3</sup> Il decreto, fortemente voluto dal ministro Salvini, è stato approvato dal Senato il 5 agosto 2019, divenendo così legge nonostante alcuni aspetti di incostituzionalità da molte parti denunciati. Tale approvazione non può non far notare l'eccesso e il carattere inusitato delle misure volute.

## 6. Le politiche sociali in un clima tempestoso

Alle politiche sociali riguardanti gli immigrati – le *immigrant policies* – sono dedicati soprattutto i contributi di Vitiello e di Accorinti e Spinelli. Il primo parte dalla evoluzione dell'entità e dei criteri della spesa per i servizi sociali mostrando come l'esito sia una crescente riduzione della qualità e della entità delle misure sociali volte a rispondere ai bisogni della popolazione immigrata. Ciò con il paradosso che nel frattempo montano critiche ed equivoci su di un presunto eccesso di spese a loro vantaggio.

È necessario pertanto puntualizzare i termini della questione sottolineando innanzitutto che esistono due principali linee di spesa con destinatari specifici e diversi. La prima riguarda le spese per l'erogazione di servizi sociali sostenute dai comuni sulla base di finanziamenti pubblici (statali e regionali) oltre che sulle loro entrate. Questa si articola in sette aree di utenza tra cui è prevista anche l'area degli immigrati e dei nomadi. Quindi in linea di principio gli immigrati possono accedere sia ai servizi previsti dalle politiche di integrazione (politiche dirette) sia ai servizi previsti dalle politiche sociali (politiche indirette). Ma questo è ben lungi dal riflettere una situazione di privilegio, bensì indica come ci sono particolari esigenze legate alla condizione specifica di immigrati. La seconda – che effettivamente è quella aumentata significativamente nel corso degli ultimi anni – è invece rappresentata dalle spese per l'accoglienza delle diverse categorie di richiedenti protezione. Frequentemente – ribadisce Vitiello – si dimentica che questa tipologia di spesa si basa su finanziamenti che la Commissione europea destina ai paesi membri più coinvolti dai nuovi flussi di migranti richiedenti protezione internazionale.

In generale le politiche sociali mostrano contemporaneamente una persistente insufficienza rispetto alle esigenze della popolazione immigrata e non, e una tendenza alla riduzione degli interventi sociali a favore di una loro progressiva monetizzazione, vale a dire a privilegiare sussidi economici in risposta alle domande più varie anziché fornire direttamente servizi: pratica volta tradizionalmente a gestire situazioni di emergenza e non a rispondere a una ordinata pratica di gestione delle politiche sociali.

Tra le risorse di cui i comuni dispongono per le attività in questo ambito, quella fondata su risorse proprie resta quella con l'incidenza maggiore, anche a fronte della sua riduzione quantitativa. Insomma è sui comuni che grava la spesa per i servizi sociali per immigrati e non. E tutto questo

RPS

NUOVI FLUSSI MIGRATORI, ACCOGLIENZA E DIRITTI UMANI. NOTA INTRODUTTIVA

– in una situazione di aumentati rischi di impoverimento ed esclusione sociale – tende a ridurre la solidarietà, anche per la cattiva immagine degli immigrati che si è andata consolidando negli ultimi anni.

Il problema della meritevolezza analizzato nel lavoro di Gargiulo torna centrale nel contributo di Accorinti e Spinelli, mettendo in luce l'effettiva drammaticità della situazione di chi praticamente deve valutarne l'esistenza tra gli immigrati a carico dei servizi sociali e inseriti nei centri di accoglienza. Mentre la condizione di questi ultimi diventa strutturalmente più problematica sull'altro fronte, quello delle decisioni istituzionali, la linea securitaria – che ha preso il sopravvento rispetto a quella della solidarietà – rende più limitati gli spazi dell'effettiva accoglienza e della possibile guida in un percorso di inclusione, attraverso quella che Appadurai definisce la «capacità di aspirare» per gli immigrati stessi. Gli operatori sociali impegnati si pongono problemi morali e deontologici quando da parte istituzionale provengono richieste che portano in direzione dell'esclusione o dello sgombero. Insomma il problema di non facile soluzione è come concretamente sfidare le politiche e le pratiche ingiuste in un quadro previsto a livello internazionale dal codice deontologico degli assistenti sociali.

Le chiusure, l'orientamento securitario, la riduzione della solidarietà e della disponibilità all'accoglienza che caratterizzano questa fase non sono solo una caratteristica italiana, anche se l'Italia è andata avanti oltre misura in questa direzione: in tutta Europa si è andato creando per gli immigrati quello che Theresa May ha proposto e imposto al Regno Unito e che lei stessa ha definito *hostile environment*. In questo nuovo contesto ambientale si muovono i protagonisti dell'azione sociale a vantaggio degli immigrati e delle stesse associazioni degli immigrati, a volte anche con successo. Ne è prova quanto scritto nell'articolo della Saggiomo sull'associazionismo migrante a Napoli che mostra come si possa verificare una relazione virtuosa tra attivisti nella società civile e istituzioni per promuovere non solo un processo di integrazione in loco degli immigrati ma anche delle iniziative di collaborazione allo sviluppo che vedano come protagonisti gli stessi immigrati. In generale gli orientamenti più o meno esplicitamente dichiarati in direzione dell'*hostile environment* sono complementati dall'ipocrita espressione «aiutiamoli a casa loro». Raramente espressioni del genere sono accompagnate da proposte concrete. E non a caso: sfugge che il miglior modo dell'aiuto nei paesi di provenienza è attraverso una partecipazione degli immigrati stessi. E non allo scopo di favorirne il rimpatrio ma per un'efficace azione cooperativa per lo sviluppo.

## 7. Conclusioni

Tornando alla premessa e al discorso di Hénar, ci troviamo di fronte a una situazione paradossale. Da una parte le nuove caratteristiche dei migranti e il ruolo sempre più importante dei rifugiati e richiedenti asilo pongono come centrale la questione dei diritti umani. D'altro canto, il tipo di intervento legislativo politico e lo stesso discorso pubblico mostrano un'evoluzione in direzione di un'immagine degli immigrati – soprattutto della componente più fragile, cioè dei richiedenti asilo – sempre più negativa, rappresentandoli a volte come irregolari, falsi rifugiati, terroristi, portatori di malattie. Sul discorso pubblico l'articolo di Manneri mostra chiaramente come il «paradigma della sicurezza» associato al «paradigma dell'assedio» siano diventati i principi di comprensione che hanno portato da una parte a una deresponsabilizzazione morale della società e dall'altra all'affermazione di interventi pubblici improntati sulla sicurezza, sul controllo e sulla criminalizzazione del «clandestino». L'accoglienza viene quindi presentata come spreco delle risorse pubbliche. Tale rappresentazione permette di giustificare non solo il rifiuto del loro ingresso nel paese ma anche la loro esclusione dai servizi sociali.

E la spesa che i Comuni sostengono per l'implementazione dei servizi sociali rappresenta il bersaglio preferito dal discorso politico anti-immigrazione. Le amministrazioni comunali sono sottoposte a un carico molto pesante giacché l'ambito territoriale dei comuni è la principale dimensione spaziale dei processi di integrazione degli immigrati. Ma, come si è appena visto, gli operatori sociali che si devono occupare del loro inserimento si trovano spesso impreparati ad affrontare problemi anche etici nell'interpretazione delle norme alla luce del proprio mandato professionale.

A questo specifico problema si affianca quello del quadro entro cui si deve muovere l'azione dei comuni che è stato caricato di normative a carattere securitario che in parte danno autonomia rispetto alle iniziative che gli enti locali possono prendere (quali le ordinanze volte a garantire il decoro urbano), dall'altra impongono delle pratiche di controllo o vincoli all'azione solidale come denunciato dai sindaci di importanti città italiane.

In una situazione difficile e complessa come quella determinata dal cambiamento dei flussi migratori dell'ultimo quinquennio sarebbe stata necessaria un'adeguata capacità innovativa sul piano dell'accoglienza e

RPS

Marco Accorinti, Enrico Pugliese e Mattia Vitello

dell'inclusione. Gli articoli qui raccolti mostrano come semmai da questo punto di vista si siano fatti dei passi indietro.

Il risultato è un aumento della miseria e del numero dei diseredati, ma anche di coloro i quali hanno capitale umano e forza morale per poter affrontare un percorso di inclusione ma che si trovano in una situazione fragile dal punto di vista istituzionale.

Sono saltate le distinzioni tra emigrazione politica ed emigrazione economica ed è aumentato il numero dei soggetti la cui condizione e i cui diritti non sono contemplati dalle politiche sociali e che finiscono per trovarsi in una condizione di non meritevolezza rispetto al quadro delle politiche sociali e dei tradizionali compiti e modelli deontologici del servizio sociale. Vale la pena di ribadire l'affermazione di Shimon E. Spiro contenuta nel saggio di Accorinti e Spinelli: «Dal momento che la migrazione “irregolare” di forza lavoro è diventata un fenomeno su scala globale, si potrebbe pensare a una revisione dei codici deontologici nazionali e internazionali, per stabilire esplicitamente i doveri etici dei professionisti nei confronti di persone che, per qualunque motivo, sono state escluse giuridicamente dalla società». Ma questa non è la fase ideale perché questo auspicio si realizzi.

Vogliamo concludere riprendendo l'articolo di Carbone – fondato su di una vasta documentazione frutto di indagine sul campo, di analisi delle fonti amministrative e della letteratura – sull'esperienza di Riace con la sua storia, il coinvolgimento della popolazione locale, gli apprezzamenti a livello nazionale e internazionale da parte di persone autorevoli e istituzioni e per converso l'attenzione ben poco benevola ricevuta da parte delle autorità preposte alla gestione e al controllo centrale dell'accoglienza ai rifugiati. Mentre un documentario del regista Wim Wenders illustrava l'esperienza di Riace a livello internazionale, in Italia – e non solo nei giornali della destra – procedeva la diffamazione da parte di soggetti istituzionali, fino a un intervento della magistratura con accuse iniziali inverosimili cadute in istruttoria ma con pesanti misure punitive riservate solitamente a membri della piccola e grande criminalità organizzata. Le pratiche di Mafia Capitale alle spalle degli immigrati e le tante forme di gestione rapace dei centri di accoglienza hanno destato meno attenzione e meno scandalo degli sforzi generosi di un sindaco convinto del dovere dell'accoglienza che forse potrà avere commesso qualche azione amministrativa non del tutto coerente alla normativa in materia cercando appunto di innovare nella linea della solidarietà e dell'efficacia.

Non sarà facile seguire l'impostazione di Héran o il suggerimento di

Spiro quando il contesto politico e istituzionale mette chi innova – e si impegna con sforzo ed entusiasmo in direzione della solidarietà – alla stregua dei malviventi.

RPS

Marco Accorinti, Enrico Pugliese e Mattia Virallo





## La transizione migratoria italiana negli anni della crisi

**Antonio Sanguinetti**

RPS

*Negli ultimi dieci anni le migrazioni verso l'Italia sono radicalmente cambiate. Si è aperta una lunga fase di transizione, conseguenza sia dei cambiamenti legislativi interni sia delle trasformazioni dello scenario internazionale ed europeo. Le principali trasformazioni si sono prodotte nell'ambito degli ingressi e nei permessi di soggiorno rilasciati. Da qualche anno il motivo maggiore di ingresso è il ricongiungimento familiare, nello stesso arco di tempo gli arrivi per lavoro si sono quasi azzerati. Si è abbassata l'età dei migranti in arrivo ed è accresciuta la quota di «minori stranieri non accompagnati», ultima disperata strategia per superare i confini ed essere accolti in Europa. Sulla composizione migrante*

*della forza lavoro la nuova fase non ha prodotto delle cesure. Al contrario si sono rafforzati i meccanismi di segregazione etnica e spaziale. I migranti si concentrano in alcuni settori specifici dell'economia dove occupano le posizioni professionalmente inferiori e nelle quali le loro capacità non vengono valorizzate. Una situazione di isolamento che si nota anche nella localizzazione geografica dell'attivazione dei contratti di lavoro: per alcune nazionalità emerge una elevata correlazione tra alcune aree e i nuovi contratti stipulati dai lavoratori migranti. Si costituisce sempre più un mercato del lavoro razzializzato, in cui si creano gerarchie basate sull'origine nazionale e sul colore della pelle.*

### *1. Introduzione: migranti economici, rifugiati e richiedenti asilo*

Negli ultimi anni le migrazioni verso l'Italia e l'Europa sono state caratterizzate da profonde trasformazioni tanto che i media hanno denominato questa fase «crisi dei rifugiati», ponendo l'attenzione quasi esclusivamente sull'arrivo di profughi in fuga dalle guerre. I casi più noti, e probabilmente tra i più tragici, sono stati: la guerra civile in Siria; l'escalation militare dell'Isis nel Medio Oriente; i conflitti tra milizie in Libia. Si tratta evidentemente dei principali avvenimenti emersi nel dibattito pubblico, tuttavia è bene ricordare che altrettante sono state le aree colpite da crisi umanitarie dovute a conflitti armati o all'inasprirsi di regimi

dittatoriali. Inoltre è divenuta sempre più significativa la presenza dei cosiddetti «rifugiati ambientali», ossia persone in fuga da territori nei quali non è più possibile la vita a causa dei devastanti cambiamenti climatici (Sassen, 2015). Questi ultimi hanno provocato lo spostamento in massa di milioni di persone, che per sopravvivere o per garantirsi un livello di vita dignitoso sonoigrate verso i paesi limitrofi e, in misura sensibilmente inferiore, anche verso l'Europa (Conforti, 2017; Di Pasquale, Stuppini e Tronchin, 2016).

Tuttavia l'emergere di crisi umanitarie spiega solo in parte i recenti cambiamenti nel fenomeno migratorio. La grande pressione sui confini dell'Europa è stata altrettanto determinata dalla sostanziale chiusura di quasi tutte le strade di accesso legale per i migranti economici. Infatti, oltre agli sconvolgimenti verificatisi nei paesi di origine, ci sono stati notevoli cambiamenti legislativi nei paesi di arrivo. Molti Stati europei, a seguito della crisi economico-finanziaria, hanno deciso di limitare notevolmente le possibilità di trasferimento degli individui in cerca di lavoro verso i loro territori nazionali. Al fine di ottenere questo risultato, i governi hanno operato in diversi modi: dal restringimento dei requisiti necessari all'ottenimento di visti dall'estero, alla drastica riduzione delle quote di ingresso regolare per motivi di lavoro. Tuttavia l'effetto di tali misure non è stato quello di chiudere ogni via d'accesso all'Europa. A trasformarsi, da un lato, sono state le strategie e i tentativi di regolarizzazione messi in atto dai migranti, che hanno visto nella richiesta di asilo il principale strumento di emersione, dall'altro, i mutamenti legislativi hanno prodotto una notevole complicazione nel viaggio verso il paese di destinazione. Prima dei recenti mutamenti legislativi, infatti, l'arrivo via mare, in seguito all'attraversamento di molteplici confini via terra, era consistente ma marginale. Negli ultimi anni, invece, il Mediterraneo è divenuto essenzialmente l'unica via di accesso per i non comunitari provenienti dall'Africa e dall'Asia. Un tragitto, quest'ultimo, che, come mostra un rapporto dell'Unhcr (2018), viene gestito con metodi criminali, sia dai trafficanti di esseri umani sia dalle milizie di base in Libia, i quali in molti casi sottopongono i migranti a soprusi e violenze estreme.

Le migrazioni sono divenute uno dei principali terreni di scontro politico in Europa, proponendo, a vari livelli, la limitazione della libertà di movimento. La consistente proliferazione di nuovi interventi normativi nell'ambito delle migrazioni non aiuta nel delineare chiaramente lo stato attuale del fenomeno poiché ogni analisi si poggia su incerte basi giuridiche e sociali. Per gli studiosi, infatti, vi è il concreto rischio che

le argomentazioni possano essere superate dai nuovi avvenimenti nell'arco di un breve periodo. Eppure, analizzando l'attività dei governi, si può constatare come vi sia un filo rosso che collega i vari provvedimenti: da un lato il contrasto delle migrazioni, dall'altro la contrazione dei diritti per coloro che già vivevano sul territorio nazionale, in particolare la riduzione delle tutele per i richiedenti asilo e i rifugiati. Dall'osservazione delle migrazioni verso l'Italia dell'ultimo decennio si possono estrapolare delle tendenze di fondo. Un trend scaturito sia dalle trasformazioni «dall'alto», ossia quelle avvenute a seguito dell'emanazione di nuove leggi nazionali ed europee e dagli accordi stipulati con i paesi di transito, sia dai cambiamenti prodotti «dal basso», come reazione a tali trasformazioni e strategie messe in atto nel tentativo di passare le frontiere per giungere in Europa.

L'intento dell'articolo è di delineare per grandi linee le principali caratteristiche delle migrazioni verso l'Italia dell'ultimo decennio. A tale scopo sono state seguite alcune linee di ricerca che riguardano i permessi di soggiorno rilasciati, le richieste e il riconoscimento della protezione internazionale e l'inserimento nel mercato del lavoro. A partire dai più significativi cambiamenti legislativi, che hanno chiaramente provocato una cesura con il passato, il compito della ricerca è comprendere i termini nei quali si è prodotto il cambiamento delle modalità di ingresso e delle forme di integrazione sul territorio nazionale. Dalla descrizione delle tendenze maturate negli ultimi dieci anni si proverà a delineare gli elementi peculiari della «nuova immigrazione italiana».

## *2. La trasformazione «dall'alto» delle migrazioni verso l'Italia. Dal permesso di soggiorno per motivi di lavoro alla richiesta di protezione internazionale*

Le politiche migratorie italiane – per quel che riguarda gli ingressi e i permessi di soggiorno – sono sempre state caratterizzate da un approccio emergenziale (Barbagli, Colombo e Sciortino, 2003; Colucci, 2018). Lo strumento simbolo del governo è stata la cosiddetta «sanatoria», ossia il provvedimento di regolarizzazione dei migranti privi di documenti presenti sul territorio italiano<sup>1</sup>. Da questo punto di vista, le misure di

<sup>1</sup> I provvedimenti di regolarizzazione in Italia hanno una lunga storia. Il primo risale al 1982, con 12 mila domande accolte, ma quelli più corposi arrivarono in seguito: nel 1986, con 105 mila domande accolte; nel 1990, con 217 mila; nel

governo dell'immigrazione sono state improntate per lo più al controllo e alla progressiva chiusura dei confini. L'unico strumento di regolazione degli ingressi legali presente nell'ordinamento italiano è il «Documento di programmazione dei flussi di ingresso» – denominato più semplicemente «Decreto flussi» –, introdotto dalla legge Turco-Napolitano n. 40/1998 (art. 3; art. 19). All'interno di questa legge, il «Decreto flussi» rappresentava una norma di programmazione che avrebbe dovuto definire le soglie massime di stranieri da ammettere sul territorio nazionale per motivi di lavoro (subordinato, autonomo, stagionale). Il potere di emanazione del «Decreto flussi» è affidato alla presidenza del Consiglio dei ministri, che stabilisce le quote sulla base dei criteri generali indicati nel «Documento programmatico triennale» (legge 40/98, art. 3, comma 1). In caso di mancata pubblicazione dei decreti di programmazione annuale, la determinazione delle quote è disciplinata in via transitoria e non può superare le soglie stabilite nell'anno precedente dalla medesima legge. Inoltre, la legge prevedeva la possibilità di concedere una via di ingresso privilegiata per i lavoratori provenienti dai paesi con i quali l'Italia aveva stretto degli accordi «per la regolamentazione dei flussi di ingresso e delle procedure di riammissione»<sup>2</sup>. Nonostante la sua unicità nel contesto legislativo italiano, il «Decreto flussi» è stato ampiamente criticato soprattutto a causa del carattere di subordinazione del soggiorno regolare alla presenza nel mercato del lavoro. In tal senso, si faceva notare come i migranti fossero considerati esclusivamente una risorsa economica aggiuntiva, connessi indissolubilmente con il loro posto di lavoro, e dunque passibili di espulsione qualora non fosse più richiesta la loro prestazione (Raimondi e Ricciardi, 2004). Secondo la legge, i migranti intenzionati a trasferirsi in Italia dovevano trovare un impiego dal loro paese di origine prima ancora di arrivare sul territorio italiano: un iter estremamente difficile. Proprio per tale requisito, il «Decreto flussi» era di solito, e sempre con maggior frequenza, utilizzato dalle persone già presenti sul territorio italiano. Le quali erano costrette a fingere un ritorno nel paese di origine per potersi regolarizzare. Tale aspetto, nel tempo, ha implicitamente

1995, con 245 mila; nel 1998, con 217 mila. L'apice fu toccato nel 2002, a seguito dell'approvazione della legge Bossi-Fini, con oltre 637 mila domande accolte a fronte di circa 705 mila richieste. Negli anni successivi vi è stata solo un'altra regolarizzazione: nel 2009, a seguito dell'entrata in vigore del Pacchetto sicurezza, denominato «Sanatoria colf e badanti», con la quale si presentarono quasi 300 mila domande, di cui oltre 215 mila furono accolte.

<sup>2</sup> Legge n. 40/1998, art. 19, comma 1.

trasformato la funzione di tale dispositivo legislativo da strumento di programmazione degli ingressi regolari in una sorta di «sanatoria mascherata» (Colombo, 2012).

Attualmente il «Decreto flussi» è quasi inutilizzato: l'ultimo, approvato in via ordinaria, risale al 2006<sup>3</sup> e rientrava all'interno dei criteri stabiliti dal «Documento programmatico triennale 2004-2006»<sup>4</sup> non più rinnovato. A partire dal 2007, in assenza di nuove norme di programmazione annuale, la soglia dei nuovi ingressi per lavoro si è progressivamente ridotta. In quell'anno furono 80 mila i lavoratori stagionali e 170 mila i continuativi. L'ultimo «Decreto flussi», seppur transitorio, di un certo rilievo è stato promulgato per il biennio 2010-2011 e stabiliva in circa 98 mila<sup>5</sup> la quota per migranti non comunitari. La diminuzione del numero di ingressi per motivi di lavoro è continuata nel 2012, quando gli stagionali furono 35 mila<sup>6</sup> e 13.850 i subordinati o autonomi senza limiti di tempo<sup>7</sup>. Nel 2015 la soglia è stata ridotta stabilmente a 30.850 unità<sup>8</sup> (comprendeva sia lavoratori stagionali che duraturi) con una quota preponderante riservata alle conversioni in lavoro subordinato o autonomo dei permessi per motivi di studio, formazione, tirocinio, lavoro stagionale. Il nuovo indirizzo ha rappresentato un deciso cambiamento di orientamento politico, comportando il quasi definitivo azzeramento delle vie di ingresso legali per i migranti economici. Ciò ha implicato una netta trasformazione «dall'alto» delle caratteristiche della presenza migrante in Italia: da ingressi per motivi di lavoro nettamente prevalenti si è passati nel giro di pochi anni alla loro quasi riduzione a zero. Come si nota nella tabella 1 gli ingressi dei migranti non comunitari con permesso di soggiorno per motivi di lavoro sono diventati decisamente marginali. Si è passati dagli oltre 358 mila del 2010 ai 12 mila del 2017: dal 2015 in poi risultano inferiori persino a quelli rilasciati per studio

<sup>3</sup> Il decreto della presidenza del Consiglio dei ministri del 15 febbraio 2006 stabiliva la quota di 120 mila lavoratori non stagionali (lavoratori autonomi e subordinati) e 50 mila stagionali. Il d.P.c.m. del 25 ottobre dello stesso anno aggiungeva in via straordinaria una quota di 350 mila lavoratori non stagionali. In totale per il 2006 sono stati previsti 470 mila ingressi per lavoratori non stagionali e 50 mila per lavoratori stagionali.

<sup>4</sup> Decreto della presidenza della Repubblica 13 maggio 2005. Si tratta del terzo e ultimo «Decreto programmatico triennale».

<sup>5</sup> d.P.c.m. del 30 novembre 2010.

<sup>6</sup> d.P.c.m. del 13 marzo 2012.

<sup>7</sup> d.P.c.m. del 16 ottobre 2012.

<sup>8</sup> d.P.c.m. del 14 dicembre 2015.

che storicamente hanno sempre rappresentato un elemento poco significativo delle migrazioni verso l'Italia. Non è un caso che il maggiore numero di nuovi permessi per motivi di lavoro sia stato rilasciato in coincidenza dell'emanazione del «Decreto flussi»: infatti nel dicembre 2007 la programmazione transitoria prevedeva la quota massima di ingresso per 170 mila persone, nel 2008 per oltre 150 mila e nel 2010-2011 per 98 mila. Inoltre, il picco degli ingressi con tale permesso è stato raggiunto nel 2010 a seguito della sanatoria per «colf e badanti», la quale – sebbene i termini per la presentazione della domanda erano previsti per settembre 2009 – ha mostrato i suoi effetti sul rilascio dei permessi di soggiorno nell'anno successivo.

La quasi completa chiusura delle vie legali di ingresso, e di regolarizzazione, ha avuto due conseguenze principali che riguardano da un lato il processo di consolidamento delle migrazioni per coloro che erano già presenti sul territorio e dall'altro l'incremento delle richieste di protezione internazionale. Come spesso è accaduto anche in altri paesi europei, una maggior chiusura delle frontiere non ha provocato un ritorno verso il paese di origine, ma al contrario ha determinato una spinta verso un radicamento più profondo (Basso e Perocco, 2003). Come si nota nella tabella 1, ciò è avvenuto altresì in Italia, dove alla diminuzione del rilascio dei permessi per motivi di lavoro non ha corrisposto un medesimo effetto sugli ingressi per motivi familiari. Di solito l'arrivo del coniuge e dei figli rappresenta il compimento definitivo del percorso migratorio e il conclusivo trasferimento dal paese di origine, con il quale vengono recisi i legami parentali più stretti. Come si può notare dalla tabella 1, anche il numero di permessi di soggiorno rilasciati per motivi di famiglia è diminuito dopo i due picchi raggiunti nel 2010 e nel 2011. Tuttavia, sebbene il riconoscimento di tale permesso si sia notevolmente ridotto, dal 2011 è il principale motivo di ingresso per i migranti in Italia. L'altro elemento che emerge dall'osservazione delle tendenze degli ultimi dieci anni sui rilasci dei permessi di soggiorno è la crescita delle richieste e dei riconoscimenti della protezione internazionale. L'Italia, infatti, non è storicamente un paese di approdo per i richiedenti asilo (Maciotti e Pugliese, 2003) che di solito preferivano, e tuttora prediligono, trasferirsi verso la Germania o i paesi del Nord Europa. Come si può notare dalla tabella 1, vi è stato prima un incremento improvviso nel 2011, in corrispondenza della cosiddetta «Emergenza Nordafrica» e poi, a partire dal 2013, si è registrata una crescita costante che, al momento, ha raggiunto il suo culmine nel 2017 con più di 100 mila permessi di soggiorno rilasciati per richiesta e riconoscimento

dell'asilo. La tendenza recente è certamente una conseguenza dell'aggravarsi delle crisi a livello internazionale. Pur tuttavia non si deve sottovalutare come tale incremento avvenga nella totale insufficienza dei «Decreti flussi» e nell'assenza di provvedimenti di regolarizzazione. Pertanto l'unica possibilità per riuscire ad ottenere un permesso di soggiorno regolare, seppur spesso momentaneo e sottoposto al lento giudizio della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, è stata la richiesta di asilo.

RPS

Antonio Sanguinetti

*Tabella 1 - Permessi rilasciati per motivi di soggiorno*

| Motivi permesso di soggiorno | Lavoro  | Famiglia | Studio | Asilo, richiesta asilo e motivi umanitari | Residenza elettiva, religione, salute | Tutte le voci |
|------------------------------|---------|----------|--------|---|---------------------------------------|---------------|
| 2008                         | 145.091 | 101.613  | 12.426 | 18.345                                    | 8.767                                 | 286.242       |
| 2009                         | 250.883 | 111.145  | 15.628 | 7.300                                     | 8.075                                 | 393.031       |
| 2010                         | 358.870 | 178.797  | 26.343 | 10.336                                    | 24.221                                | 598.567       |
| 2011                         | 124.544 | 140.846  | 31.295 | 42.672                                    | 22.333                                | 361.690       |
| 2012                         | 70.892  | 116.891  | 31.005 | 22.916                                    | 22.264                                | 263.968       |
| 2013                         | 84.540  | 105.266  | 27.321 | 19.146                                    | 19.373                                | 255.646       |
| 2014                         | 57.040  | 101.422  | 24.477 | 47.873                                    | 17.511                                | 248.323       |
| 2015                         | 21.728  | 107.096  | 23.030 | 67.271                                    | 19.811                                | 238.936       |
| 2016                         | 12.873  | 102.351  | 17.130 | 77.927                                    | 16.653                                | 226.934       |
| 2017                         | 12.200  | 113.549  | 18.323 | 101.065                                   | 17.633                                | 262.770       |

Fonte: Istat, *Permessi di soggiorno dei cittadini non comunitari* (2008-2017).

Un'altra novità rispetto al passato è rappresentata dall'età di coloro che arrivano. Nel 2010 le classi di età più frequenti erano i 18-29enni e i 30-39enni. Probabilmente tale caratteristica era un ulteriore effetto della sanatoria del 2009 che consentì l'emersione da una situazione di irregolarità di persone che vivevano già da qualche tempo in Italia e dunque di solito più avanti con l'età. Negli anni immediatamente successivi, invece, l'età di coloro che ottenevano il permesso di soggiorno si è notevolmente abbassata, in particolare per quanto riguarda la fascia 30-39, che è passata dalle quasi 174 mila persone (29,5%) del 2010 alle 39 mila del 2016 e alle 45 mila nel 2017, raggiungendo in entrambi gli anni una percentuale del 17%. Negli stessi anni, allo stesso modo, hanno acquisito sempre più peso i minorenni e gli adulti tra i 18-29 anni. Dal 2008

a oggi la fascia di età 18-29 è la principale per ingressi di cittadini non comunitari, con una crescita costante dal 39 al 45,66%. Merita, inoltre, una particolare attenzione il segmento di età inferiore ai 17 anni che, a partire dal 2015, è diventato il secondo gruppo più consistente per numero di rilasci di permesso di soggiorno. Dall'osservazione di queste tendenze si può affermare che l'abbassamento dell'età dei migranti verso l'Italia possa rappresentare non solo l'effetto di una maggiore importanza dei ricongiungimenti familiari, ma altrettanto possa essere considerato come una risposta alle politiche di restrizione delle frontiere. La chiusura delle vie di accesso legali, e dunque degli aeroporti – intesi come modalità regolare di arrivo – e delle ambasciate – per il sempre più selettivo rilascio dei visti –, lascia soltanto i porti come unico varco di ingresso: un unico approdo al termine di un viaggio via mare e via terra attraverso i sentieri dell'illegalità, che mette a dura prova il fisico e la tenuta psicologica di un individuo. Un percorso che rappresenta una prova di resistenza che solo i più giovani hanno la forza, o forse l'incoscienza, di tentare.

Tabella 2 - *Permessi di soggiorno rilasciati dal 2008 al 2017 per classi di età*

|           | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Fino a 17 | 14,93% | 10,46% | 12,54% | 16,51% | 18,87% | 16,75% | 18,25% | 24,26% | 24,94% | 24,17% |
| 18-29     | 39,03% | 39,14% | 32,92% | 41,72% | 41,86% | 40,62% | 43,31% | 44,25% | 44,52% | 45,66% |
| 30-39     | 23,32% | 26,60% | 29,05% | 24,47% | 22,73% | 24,18% | 22,33% | 17,99% | 17,37% | 17,33% |
| 40-49     | 11,63% | 13,52% | 14,88% | 9,70%  | 9,02%  | 9,87%  | 8,35%  | 6,45%  | 5,98%  | 6,11%  |
| 50-59     | 6,67%  | 7,26%  | 7,42%  | 4,45%  | 4,08%  | 4,88%  | 4,00%  | 3,23%  | 3,12%  | 2,97%  |
| 60 e più  | 4,42%  | 3,01%  | 3,18%  | 3,15%  | 3,44%  | 3,71%  | 3,77%  | 3,81%  | 4,06%  | 3,76%  |

Fonte: Istat, *Ingressi nell'anno (2008-2017) di cittadini non comunitari per classi d'età*.

Infine, un ulteriore aspetto interessante riguarda i «Minori stranieri non accompagnati». Secondo i monitoraggi mensili operati dal Ministero del Lavoro, il loro numero è in netta crescita: si è passati dai 5.821 del 2012 (primo anno del monitoraggio del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali) ai 18.303 del 2017. Si tratta di circa il 30% di tutti i minori arrivati sul territorio italiano nello stesso anno. Anch'essa può essere considerata una reazione alla stretta sul rilascio dei permessi di soggiorno. Per i minorenni senza genitori vi è per legge l'obbligo di tutela da parte delle autorità locali (Peris Cancio, 2018). Inoltre, la legge



47/2017 denominata Zampa prevede il divieto di respingimento e di espulsione per i minori, nonché, al compimento della maggiore età, la possibilità di conversione del proprio permesso di soggiorno in motivi di lavoro o di studio. La partenza dei minorenni è in definitiva un'ulteriore strategia adottata per aggirare sia i blocchi dei confini sia gli ostacoli posti dalle norme interne. Tuttavia si tratta di una modalità estremamente pericolosa, poiché mette a rischio la vita di migliaia di minori lungo la strada verso l'Europa.

### *3. Il governo delle politiche di asilo dall'«allargamento» all'abolizione del permesso di soggiorno per motivi umanitari*

Come accennato nel paragrafo precedente, il «Decreto flussi» in vigore per l'anno 2011 è stato l'ultimo di una certa consistenza. Nello stesso periodo il presidente del Consiglio Berlusconi proclamò lo stato di emergenza a causa dell'eccezionale afflusso di migranti dovuto alla caduta di alcuni regimi della sponda sud del Mediterraneo. La situazione di conflittualità in alcune aree del Nordafrica e del Medio Oriente non ha ancora trovato una soluzione e ha provocato negli ultimi anni un significativo arrivo di rifugiati e profughi in Europa e in Italia. Questi avvenimenti hanno fatto completamente saltare il paradigma su cui si reggeva il discorso securitario basato sulla dicotomia tra migrazioni regolari e irregolari, tra «clandestini» da contrastare e lavoratori da integrare. Negli anni seguenti nell'opinione pubblica prevalse un'altra frattura nel campo delle migrazioni: il nuovo binomio verteva da una parte sull'accoglienza delle persone in fuga dalla guerra e dall'altra sul respingimento di coloro che si muovevano per supposte ragioni economiche. In tale contesto, molti migranti, anche non provenienti da aree di guerra, trovando chiusa ogni altra porta di ingresso legale, hanno presentato richiesta di asilo pur di sottrarsi all'irregolarità e al rischio del rimpatrio. La domanda di protezione internazionale è stata una strategia attuata per ottenere un soggiorno regolare e un accesso, seppur parziale e non definitivo, ai diritti di cittadinanza. L'Italia ha ricevuto dal 2008 al 2017 oltre 545 mila richieste di asilo, con un'intensità maggiore nel 2016 e nell'anno successivo. La maggiore pressione sull'asilo come reazione alla chiusura delle possibilità di ingresso legali ha mostrato come fosse del tutto astratta la separazione tra migranti economici e forzati. In sede di valutazione, infatti, le Commissioni territoriali hanno spesso riconosciuto il diritto alla protezione umanitaria anche a persone

RPS

Antonio Sanguinetti

non provenienti dalle aree solitamente considerate scenari di guerra e non direttamente perseguitate per motivi di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche e appartenenza a determinati gruppi sociali. Come si nota dalla tabella 3, la protezione umanitaria è lo status riconosciuto con maggiore frequenza dalle Commissioni territoriali. Si tratta di una forma residuale accordata alle persone che non possono accedere allo status di rifugiato e alla protezione sussidiaria, per mancanza dei requisiti necessari, ma presentano comunque dei profili di protezione o, in alcuni casi, possono vantare particolari percorsi di integrazione sociale nella società ospitante. Nonostante l'uso allargato della protezione umanitaria, non si può non soffermarsi su un dato significativo: il giudizio più frequente emesso dalle commissioni territoriali è il diniego della richiesta di asilo. Ne consegue dunque che, nonostante il tentativo di regolarizzare la propria posizione attraverso la richiesta di protezione internazionale, molti migranti dopo anni di attesa rimangono sul territorio italiano senza documenti.

Tabella 3 - *Esiti delle domande dal 2008 al 2017*

|        | Status rifugiato | Status protezione sussidiaria | Protezione umanitaria | Non riconosciuti | Irreperibili* | Altro esito** | Totale esiti domande esaminate |
|--------|------------------|-------------------------------|-----------------------|------------------|---------------|---------------|--------------------------------|
| 2008   | 1.934            | 6.843                         | 2.236                 | 9.681            |               | 456           | 21.150                         |
| 2009   | 2.328            | 5.331                         | 2.411                 | 12.860           |               | 2.183         | 25.113                         |
| 2010   | 2.094            | 1.789                         | 3.675                 | 5.218            |               | 1.266         | 14.042                         |
| 2011   | 2.057            | 2.569                         | 5.662                 | 11.131           |               | 4.207         | 25.626                         |
| 2012   | 2.048            | 4.497                         | 15.486                | 5.259            |               | 2.679         | 29.969                         |
| 2013   | 3.078            | 5.564                         | 5.750                 | 6.765            | 2.410         | 67            | 23.634                         |
| 2014   | 3.641            | 8.338                         | 10.034                | 13.122           | 1.095         | 40            | 36.270                         |
| 2015   | 3.555            | 10.225                        | 15.768                | 37.400           | 4.103         | 66            | 71.117                         |
| 2016   | 4.808            | 12.873                        | 18.979                | 51.170           | 3.084         | 188           | 91.102                         |
| 2017   | 6.827            | 6.880                         | 20.166                | 42.700           | 4.292         | 662           | 81.527                         |
| Totale | 32.370           | 64.909                        | 100.167               | 195.306          | 14.984        | 11.814        | 419.550                        |

\* Compresi: negativo assente, inammissibilità.

\*\* Compresi: rinuncia, ecc.

Fonte: Ministero dell'Interno, Ufficio centrale di statistica (2008-2017), *Dati relativi ai richiedenti asilo*.

Negli stessi anni, mentre nel dibattito pubblico si andava consolidando un modello binario di accoglienza per i rifugiati e di rimpatrio per chi cercava migliori opportunità economiche, nell'economia italiana la

separazione scompariva del tutto. Studiosi accorti, riflettendo sulla situazione italiana, hanno evidenziato un fenomeno che essi hanno definito «sfruttamento umanitario» dei lavoratori (Dines e Rigo, 2014). Ossia l'assenza di politiche di ingresso per i lavoratori è stata ampiamente controbilanciata dall'impiego dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale per i lavori a basso costo. Alcuni studi facevano notare come tale cambiamento non rappresentasse solo una sostituzione di status giuridico per i lavoratori ma si trattava di un più generale cambio di paradigma. Per spiegare tale affermazione si faceva notare come dal punto di vista politico e pubblicistico si utilizzassero dei discorsi esclusivi per indicare lo sfruttamento dei migranti. In particolare per coloro che sono impegnati in agricoltura non si parla più di tutele per lavoratori ma si discute quasi esclusivamente in termini di abusi e violenze. Ciò tra le altre cose ha prodotto anche un cambiamento nelle risposte istituzionali: le misure adottate sono frequentemente di ordine pubblico ed emergenziale e trascurano quasi completamente la dimensione dei diritti, dei salari e delle politiche sociali.

In tale contesto, i Governi Gentiloni e Conte, seppur con intensità e modalità differenti, hanno introdotto un nuovo paradigma: è stata abbandonata la strategia della selezione che distingueva economici da rifugiati ed è stata applicata una sorta di blocco degli arrivi; ossia la chiusura verso tutte le migrazioni a prescindere dal loro carattere volontario o forzato. Un salto che è iniziato con il ministro Minniti, attraverso gli accordi con le milizie libiche per bloccare le partenze e la redazione di un codice di condotta per ridurre le missioni di salvataggio delle Ong nel Mediterraneo. Il definitivo consolidamento, però, è avvenuto con la normativa su «Immigrazione e sicurezza pubblica» n. 132/2018, meglio conosciuta con il nome del segretario della Lega Salvini. Il provvedimento ha abolito il permesso di soggiorno per motivi umanitari e lo ha sostituito con il permesso per casi speciali. Si tratta di un numero circoscritto e ridotto di fattispecie. Di queste non tutte sono convertibili in motivi di lavoro e solo a pochi dei titolari del nuovo permesso è riconosciuto il diritto all'impiego. Come mostra la tabella 2 dal 2008 al 2017 sono state oltre 100 mila le persone che hanno visto riconosciuto il permesso di soggiorno per motivi umanitari dalle Commissioni territoriali. Considerando il carattere di relativa sicurezza del rinnovo e di accesso ai diritti che questo permesso concedeva, sebbene non esistano dati certi, si può ipotizzare che solo una minoranza di essi lo abbia convertito. Questa non piccola popolazione, a cui si aggiungono i riconoscimenti del 2018 e di coloro che hanno fatto domanda prima dell'ap-

RPS

Antonio Sanguinetti

provazione della domanda, si troverà nei prossimi anni davanti a un bivio: da una parte la conversione in permesso per motivi di lavoro autonomo o subordinato, dall'altra il riconoscimento di una delle fattispecie previste dai casi speciali. Il processo di conversione in permesso di soggiorno per lavoro non è un passaggio scontato in quanto è richiesto il possesso di un contratto di lavoro in vigore o di una partita Iva, ed entrambi devono soddisfare i requisiti di reddito previsti. Un fattore, quest'ultimo, che potrebbe creare per i più vulnerabili, coloro che a distanza di tempo non sono riusciti a inserirsi nel mercato del lavoro regolare, una ricaduta verso status giuridici inferiori. La conversione in permesso di soggiorno per lavoro subordinato o autonomo rappresenta un'inversione di tendenza rispetto alle dinamiche di «sfruttamento umanitario». Se negli anni precedenti l'allargamento di questo permesso aveva consentito di sostituire la mancanza dei nuovi ingressi per lavoro, con la legge Salvini si torna indietro. Il passaggio da permesso per motivi umanitari a lavoro, oltre a non essere automatico, rappresenta un incremento di precarietà. Il permesso per motivi umanitari infatti aveva una durata di due anni ed era facilmente rinnovabile eccetto i rari casi in cui si presentavano elementi gravi che compromettevano la riconferma; anche il permesso per motivi di lavoro ha solitamente una validità biennale, anche se è correlato con la durata del contratto, ma il rinnovo è più complicato poiché dipende dalla presenza di un contratto di lavoro in essere al momento della richiesta. L'intento del legislatore sembra quello di ripristinare il legame stretto tra migrazione e lavoro come previsto originariamente dalla normativa Bossi-Fini. Probabilmente nei prossimi due anni, fino a quando andranno in scadenza i permessi richiesti e rilasciati prima della riforma, si assisterà a una maggiore presenza nel mercato del lavoro regolare dei migranti di recente migrazione. Tuttavia tale processo potrebbe produrre un aumento della ricattabilità, in quanto la ricerca di un qualsiasi contratto di lavoro per ottenere la conversione eserciterà una spinta verso il basso ad accettare occupazioni precarie e con bassi salari.

#### *4. Il lavoro migrante tra segmentazione etnica e svalorizzazione del capitale umano*

Fin dalla fine degli anni '80 alcuni ricercatori avevano notato come ben si evidenziassero nel campo delle migrazioni italiane i problemi di segmentazione del mercato del lavoro, presenti in Italia come in molti altri

paesi occidentali (Mingione e Pugliese, 2010; Pugliese, 2006). Il caso italiano, seppur in ritardo, si inseriva quindi nel dibattito internazionale sul mercato del lavoro secondario (Piore, 1979) e sulle *enclaves* etniche (Wilson e Portes, 1980). Dalle ricerche compiute sulla struttura occupazionale della componente migrante si notava come vi erano particolari concentrazioni di lavoratori per nazionalità di origine, per genere ed età. I migranti trovavano più facilmente inserimento in alcuni determinati comparti quali l'agricoltura, l'edilizia, i servizi di assistenza e cura, il piccolo commercio al dettaglio. Una tendenza che mostrava chiaramente l'assenza di concorrenza tra lavoratori migranti e nativi: infatti gli studiosi attenti all'evoluzione della domanda di lavoro facevano notare come le migrazioni rispondessero alle nuove crisi del welfare, soprattutto familiare, e al cambiamento della domanda di lavoro in Italia (Macioti e Pugliese, 2003): il progressivo aumento del titolo di istruzione delle nuove generazioni produceva delle aspirazioni verso occupazioni più redditizie e meno socialmente stigmatizzanti.

Nonostante negli ultimi anni si sia manifestata una chiara discontinuità nei modelli di arrivo e di primo inserimento nella società ospitante, ciò non ha intaccato la concentrazione nazionale in alcuni spazi delimitati del mercato del lavoro. A distanza di oltre venti anni si può assumere come definitivamente compiuto il processo di segmentazione etnica del mercato del lavoro italiano, ormai giunto ad un livello maturo e avanzato. Il rapporto del 2018 pubblicato dal Ministero del Lavoro su «Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia» conferma questa affermazione, sia per quanto riguarda l'incidenza degli occupati stranieri per settori sia per la loro posizione nella professione. Secondo i dati riportati nel rapporto i lavoratori stranieri sono il 10,5% di tutti gli occupati in Italia, tuttavia risultano concentrati soprattutto in alcuni settori economici come i servizi collettivi e personali nei quali sono il 37,3% di tutti i lavori del settore; negli alberghi e ristoranti il 18,5%; in agricoltura il 16,9%; nelle costruzioni il 16,6% e nel trasporto e magazzinaggio l'11,3%. Dal punto di vista quantitativo la maggior presenza di migranti extra-Ue si registra in «altri settori collettivi e personali» con oltre 448 mila lavoratori, nell'industria con quasi 280 mila occupati, nella ristorazione e nell'alberghiero con poco più di 200 mila impiegati e nel commercio con circa 200 mila unità. Prendendo in considerazione la variazione rispetto al 2016, il comparto nel quale è avvenuto il maggior aumento di occupazione non comunitaria sono gli alberghi e i ristoranti, +11,2%, seguiti da trasporto e magazzinaggio, +6,8%, e agricoltura, caccia e pesca, +6,7%. L'unico settore con un'alta presenza di migranti

nel quale si registra una variazione negativa è l'industria, che rispetto al 2006 ha avuto una diminuzione del 3,2% degli addetti stranieri. Come si può notare, dunque, l'aumento della presenza dei migranti avviene in settori nei quali è ben radicata la loro occupazione, con chiari effetti di circoscrizione dell'impiego in ambiti specifici. Inoltre, mentre negli anni della lunga crisi economica italiana l'occupazione dei nativi diminuiva, quella per stranieri riusciva a tenere, soprattutto perché si posizionava su segmenti occupazionali che non soffrivano la crisi: come il lavoro di cura o i settori in relativa espansione come il trasporto, il magazzinaggio e la ristorazione. Infatti dal 2013 al 2017 il numero di occupati stranieri, nel quale vengono compresi anche i comunitari, in Italia è aumentato costantemente.

Un altro dato da approfondire riguarda la posizione nella professione. Secondo i dati elaborati da Anpal servizi sulle Rilevazioni continue della forza lavoro (Ministero del Lavoro, 2018) nel 2017 oltre il 76% dei lavoratori dipendenti di origine straniera era impiegato con la mansione di operaio a fronte del 31% dei cittadini italiani. Il consolidamento del processo di segmentazione ha implicato anche una immobilità sociale dei migranti. I primi studi sulle migrazioni in Italia si soffermavano anche sulla capacità di ascesa dei migranti (Pugliese, 2002), che nel loro percorso migratorio erano in grado di emergere verso posizioni migliori del mercato del lavoro. Un cambiamento che spesso veniva esercitato attraverso il trasferimento verso alcune aree del Nord Italia. Al contrario oggi possiamo affermare che la mobilità sociale avviene in modo limitato e i lavoratori di origine straniera agiscono dentro gli spazi ridotti del «lavoro migrante». Il meccanismo di segmentazione per via razziale si può spiegare anche attraverso i canali di ingresso. Secondo i dati Istat sulle Rcfl (Ministero del Lavoro, 2018) il 55% dei lavoratori Ue e il 57% degli extra-Ue trovano un'occupazione grazie a parenti e amici, mentre per gli italiani il fenomeno, sebbene molto frequente, riguarda una parte di popolazione minore, intorno al 27%. Il ruolo delle catene migratorie, se da un lato può essere giudicato positivamente perché è di gran lunga il principale supporto all'inserimento sociale e lavorativo, dall'altro lato rappresenta un chiaro propulsore della riproduzione della posizione inferiore nel mercato del lavoro. Le informazioni circa le opportunità di lavoro, infatti, sono spesso limitate ad ambiti specifici dove è già presente la componente «migrante»: il collocamento e il lavoro avvengono per lo più all'interno degli spazi dove la comunità di origine è già presente.

Il meccanismo di riproduzione etnica della forza lavoro migrante che si è appena descritto non agisce solo favorendo la concentrazione e

L'omogeneità nazionale in alcuni segmenti specifici del mercato del lavoro, ma anche localizzando la loro presenza in determinate aree d'Italia. Se si osservano i dati sulla geolocalizzazione dei rapporti di lavoro attivati nel 2017 (Ministero del Lavoro, 2018), si può notare come l'inserimento lavorativo degli stranieri non-Ue incida particolarmente in aree circoscritte. Ad esempio nell'area di Prato il 45,8% delle attivazioni di rapporti di lavoro nel 2017 sono di cittadini non comunitari, a Latina sono il 23,7%, a Piacenza il 23,6%, a Ragusa il 17,9%, a Foggia il 17%. Sono aree che si caratterizzano per la presenza di una particolare vocazione economica che richiede lavoratori a basso costo: la manifattura tessile nel Pratese, l'agricoltura intensiva del Latinense, Ragusano e Foggiano, e il magazzinaggio del Piacentino dove sono ubicati i maggiori centri di smistamento merci del Nord e del Centro Italia. A un'analisi più approfondita si può notare come vi siano alcune province nelle quali risalta una componente nazionale specifica. Il caso più eclatante è quello dei cittadini di origine indiana: tra i primi dieci comuni per attivazione di nuovi lavori, eccetto Roma e Milano, vi sono solo paesi dell'Agro Pontino. Presentano concentrazione geografica anche le attivazioni dei cittadini di origine cinese nell'area di Prato e del Fiorentino, i tunisini nel Ragusano, i ghanesi nel Foggiano, i bangladeshi nella città di Roma, con particolari anomalie in alcuni comuni dell'area vesuviana (San Gennaro Vesuviano, Palma Campana). Tale processo non è disgiunto dall'occupazione svolta: alcuni impieghi infatti favoriscono la dispersione spaziale, per esempio nazionalità impegnate in lavori di cura e assistenza presentano il più alto numero di attivazioni nelle grandi aree urbane italiane senza particolari raggruppamenti in province o zone specifiche.

Infine un ultimo aspetto riguarda la svalorizzazione del capitale umano. La letteratura sociologica ha spesso analizzato il caso italiano come un esempio di *brain drain*. Un problema dovuto non all'eccesso di «fuga dei cervelli» verso l'estero ma soprattutto alla scarsa attrazione di personale altamente qualificato esercitato dal sistema economico italiano (Beltrame, 2007). Eppure, osservando i dati pubblicati sempre nell'«Ottavo Rapporto annuale» circa il livello di studio dei migranti in Italia, si nota una sorta di *brain gain* invisibile. Secondo i dati sulle Comunicazioni obbligatorie (Ministero del Lavoro, 2018) il 10,9% dei migranti non comunitari residenti in Italia è in possesso di una laurea, di questi però solo il 24% svolge un lavoro adeguato alle proprie competenze a fronte dell'82% dei cittadini nativi. In questo caso il passaggio della frontiera e il processo di chiusura all'interno degli spazi di omogeneità nazionale

producono uno svilimento delle capacità. Un elemento che mette ulteriormente in luce non solo la forza del processo di segmentazione ma anche l'azione di inferiorizzazione dei cittadini di origine straniera.

RPS

## 5. Conclusioni

Il tentativo dell'articolo è stato di descrivere il cambiamento del regime delle migrazioni avvenuto nell'ultimo decennio. Il principale mutamento è avvenuto nel campo del governo del fenomeno, dove si è passati da una gestione di stampo «emergenziale» fondata sulle regolarizzazioni *ex post* e sui «Decreti flussi» ad un modello definito «umanitario» che si basava sull'accoglienza dei rifugiati. Un processo che vedeva nel riconoscimento del «permesso di soggiorno per motivi umanitari» una sorta di bilanciamento dell'assenza di ogni tipo di programmazione e regolarizzazione dei migranti economici. Una trasformazione però di breve periodo: infatti prima la legge Minniti (n. 46/2017) e successivamente quella Salvini (n. 132/2018) hanno prodotto un superamento del paradigma di gestione umanitario che si era affermato nel periodo post-2011. Le altre trasformazioni delle migrazioni prodotte in questo decennio nella composizione delle migrazioni verso l'Italia sono molteplici. Il principale permesso di soggiorno rilasciato è quello per motivi familiari, indizio di una stabilizzazione della popolazione migrante in Italia. Inoltre si è abbassata l'età dei migranti in arrivo ed è accresciuta la quota di «Minori stranieri non accompagnati», ultima disperata strategia per superare i confini ed essere accolti in Europa.

Per quanto riguarda l'occupazione, si è ulteriormente rafforzato il processo di «ghettizzazione» della componente migrante della forza lavoro. Come si è notato dall'osservazione della struttura del mercato del lavoro si sono create gerarchie di «razza» basate sul luogo di origine e provenienza (Carbone, Gargiulo e Russo Spena, 2018). Negli ultimi dieci anni, sebbene le modalità di arrivo e di inserimento sociale fossero mutate, si è andato rafforzando il meccanismo di segmentazione e di segregazione spaziale dei lavoratori stranieri. I migranti si concentrano sempre di più in alcuni settori specifici dell'economia dove occupano le posizioni professionalmente inferiori e nelle quali le loro capacità non vengono adeguatamente valorizzate. Una situazione di isolamento che si nota anche nella localizzazione geografica dell'attivazione dei contratti di lavoro: per alcune nazionalità emerge una elevata correlazione tra alcune aree e i nuovi contratti stipulati con i migranti. Vi sono



in Italia intere zone, spesso con un'attività economica prevalente, dove si concentra la presenza di una specifica comunità nazionale. In tale contesto il principale vettore nell'inserimento lavorativo è costituito dalla rete familiare e amicale che rappresenta un fattore di riproduzione della ghettizzazione all'interno di ambiti ristretti del mercato del lavoro.

### *Riferimenti bibliografici*

- Barbagli M., Colombo A. e Sciortino G. (a cura di), 2004, *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Basso P. e Perocco F. (a cura di), 2003, *Gli immigrati in Europa. Diseguglianze, razzismo, lotte*, Franco Angeli, Milano.
- Beltrame L., 2007, *Realtà e retorica del brain drain in Italia. Stime statistiche, definizioni pubbliche e interventi politici*, «Quaderni», Dipartimento di Sociologia e Ricerca sociale, Università di Trento.
- Carbone E., Gargiulo E. e Russo Spina M. (a cura di), 2018, *I confini dell'inclusione. La civic integration tra selezione e disciplinamento dei corpi migranti*, DeriveApprodi, Roma.
- Colombo A., 2012, *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Colucci M., 2018, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Carocci, Roma.
- Conforti P., 2017, *Migrazioni e sviluppo rurale. Che succede in Africa sub-Sahariana?*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.neodemos.info/articoli/migrazioni-e-sviluppo-rurale-che-succede-in-africa-sub-sahariana/>.
- Di Pasquale E., Stuppini A. e Tronchin C., 2016, *Le migrazioni africane «interne»*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.neodemos.info/articoli/le-migrazioni-africane-interne/>.
- Dines N. e Rigo E., 2017, *Oltre la clandestinità: l'umanitarizzazione dello sfruttamento sul lavoro nelle campagne del mezzogiorno*, in Pinelli B. e Ciabbari L. (a cura di), *Dopo l'approdo: un racconto per immagini e parole sui richiedenti asilo in Italia*, pp. 185-192, editpress.
- Istat, 2008-2017, *Ingressi nell'anno di cittadini non comunitari per classi d'età*.
- Istat, 2008-2017, *Permessi di soggiorno dei cittadini non comunitari*.
- Macioti M.I. e Pugliese E., 2003, *L'esperienza migratoria: immigrati e rifugiati in Italia*, Laterza, Bari.
- Mingione E. e Pugliese E., 2010, *Il lavoro*, Carocci, Roma.
- Ministero dell'Interno, Ufficio centrale di statistica, 2008-2017, *Dati relativi ai richiedenti asilo*.

- Ministero del Lavoro, 2012-2018, *Report di monitoraggio Minori stranieri non accompagnati*.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2018, *Ottavo rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*.
- Peris Ciancio L.F., 2018, *Tutela senza confini per i minori non accompagnati*, Magioli Editore, Santarcangelo di Romagna.
- Piore M.J., 1979, *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pugliese E., 2002, *L'Italia tra migrazioni interne e internazionali*, il Mulino, Bologna.
- Raimondi F. e Ricciardi M., 2004, *Lavoro migrante. Esperienza e prospettiva*, DeriveApprodi, Roma.
- Sassen S., 2015, *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, il Mulino, Bologna.
- Unhcr, 2018, *Desperate and Dangerous: Report on the Human Rights Situation of Migrants and Refugees in Libya*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf>.
- Wilson K.L. e Portes A., 1980, *Immigrant Enclaves: An Analysis of the Labor Market Experiences of Cubans in Miami*, «American Journal of Sociology», vol. 86, n. 2, pp. 295-319.

## I sindaci e l'«emergenza» immigrazione: dal mantra securitario al protagonismo politico

**Enrico Gargiulo**

RPS

*I decreti d'urgenza emanati dai governi nell'ultimo decennio hanno potenziato gli strumenti emergenziali che le amministrazioni locali possono impiegare per controllare i propri territori, incidendo anche su questioni legate all'immigrazione. La sicurezza urbana è la locuzione che va a giustificare, politicamente e giuridicamente, interventi restrittivi di diverse libertà personali. L'iscrizione anagrafica e gli strumenti volti a negare ad alcune categorie di individui l'accesso a determinate aree comunali sono due ambiti su cui*

*le norme emanate negli ultimi anni hanno prodotto conseguenze evidenti. Anagrafe e controllo della mobilità infra-comunale costituiscono forme, diverse ma complementari, di costruzione di confini interni ai comuni, attorno alle quali si sta giocando una partita politica di fondamentale importanza. Il contributo qui proposto ha l'obiettivo di analizzarla, ricostruendo la storia dell'incremento dei poteri sindacali per poi focalizzarsi sulle ultime vicende: gli effetti del decreto Salvini sull'iscrizione anagrafica delle persone richiedenti asilo.*

### 1. Introduzione

Diversi interventi normativi degli ultimi governi, effettuati perlopiù attraverso la decretazione d'urgenza, hanno potenziato gli strumenti emergenziali impiegabili dalle amministrazioni locali e hanno rafforzato le loro competenze in materia di controllo del territorio, andando a incidere anche, più o meno direttamente, su questioni legate all'immigrazione.

La sicurezza è la parola chiave di questo percorso, e si accompagna ad altri termini, come decoro, e ad altre locuzioni, come ordine pubblico, nel rendere i primi cittadini decisori sempre più strategici. Declinata come «urbana», questa categoria è diventata la giustificazione, politica e legale, per la realizzazione di interventi restrittivi di diverse libertà personali, che hanno messo a rischio diritti riconosciuti e garantiti da norme di livello statale.

L'iscrizione anagrafica è uno degli ambiti su cui le innovazioni qui discusse sono andate a incidere in maniera specifica. La residenza è un istituto strategico nel regolare l'accesso alle prestazioni sociali e sanitarie, ed è divenuta un dispositivo di selezione della popolazione «meritevole». Anche l'uso di strumenti volti a negare l'accesso a porzioni di territorio comunale da parte di alcune categorie di individui è un settore chiave dell'agire sindacale. Non a caso, le norme emergenziali emanate in questi anni hanno progressivamente consentito ai sindaci di limitare la libertà di circolazione all'interno dei loro territori.

Anagrafe e regolazione della mobilità infra-comunale costituiscono forme, diverse ma complementari, di costruzione di confini interni ai comuni. Attorno a questi dispositivi, come prevedibile, si sta giocando una partita politica di fondamentale importanza.

Obiettivo del contributo qui proposto è analizzare il tema della regolazione dell'immigrazione da parte delle amministrazioni locali, ricostruendo la storia dell'incremento dei poteri sindacali per poi focalizzarsi sulle ultime vicende: gli effetti del decreto Salvini sull'iscrizione anagrafica delle persone richiedenti asilo.

L'osservazione dell'ultima fase del percorso di potenziamento delle competenze in capo alle amministrazioni locali è particolarmente interessante. La norma voluta dall'attuale ministro dell'Interno, infatti, sembrava in un primo momento impedire la registrazione di coloro che sono in attesa di una risposta alla domanda di protezione internazionale. A questa interpretazione del decreto – successivamente sconfessata da alcuni qualificati pareri e dalle sentenze dei tribunali di Firenze, Bologna e Genova – hanno fatto immediatamente seguito reazioni e prese di posizione da parte di diversi sindaci: se alcuni hanno sostanzialmente avallato l'innovazione normativa, altri hanno invece manifestato la propria contrarietà, intraprendendo azioni, simboliche e/o legali, volte a contrastarla, al punto da minacciare la mancata applicazione del d.l. e da proporre percorsi di registrazione formale alternativi alla residenza.

Si è delineato, di conseguenza, uno scenario per certi versi inedito. Nel campo della residenza, i primi cittadini che, in precedenza, andando contro la legge esprimevano la propria «sovranità comunale» miravano a restringere i diritti delle persone immigrate; ora, almeno in alcuni casi, sembrano esibire lo stesso atteggiamento ma con obiettivi politici opposti. Nell'ambito dei daspo urbani, invece, le reazioni al potenziamento di questi strumenti evidenziano reazioni in parte simili seppure, in diversi casi, dovute a motivazioni nettamente differenti.

## 2. I pacchetti sicurezza: breve storia di una strategia di governo

Il ricorso alla decretazione d'urgenza in materia di sicurezza si fa consistente a partire dal 2007. In quell'anno l'allora ministro dell'Interno Giuliano Amato, titolare del Viminale nell'ambito di un governo di centro-sinistra guidato da Romano Prodi, in risposta a una serie di episodi di cronaca piuttosto cruenti che vedono come protagonisti cittadini rumeni, decide di emanare un provvedimento – il decreto legge n. 1812 – finalizzato a rendere immediata l'espulsione dei membri di paesi Ue, e dei loro familiari, per motivi di pubblica sicurezza.

La scelta di Amato si colloca nell'ambito di un percorso di focalizzazione sulla dimensione urbana della sicurezza che il centro-sinistra sta compiendo da circa un quindicennio, e che si concretizza nella stesura e nella messa in opera di ambiziosi progetti – come «Città sicure», promosso dalla Regione Emilia-Romagna – e nella pubblicazione di alcune riviste – come *Sicurezza e territorio* e *Quaderni di città sicure*. Il tema della sicurezza diventa così un oggetto privilegiato di riflessione (Selmini, 1999, p. 124) e i concetti chiave alla base dell'idea di prevenzione della micro-criminalità e del disordine a livello locale vengono ricondotti alla letteratura scientifica internazionale (Pavarini, 1992), nel tentativo di fornirne una legittimazione.

Inserendosi in questo percorso, Amato, nel 2007, affronta la questione securitaria reagendo all'emergenza dichiarata dalla parte politica opposta e da diversi media, responsabili di articoli e servizi dai toni marcatamente emotivi e, in molti casi, apertamente xenofobi. La reazione, tuttavia, si rileva presto controproducente: il provvedimento produce effetti evidenti in termini di rafforzamento degli stereotipi e dei pregiudizi, ma si rivela scarsamente efficace, considerata anche la sua mancata conversione in legge (Pastore, 2007).

La strategia emergenziale del centro-sinistra non basta a garantire la vittoria alle elezioni politiche tenutesi nella primavera del 2008: il centro-destra raccoglie il «testimone» sul tema della sicurezza, reinterpretandolo attraverso le proprie categorie e giocando in maniera ancora più forte con le paure espresse dall'opinione pubblica (Boccia, 2008).

Il 2008 diventa così un anno strategico per la sicurezza urbana: nel mese di maggio viene emanato il decreto n. 92 – convertito poi nella legge 24 luglio 2008 n. 125 – che costituisce la prima parte del cosiddetto Pacchetto sicurezza. Questa norma, oltre a intervenire in numerosi ambiti delle politiche migratorie, modifica l'art. 54 del Testo unico degli enti locali (Tuel) estendendo il potere di ordinanza dei sindaci anche al di

fuori delle situazioni emergenziali e introduce nell'ordinamento italiano, per la prima volta, la nozione giuridica di «sicurezza urbana»<sup>1</sup> (Stradella, 2010, p. 107; Vandelli, 2009).

La modifica apportata al Tuel dal Pacchetto sicurezza segna indubbiamente uno spartiacque nella gestione del potere di ordinanza: gli amministratori locali possono fare ricorso a questo strumento senza dover motivare la propria decisione con il riferimento a una qualche emergenza (Italia, 2010; Bedessi e Desii, 2010). In maniera non sorprendente, a partire dall'estate del 2008, il numero delle ordinanze emanate per regolamentare aspetti della vita sociale ritenuti potenzialmente lesivi della sicurezza urbana aumenta enormemente (Galantino e Giovannetti, 2012; Giovannetti, 2012).

La Corte costituzionale, tuttavia, con la sentenza n. 115 emessa il 4 aprile 2011, frena l'ascesa delle ordinanze giudicando illegittima la norma che ha modificato l'art. 54 del Tuel nella parte in cui conferisce ai sindaci il potere di ordinanza «anche» in situazioni non contingibili e urgenti<sup>2</sup> (Antonelli, 2012; Manfredi, 2013). Nonostante la decisione della Consulta, la stagione delle ordinanze non può tuttavia dirsi conclusa. Numerosi sindaci, infatti, continuano a impiegare il potere di ordinanza nel tentativo di regolare aspetti della vita sociale che ritengono rilevanti.

Questo potere, peraltro, viene nuovamente rafforzato qualche anno dopo. Il 20 febbraio 2017 è emanato un nuovo d.l.<sup>3</sup> – *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città* – a firma dei ministri Minniti e Orlando,

<sup>1</sup> Quest'ultima nozione non è definita dalla legge n. 125, ma demandata a un successivo decreto ministeriale emanato il 5 agosto 2008, al cui interno l'«incolumità pubblica» equivale all'«integrità fisica della popolazione», mentre la «sicurezza urbana» è intesa come «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale».

<sup>2</sup> Le ordinanze emanate sulla base del nuovo articolo, nello specifico, si sarebbero configurate come provvedimenti a carattere permanente e, in quanto sganciati da condizioni emergenziali e temporanee, capaci di incidere indebitamente «su materie inerenti ai diritti ed alle libertà fondamentali». La norma contenuta nel Pacchetto sicurezza, dunque, a giudizio della Corte «avrebbe disegnato una vera e propria fonte normativa», violando così gli artt. 3, 23 e 97 Cost. e andando di conseguenza a ledere il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge nonché la riserva di legge e il principio di legalità sostanziale in materia di sanzioni amministrative.

<sup>3</sup> Successivamente convertito nella legge n. 48 del 2017.

che ridefinisce in primo luogo la nozione di sicurezza urbana, declinandola in termini di «bene pubblico relativo alla vivibilità e al decoro delle città», da tutelare attraverso una serie di azioni volte: alla riqualificazione e al recupero delle aree o dei siti più degradati; all'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale; alla prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio; alla promozione del rispetto della legalità; all'ottenimento di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile. Inoltre, la norma introduce modifiche al Testo unico degli enti locali, andando nella stessa direzione del Pacchetto sicurezza emanato da Maroni nel 2008 ma cercando, al contempo, di evitare le censure legali subite dal provvedimento del ministro leghista (Gargiulo, 2018).

Più in dettaglio, le ordinanze contingibili e urgenti vengono rimodulate. La modifica all'art. 50 fa sì che il sindaco, quale rappresentante della comunità locale, possa emanare provvedimenti «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». Parallelamente, la modifica all'art. 54 consente all'amministratore locale, nella veste di ufficiale del governo, di impiegare le ordinanze per «prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili», così come «fenomeni di abusivismo, quali l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti».

Il cambiamento più importante, tuttavia, non riguarda la rimodulazione dei provvedimenti contingibili urgenti, ma l'estensione del potere di ordinanza oltre la necessità e l'urgenza. Il comma 7-bis dell'art. 50, appositamente introdotto, consente infatti al sindaco, «al fine di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti nonché dell'ambiente e del patrimonio culturale in determinate aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi», di «disporre, per un periodo comunque non superiore a trenta giorni, con ordinanza non contingibile e urgente, limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche».

Il governo emergenziale della sicurezza, dunque, pone le condizioni per

RPS

la gestione, legittimata a sua volta dalla retorica dell'urgenza, di un ampio insieme di fenomeni a livello locale. Questo «stile di governo», come si è visto, è trasversale rispetto ai colori politici, segnando una stagione della storia istituzionale italiana al di là delle differenze nelle appartenenze partitiche.

### *3. Costruire confini a livello comunale: tra restrizioni alla residenza e daspo urbani*

Nel nome della sicurezza, i decreti d'urgenza rafforzano i poteri delle amministrazioni locali in diversi ambiti. Sebbene non tocchino direttamente l'iscrizione anagrafica, forniscono supporto e ispirazione ai sindaci intenzionati a restringere i requisiti per il riconoscimento della residenza. Nello specifico, le scelte politiche dei governi in carica creano le condizioni ottimali perché i comuni possano emanare le cosiddette «ordinanze antisbandati»: già in uso da diversi anni<sup>4</sup>, questi dispositivi conoscono una diffusione particolare, soprattutto in alcune zone d'Italia, con la fine del 2007. In quel periodo l'ingresso in Europa della Romania e della Bulgaria e l'emanazione del d.lgs. n. 30<sup>5</sup> – avente lo scopo di disciplinare la circolazione e il soggiorno dei cittadini europei – significano, agli occhi di diverse amministrazioni italiane, libertà di movimento per persone «sgradite». L'allargamento dell'Ue e la mobilità dei suoi membri diventano pretesti per tentare di regolare anche la presenza dei cittadini di paesi terzi e di alcune categorie di italiani.

Sostanzialmente, le ordinanze in materia di residenza impongono a coloro che chiedono di essere iscritti nei registri dell'anagrafe la dimostrazione del possesso di requisiti ulteriori e/o più restrittivi rispetto a quelli previsti dalla normativa statale: ad esempio, la disponibilità di un contratto di lavoro, la titolarità di una carta di soggiorno o di un permesso di soggiorno almeno biennale, un reddito superiore a una certa soglia oppure la dimostrazione di non avere all'attivo pene detentive o restrittive (Guariso, 2012; Lorenzetti, 2009). I requisiti introdotti o modificati dalle ordinanze possono essere differenziati con riferimento ai cittadini e ai non cittadini oppure possono essere indirizzati indistintamente agli uni e agli altri. In generale, comunque, a essere oggetto di esclusione

<sup>4</sup> Ordinanze limitative del diritto alla residenza, ad esempio, sono state emanate dai comuni di Alessandria e Lecco sul finire degli anni novanta.

<sup>5</sup> Che va ad attuare la direttiva 2004/38/Ce.



sono soprattutto gli stranieri, i cittadini comunitari e quegli italiani che manifestano comportamenti o tratti poco graditi: in particolare, persone senza fissa dimora o che vivono in alloggi ritenuti indecorosi (magari perché appartenenti alle popolazioni *romani*).

Oltre alle ordinanze, il rifiuto della residenza è spesso attuato mediante altri strumenti – delibere di giunta e circolari – oppure attraverso percorsi meno visibili e diretti, quali le prassi burocratiche informali o l'uso indiretto e pretestuoso dei requisiti introdotti da provvedimenti amministrativi (Gargiulo, 2014a). Tracce del ricorso a meccanismi di questo genere, del resto, sono rinvenibili quantomeno a partire dagli anni novanta – ossia all'indomani della riforma degli enti locali, che ha comportato l'ampliamento del potere dei sindaci e la loro elezione diretta –, come testimoniato peraltro dall'emanazione di due circolari del Ministero dell'Interno<sup>6</sup>, volte ad assicurare la dovuta omogeneità, su tutto il territorio nazionale, al riconoscimento del diritto di iscrizione anagrafica.

Le iniziative volte a negare l'iscrizione anagrafica costituiscono vere e proprie discriminazioni, che provocano innanzitutto un'esclusione di natura simbolica. Regolando in maniera autonoma – e del tutto illegittima – i requisiti per l'iscrizione, gli amministratori locali tracciano un confine molto netto che, a livello locale, separa i «desiderati» e gli «indesiderati». Un'esclusione di questo genere, oltre a produrre effetti di stigmatizzazione, può agire anche come deterrente al soggiorno nel territorio comunale, scoraggiando gli esclusi dal rimanere all'interno del perimetro dell'amministrazione che li etichetta come inaccettabili (Gargiulo, 2014b).

Ma le iniziative volte a escludere dalla residenza provocano anche effetti più complessi e articolati. Nello specifico, le conseguenze possono essere di tipo *sociale* – in quanto l'accesso a numerose prestazioni e servizi socio-assistenziali e agli alloggi di edilizia residenziale pubblica è ostacolato e la piena fruizione del Servizio sanitario nazionale è limitata –, *economico* – dato che gli esclusi dalla residenza sono soggetti potenzialmente più vulnerabili sul mercato del lavoro locale e affrontano difficoltà maggiori nell'avviare attività imprenditoriali – e *politico* – poiché il diritto di voto di quei cittadini italiani e di quei cittadini comunitari<sup>7</sup> che non sono riconosciuti come residenti dall'amministrazione del comune in cui di fatto vivono è precluso.

Spostando l'attenzione dagli effetti agli obiettivi, le strategie di esclusione dalla residenza si configurano come iniziative di tipo *selettivo*. La

<sup>6</sup> La già citata circolare n. 8 del 29 maggio 1995 e la n. 2 del 15 gennaio 1997.

<sup>7</sup> Ovviamente, con riferimento esclusivo alle elezioni europee e a quelle comunali.

selezione che si intende portare avanti negando l'iscrizione anagrafica può essere di due tipi: *spaziale* o *redistributiva*. Nel primo caso, gli esclusi sono spinti ad allontanarsi dal territorio comunale. Impiegati con questo scopo, i provvedimenti in materia di residenza si configurano come meccanismi di controllo delle migrazioni (Brochmann, 1999), focalizzati sul livello locale. Attraverso la restrizione dell'accesso ai registri dell'anagrafe, le amministrazioni comunali cercano di «filtrare» le persone dirette all'interno della comunità municipale, attuando così una sorta di gestione poliziesca delle frontiere.

Un'esclusione di questo genere, tuttavia, può diventare effettiva soltanto indirettamente<sup>8</sup>. Come si è visto, infatti, i sindaci non godono dell'autorità necessaria ad allontanare dal territorio comunale coloro a cui la residenza è rifiutata. Il diniego dello status di residente può provocare conseguenze piuttosto rilevanti per i migranti «forzati». Diverse questurine rifiutano – del tutto illegittimamente – il rinnovo del permesso di soggiorno a richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale sulla base della mancanza della residenza, come evidenziato da una circolare del Ministero dell'Interno 18 maggio del 2015, che esorta gli uffici del dipartimento di pubblica sicurezza a interrompere questa prassi e le prefetture a vigilare meglio sulle procedure di iscrizione anagrafica. Se l'allontanamento dal territorio comunale di persone a cui la residenza è negata non è un obiettivo realisticamente perseguibile – almeno nell'attuale quadro normativo –, altre forme di espulsione spaziale sono possibili. Forme di questo genere sono a loro volta introdotte dai decreti emergenziali emanati negli ultimi anni.

La legge Minniti-Orlando, nello specifico, conferisce alle amministrazioni comunali la possibilità di adottare sanzioni pecuniarie e provvedimenti di rimozione da specifiche aree comunali – i cosiddetti «daspo urbani», che richiamano analoghe misure in ambito sportivo<sup>9</sup> – nei confronti di soggetti che mettono in atto determinate condotte. Chi riceve un provvedimento di questo genere non può accedere al luogo in cui si

<sup>8</sup> Per quanto riguarda i legami indiretti tra diniego della residenza e allontanamento cfr. Gargiulo, 2014b. Quanto alle forme passate di allontanamento di persone prive della residenza, con particolare riferimento al periodo in cui erano in vigore le leggi contro l'urbanesimo, cfr. Gallo, 2011.

<sup>9</sup> Il «daspo sportivo» è stato introdotto dalla legge n. 401/1989, e prevede che il questore possa proibire a un soggetto, anche solamente denunciato a piede libero o destinatario di una sentenza di condanna non definitiva, di accedere a luoghi in cui si svolgono attività sportive. Per approfondimenti sul tema si rimanda a <https://www.altalex.com/documents/news/2018/11/19/>.

trovava quando ha commesso l'infrazione per le quarantotto ore successive al momento in cui la stessa è avvenuta. Il termine della sanzione, peraltro, può subire un consistente aumento: fino a sei mesi, se l'organo accertatore, verificata la reiterazione delle condotte censurate, riconosce un pericolo per la sicurezza pubblica, e addirittura fino a due anni, qualora il soggetto «recidivo», nel quinquennio precedente, sia stato condannato con sentenza definitiva per un delitto contro il patrimonio o contro la persona.

Il daspo si colloca a un doppio livello: nazionale e locale. Nel primo caso questo strumento mira a garantire il regolare andamento della mobilità spaziale, sanzionando «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». Oggetto del provvedimento di allontanamento sono persone che «si trovino in stato di manifesta ubriachezza», «pongano in essere atti contrari alla pubblica decenza mediante turpiloquio», «pongano in essere attività di commercio abusivo» e «svolgano attività di parcheggiatore o di guardamacchine abusivi». Nel secondo caso il dispositivo è orientato a «tutelare» specifiche aree delle città: «centri di istruzione»; «centri di interesse storico-culturale»; «aree verdi». La legge Salvini interviene sul tema, ampliando i casi in cui il daspo può essere impiegato. L'uso di questo dispositivo riguarda adesso anche i «presidi sanitari» e le «aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli».

Il potere di allontanare da, o di vietare l'accesso a, determinate aree o luoghi della città, attribuito ai sindaci e ai questori dai decreti d'urgenza, si fonda retoricamente sulla necessità di proteggere i contesti urbani da soggetti portatori di «degrado» e «incuria». Questo potere reintroduce dalla finestra prerogative che, sul finire degli anni ottanta, sono state espulse dalla porta. Nel 1988, infatti, la legge n. 327 modifica la norma che disciplina il foglio di via – l. n. 1423/1956 –, ridefinendo le categorie oggetto di provvedimenti di espulsione dai territori comunali: i riferimenti a persone che mettono in atto «comportamenti contrari alla morale pubblica», agli «oziosi» e ai «vagabondi abituali, validi al lavoro» sono eliminati. In un certo senso scompare una sanzione dotata di un evidente carattere etico e classista, che va a punire persone che esprimono valori ritenuti non accettabili dai gruppi sociali dominanti.

Adesso, con i «daspo urbani», queste categorie sembrano essere nuovamente passibili di allontanamento, sebbene da aree intra-urbane e non da un intero comune: commercianti «abusivi», lavoratori/lavoratrici

sessuali, persone con dipendenze da sostanze, «accattoni» più o meno «molesti» (ma l'elenco potrebbe senza dubbio continuare) sono oggetto specifico di attenzione da parte delle autorità locali.

RPS

#### 4. I confini comunali dopo il decreto sicurezza del 2018: i sindaci tra accettazione e resistenze

Oltre a modificare la portata del daspo urbano, il decreto Salvini è intervenuto in maniera restrittiva in materia di anagrafe, provando a negare il diritto di iscrizione alle persone che hanno fatto richiesta di protezione internazionale. Nello specifico, l'art. 13 del d.l. ha introdotto il comma 1-bis all'art. 4 d.lgs. n. 142/2015, stabilendo che «il permesso di soggiorno di cui al comma 1 [per richiesta asilo] non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

La norma ha suscitato subito numerose critiche, soprattutto rispetto alla sua costituzionalità: escludendo dal diritto alla registrazione una specifica categoria di persone, istituisce un'ingiustificata differenza di trattamento, violando quindi l'art. 3 della Costituzione. I primi giorni del 2019, il sindaco di Palermo, Leoluca Orlando, ha dato disposizioni agli uffici anagrafici di non applicare il decreto, continuando quindi a registrare i richiedenti asilo, e ha avviato un'azione, davanti al giudice civile, volta a verificarne la conformità al dettato costituzionale<sup>10</sup>. Un paio di settimane dopo, il primo cittadino di Napoli, Luigi De Magistris, ha sollevato a sua volta la questione del rapporto tra il decreto Salvini e la norma fondamentale, emanando al contempo una direttiva, rivolta al dirigente dell'anagrafe, finalizzata a prescrivere l'iscrizione delle persone in attesa di protezione internazionale nel registro della popolazione temporanea<sup>11</sup>.

Nell'intervallo tra le due iniziative, in un articolo pubblicato su *Il Manifesto*, Luigi Ferrajoli, definendo il rifiuto dei sindaci di applicare il decreto Salvini «un atto ammirevole di disobbedienza civile e di obiezione di coscienza», che – riprendendo le parole del primo cittadino palermitano –

<sup>10</sup> [https://www.corriere.it/cronache/19\\_gennaio\\_02/palermo-sindaco-orlando-disobbedisce-salvini-non-applico-suo-decreto-155631c8-0e7e-11e9-81e4-4ae8cf051eb7.shtml](https://www.corriere.it/cronache/19_gennaio_02/palermo-sindaco-orlando-disobbedisce-salvini-non-applico-suo-decreto-155631c8-0e7e-11e9-81e4-4ae8cf051eb7.shtml). L'azione di Orlando, come si evince dall'articolo, era stata in parte anticipata dalle e dagli amministratrici/ori locali di Bologna, Parma e Torino.

<sup>11</sup> La direttiva è disponibile al seguente indirizzo: [https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/direttiva\\_sindaco\\_anagrafe.pdf](https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/direttiva_sindaco_anagrafe.pdf)

«vale a svelarne il carattere “disumano e criminogeno”», ha indicato tre possibili vie per tutelare i diritti fondamentali delle persone coinvolte<sup>12</sup>. La prima via parte dall’iniziativa dei migranti, e consiste nell’attivazione della procedura d’urgenza prevista dall’articolo 700 del codice di procedura civile, che recita quanto segue: «Chi ha fondato motivo di temere che durante il tempo occorrente per far valere il suo diritto in via ordinaria questo sia minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile, può chiedere con ricorso al giudice i provvedimenti d’urgenza che appaiono, secondo le circostanze, più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito». Il provvedimento che può essere richiesto «è precisamente l’eccezione di incostituzionalità che lo stesso giudice ha il potere di promuovere davanti alla Corte costituzionale contro le norme del decreto che ledono o minacciano tali diritti, tutti costituzionalmente stabiliti». La seconda via vede come protagoniste le regioni, chiamate in causa in quanto il decreto Salvini, sopprimendo il permesso di soggiorno per motivi umanitari, ha privato i migranti delle garanzie dei loro diritti fondamentali, a cominciare dal diritto alla salute, materia di legislazione concorrente tra Stato e regioni, e da quello all’assistenza sociale, materia di competenza esclusiva regionale. L’azione delle regioni passa attraverso la deliberazione delle giunte regionali, che possono promuovere la questione di fronte alla Corte costituzionale. La terza via è percorribile dai sindaci, i quali se, avendo iscritto in anagrafe un richiedente asilo, hanno ricevuto un provvedimento di annullamento da parte del prefetto, possono impugnare gli atti di fronte ai Tribunali amministrativi regionali (Tar) e, in quella sede, proporre l’eccezione di incostituzionalità delle norme ritenute incostituzionali. Nelle settimane successive, l’opposizione al decreto Salvini si è spostata però dal piano della conformità alla Costituzione a quello dei contenuti effettivi della norma. Giuriste/i e studiose/i<sup>13</sup>, così come diverse

<sup>12</sup> <https://ilmanifesto.it/gli-strumenti-contro-il-decreto-salvini-ci-sono-serve-mobilitarsi/>.

<sup>13</sup> Su questo punto, si vedano in particolare D. Consoli e N. Zorzella, *L’iscrizione anagrafica e l’accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo*, «Questione giustizia», 8 gennaio 2019, [http://questionegiustizia.it/articolo/l-iscrizione-anagrafica-e-l-accesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo\\_08-01-2019.php](http://questionegiustizia.it/articolo/l-iscrizione-anagrafica-e-l-accesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo_08-01-2019.php); P. Morozzo della Rocca, *Vecchi e nuovi problemi riguardanti la residenza anagrafica nel diritto dell’immigrazione e dell’asilo*, «Questione giustizia», 16 gennaio 2019, [http://questionegiustizia.it/articolo/vecchi-e-nuovi-problemi-riguardanti-la-residenza-anagrafica-nel-diritto-dell-immigrazione-e-dell-asilo\\_16-01-2019.php](http://questionegiustizia.it/articolo/vecchi-e-nuovi-problemi-riguardanti-la-residenza-anagrafica-nel-diritto-dell-immigrazione-e-dell-asilo_16-01-2019.php); E. Santoro, *In direzione ostinata e contraria. Parere sull’iscrizione anagrafica*

RPS

I SINDACI E L'EMERGENZA» IMMIGRAZIONE: DAL MANTRA SECURITARIO AL PROTAGONISMO POLITICO

organizzazioni<sup>14</sup>, hanno evidenziato come tra le intenzioni politiche e la realizzazione tecnico-giuridica della previsione normativa vi sia una netta discrasia. Al di là della volontà «del legislatore “storico”», infatti, la norma «non pone alcun esplicito divieto, ma si limita ad escludere che la particolare tipologia di permesso di soggiorno motivata dalla richiesta di asilo possa essere documento utile per formalizzare la domanda di residenza, con ciò modificando il previgente sistema» (Consoli e Zorzella, 2019). Secondo questa interpretazione, più in dettaglio, il diritto all'iscrizione anagrafica delle e dei richiedenti protezione internazionale non sarebbe stato sostanzialmente intaccato dall'azione del legislatore: la regolarità della presenza in Italia continuerebbe a essere condizione necessaria e sufficiente per ottenere il riconoscimento della residenza, pur non potendo essere dimostrata tramite l'esibizione del titolo di soggiorno. Sarebbero dunque pensabili e praticabili altre vie: «per i richiedenti la protezione internazionale la regolarità del soggiorno, più che dal permesso di soggiorno che teoricamente potrebbero anche non ritirare od ottenere in ritardo come spesso accade, è comprovata dall'avvio del procedimento volto al riconoscimento della fondatezza della pretesa di protezione e quindi (tralasciando in questo contesto la semplice dichiarazione di volontà) dalla compilazione del cd. «modello C3», e/o dalla identificazione effettuata dalla questura nell'occasione. L'uno o entrambi i documenti certificano la regolarità del soggiorno in Italia, assolvendo perfettamente alle condizioni previste dalla legge per l'iscrizione anagrafica» (Consoli e Zorzella, 2019).

Le azioni dei sindaci contrari al decreto Salvini si sono concentrate così sulla persistenza del diritto alla residenza nel quadro della normativa vigente, nonostante l'intervento dell'attuale Ministro dell'Interno. In pratica, alcuni amministratori locali hanno deciso di registrare le persone

*dei richiedenti asilo alla luce del Decreto Salvini, «L'altro diritto», gennaio 2019, <http://www.altrodiritto.unifi.it/adirmigranti/parere-decreto-salvini.htm> e G. Serra, *L'iscrizione anagrafica e i richiedenti asilo dopo il dl 113/2018*, marzo 2019, [http://www.questionegiustizia.it/articolo/1-iscrizione-anagrafica-e-i-richiedenti-asilo-dopo-il-dl-1132018\\_25-03-2019.php#\\_ftnref9](http://www.questionegiustizia.it/articolo/1-iscrizione-anagrafica-e-i-richiedenti-asilo-dopo-il-dl-1132018_25-03-2019.php#_ftnref9).*

<sup>14</sup> Al riguardo, si vedano i documenti prodotti da Asgi – <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/iscrizione-anagrafica-e-laccesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo/> –, *LasciateCIEntrare* – <https://www.lasciatecientrare.it/iscrizione-anagrafica-dei-richiedenti-asilo-dopo-lentrata-in-vigore-del-decreto-salvini/> – e Naga – <https://naga.it/2019/04/06/iscrizione-anagrafica-per-tutti/?fbclid=IwAR0v7576KKFOfih-z2ho9ed935WakyYlzCPhPhg-U7quNjFjpKT04dPSrP8>.

con permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale, non tenendo conto delle intenzioni del legislatore e attenendosi, piuttosto, a una lettura del provvedimento coerente e organica con l'intero ordinamento giuridico. Tra questi, la sindaca di Crema, la quale ha emanato una circolare che, riprendendo gli argomenti impiegati dai giuristi e dagli studiosi richiamati in precedenza, riconosce il diritto all'iscrizione anagrafica alle persone richiedenti asilo<sup>15</sup>.

Un'interpretazione del genere è stata proposta, poco dopo, dai giudici dei tribunali di Firenze e Bologna<sup>16</sup>. Il magistrato fiorentino – senza sollevare la questione dell'illegittimità costituzionale – ha accolto il ricorso di un richiedente asilo con cittadinanza somala a cui il comune di Scandicci aveva negato la residenza, offrendo un'interpretazione costituzionalmente orientata del decreto sicurezza<sup>17</sup>. Nella sentenza si ribadisce la necessità di prescindere dalle intenzioni del legislatore «storico», nonché dalle successive interpretazioni adottate mediante mere circolari amministrative<sup>18</sup>, affermando che «in relazione all'incerto ed ambiguo contenuto dell'art. 4, comma 1 bis d.lgs. 142-2015 debba essere adottata la soluzione esegetica sopra prospettata, volta ad escludere che tale norma abbia previsto un divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti la protezione internazionale, e ciò in quanto la stessa, oltre a presentarsi adeguata rispetto ai criteri ermeneutici letterale e sistematico, è idonea a rendere la disposizione *de qua* conforme alla costituzione [...]». In sostanza, il giudice del Tribunale di Firenze ribadisce un principio ben noto: «Ciò che deve guidare (anche i funzionari pubblici, per

<sup>15</sup> Il testo della circolare è disponibile al seguente indirizzo: <https://www.asgi.it/discriminazioni/iscrizione-anagrafica-richiedenti-asilo-crema/>.

<sup>16</sup> Rispettivamente, con le ordinanze n. 361/2019E e n. 5022/2019. Mentre la scrittura di questo articolo si stava concludendo, sulla stessa linea si è pronunciato anche il Tribunale di Genova: [https://www.ilsecoloxix.it/genova/2019/05/21/news/la-migrante-va-iscritta-all-anagrafe-del-comune-il-decreto-salvini-sconfessato-dal-tribunale-1.32888441?fbclid=IwAR1hkwb7RePvfyQ0CoOfC3\\_4s52pV3nVTSXj7b7LZefwhq30K3KtZRw5R34](https://www.ilsecoloxix.it/genova/2019/05/21/news/la-migrante-va-iscritta-all-anagrafe-del-comune-il-decreto-salvini-sconfessato-dal-tribunale-1.32888441?fbclid=IwAR1hkwb7RePvfyQ0CoOfC3_4s52pV3nVTSXj7b7LZefwhq30K3KtZRw5R34).

<sup>17</sup> Il testo della sentenza è disponibile al seguente indirizzo: [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/03/2019\\_tribunale\\_FI\\_residenza\\_Asilo.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/03/2019_tribunale_FI_residenza_Asilo.pdf).

<sup>18</sup> La circolare n. 15/2018, nella parte in cui si afferma che «dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale, di cui all'art. 4, comma 1 del citato d.lgs. n. 142/2015, non potrà consentire l'iscrizione anagrafica», e la circolare n. 83744/2018, con riferimento al seguente passaggio: «Ai richiedenti asilo – che peraltro non saranno più iscritti nell'anagrafe dei residenti (art. 13) – vengono dedicate le strutture di prima accoglienza (Cara e Cas)».

evitare inutili ricorsi e processi sulle loro decisioni) nella lettura dei testi normativi è in primo luogo il contesto costituzionale e il sistema di tutela multilivello dei diritti e poi il quadro sistematico rappresentato dall'ordinamento giuridico. Le interpretazioni fornite dalle circolari ministeriali sono rilevanti solo quando sono compatibili con questo quadro»<sup>19</sup>. La giudice di Bologna, successivamente, ha insistito sugli stessi punti del collega fiorentino, confermandone le conclusioni.

Se dall'iscrizione anagrafica si passa ai daspo urbani, lo scenario presenta chiare similitudini. L'intervento del governo – finalizzato, come si è visto, ad allargare le aree delle città in cui è vietata la presenza di determinate categorie di persone – ha incontrato il consenso di numerose amministrazioni locali, ma anche l'opposizione di diversi comuni. Al punto che il ministro dell'Interno ha emanato una direttiva tramite cui invita i prefetti a istituire zone rosse nei comuni troppo «denti» nel fare ricorso a questo tipo di dispositivo<sup>20</sup>. Nel documento si afferma che

l'obiettivo di salvaguardare, consolidandoli, i risultati raggiunti grazie alle nuove linee di intervento e strategie operative promosse negli ultimi mesi e realizzate anche attraverso una sempre più incisiva azione da parte delle forze di polizia si impone all'attenzione dei custodi della sicurezza come improcrastinabile, al punto che, laddove non sia già stato perseguito utilizzando le possibilità offerte dal suddetto «pacchetto» normativo, ben può giustificare il ricorso ai poteri di ordinanza, funzionali a potenziare l'azione di contrasto al radicamento di fenomenologie di illegalità e di degrado che attentano alla piena e civile fruibilità di specifici contesti cittadini.

I poteri evocati nella direttiva sono conferiti ai prefetti dal *Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza* (regio decreto n. 773/1931), una norma emanata in epoca fascista e ancora in vigore, in alcune sue parti. Secondo il redattore del documento

è stato localmente sperimentato con successo il ricorso a provvedimenti prefettizi che vietano lo stazionamento a persone dedite ad attività illegali, disponendone l'allontanamento, nelle aree urbane caratterizzate da una elevata densità abitativa e sensibili flussi turistici, oppure che si caratterizzano

<sup>19</sup> E. Santoro, *op. cit.*

<sup>20</sup> <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/direttiva-Viminale-Matteo-Salvini-prefetti-zone-rosse-sindaci-sicurezza-degrado-urbano-anci-ab6530e5-ec0e-459a-b960-ec7e8bb94dde.html>. Il testo della direttiva è disponibile al seguente indirizzo: [http://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva\\_ministro\\_zone\\_rosse.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva_ministro_zone_rosse.pdf).



per l'esistenza di una pluralità di istituti scolastici e universitari, complessi monumentali e culturali, aree verdi ed esercizi ricettivi e commerciali.

La diffusione della direttiva, che mira a realizzare una sorta di «commissariamento» dei comuni da parte delle prefetture, ha suscitato immediate reazioni da parte di alcune amministrazioni locali<sup>21</sup>. Il sindaco di Milano, Giuseppe Sala, ha definito l'iniziativa del ministro dell'Interno «tra l'inutile e l'autolesionista», mentre il suo omologo palermitano ha affermato quanto segue: «È la conferma che abbiamo un ministro dell'Interno eversivo. Il Viminale vuole creare un clima di scontro sociale. Dovesse mai accadere ricorrerò all'ordine giudiziario. Resistere a questo neofascismo è un dovere». Anche la prima cittadina di Roma, Virginia Raggi, è intervenuta sul tema, considerando la direttiva semplicemente «un foglio di carta».

A differenza di quanto accaduto in tema di anagrafe, l'opposizione ai daspo urbani non sembra necessariamente orientata alla tutela dei diritti fondamentali delle persone e alla difesa dei principi costituzionali, ma si caratterizza, in alcuni casi, per la semplice rivendicazione dell'autonomia dei governi locali.

### 5. Considerazioni conclusive

Le forme di confinamento urbano qui analizzate, introdotte da strumenti emergenziali o da questi favorite, riposano su un'ideologia dell'accettabilità sociale e della meritevolezza. Soltanto chi soddisfa determinati requisiti socio-economici e comportamentali è ritenuto idoneo a essere riconosciuto come residente e a vivere in un determinato spazio urbano. Chi invece non li soddisfa è considerato un abitante «indesiderato»: di conseguenza, viene fortemente scoraggiato a soggiornare in un certo territorio e si vede negato un riconoscimento formale.

L'ideologia dell'accettabilità sociale e della meritevolezza impiega una duplice retorica, adottando due diversi tipi di discorso, entrambi contrassegnati da un obiettivo manifesto e da una funzione nascosta. Questa ideologia da un lato fa perno sulla difesa dell'*igiene pubblica*, proclamando l'intenzione di tutelare il benessere delle persone e il decoro dei luoghi, ma di fatto punendo la povertà e l'indigenza come se fossero

<sup>21</sup> [https://www.repubblica.it/cronaca/2019/04/18/news/sindaci\\_in\\_rivolta\\_contro\\_la\\_direttiva\\_salvini\\_e\\_inutile\\_e\\_autolesionista\\_pronti\\_alle\\_denunce\\_-224336649/](https://www.repubblica.it/cronaca/2019/04/18/news/sindaci_in_rivolta_contro_la_direttiva_salvini_e_inutile_e_autolesionista_pronti_alle_denunce_-224336649/).

RPS

I SINDACI E L'«EMERGENZA» IMMIGRAZIONE: DAL MANTRA SECURITARIO AL PROTAGONISMO POLITICO

colpe, e dall'altro si incentra sul mantenimento dell'*ordine pubblico*, dichiarando di voler garantire il rispetto della proprietà, pubblica e privata, ma in realtà reprimendo visioni della società diverse da quelle proposte dalle istituzioni.

La distinzione tra soggetti meritevoli e non meritevoli di essere formalmente e sostanzialmente riconosciuti come abitanti «legittimi» degli spazi urbani risponde a obiettivi e produce effetti tanto di ordine simbolico quanto di ordine materiale. Obiettivi ed effetti che, incidendo profondamente sulla composizione della comunità locale e sulla redistribuzione delle risorse al suo interno, si configurano come intrinsecamente «politici» e possono condizionare pesantemente anche le relazioni economiche.

Le reazioni dei comuni all'introduzione e al rafforzamento dei dispositivi di confinamento, come si è visto, sono state variegate. All'accettazione entusiastica di questi strumenti si è contrapposta un'opposizione più o meno esplicita e radicale.

Nel caso della residenza, le strategie dei sindaci si sono concentrate inizialmente sulla questione della costituzionalità del decreto sicurezza, per poi spostarsi sul tema delle previsioni effettive della norma. Da questa prospettiva, alcuni amministratori hanno proposto soluzioni alternative all'iscrizione anagrafica – come ad esempio il registro delle presenze temporanee –, che però, al di là degli intenti politici del tutto condivisibili, non risolvono la questione della mancata esigibilità dei diritti, tra cui quello al rilascio della carta di identità. Altri primi cittadini, invece, hanno deciso di iscrivere comunque in anagrafe le persone richiedenti asilo. Chi ha agito in questa direzione ha scelto sostanzialmente due orientamenti diversi: sostenere la congruenza della registrazione con il quadro normativo vigente – mediante l'argomento secondo cui il decreto Salvini non intaccherebbe il diritto alla residenza – oppure rivendicare la necessità di attenersi al mandato costituzionale, anche a costo di andare contro la legge in vigore. Senza dubbio, la seconda strategia è più «politica» della prima: uscendo dal perimetro ristretto delle argomentazioni giuridiche, a essere richiamati sono principi non soltanto legali, ma anche – e soprattutto – etici e politici. Chi si è mosso in questa direzione, inoltre, ha compiuto gesti di «disobbedienza» nei confronti dell'amministrazione centrale: ritirare la delega agli uffici anagrafici non significa solamente proteggere dalle conseguenze giudiziarie i membri degli uffici comunali, ma anche evidenziare il proprio ruolo politico di rappresentante della comunità locale e di decisore autonomo. Simili scelte evidenziano una chiara analogia con atteggiamenti e com-

portamenti tenuti in passato, sempre in materia anagrafica, da altri attori municipali, guidati però da obiettivi politici diametralmente opposti: selezionare la popolazione «legittima» escludendo le persone «indesiderate» (Gargiulo, 2012). Questi attori, rivendicando lo status di soggetti politicamente eletti pur muovendosi in un ambito – quello dell’anagrafe – in cui rivestono formalmente il ruolo di ufficiali di governo, hanno ristretto i requisiti per la registrazione comunale. Così facendo, hanno formalmente ecceduto rispetto alle proprie competenze, agendo in maniera illegittima ed esprimendo un chiaro messaggio politico: nei nostri territori, i padroni siamo noi.

Oggi, i sindaci che accentrano le procedure decisionali, decidendo in maniera giuridicamente controversa di iscrivere in anagrafe le persone richiedenti asilo, vanno a loro volta al di là del proprio ruolo formale, sebbene in maniera parzialmente differente. In questo senso, esprimono un messaggio politico simile ma dal contenuto radicalmente opposto: rivendicare la propria «sovranità» rispetto al governo centrale, dalla loro prospettiva, ha lo scopo di includere le persone, non di limitarne il riconoscimento.

Nel caso dei daspo urbani, l’orientamento dei sindaci «dissidenti» sembra invece essere più variegato. Le critiche espresse nei confronti del governo non si pongono necessariamente sul piano dei contenuti politici, ma rimangono in diversi casi su quello delle procedure formali e della loro correttezza, toccando al limite questioni di opportunità politica, non di legittimità sostanziale.

Il primo cittadino di Milano, ad esempio, ritiene inutile, non inopportuna o ingiusta, l’attribuzione di maggiori poteri alle prefetture: «Oggi sindaci e prefetti, come avviene per esempio a Milano, collaborano già benissimo senza bisogno di indicazioni dall’alto». La sua omologa romana è sulla stessa lunghezza d’onda, rivendicando l’impiego degli strumenti di limitazione della mobilità urbana da prima che il decreto Salvini fosse emanato: «Io il daspo urbano l’ho già inserito nel nuovo regolamento di polizia che era fermo al 1946. Non vorrei che si riveli l’ennesima trovata elettorale. In base alla legge – dice Raggi – i prefetti potrebbero già intervenire. La vera soluzione sarebbe aumentare i finanziamenti per la sicurezza delle periferie e il numero di poliziotti. Sto mettendo strutture a disposizione gratuitamente per aprire nuovi commissariati in città: credo che i cittadini preferiscano un poliziotto in più a un foglio di carta». Una simile critica, «di stampo securitario», all’azione dell’attuale ministro dell’Interno è mossa anche dall’amministratore locale di Firenze, Dario Nardella, il quale ha dichiarato quanto segue:

RPS

Enrico Gargiulo

«Questo provvedimento sa di spot elettorale, anche perché la legge stabilisce già quello che possono fare i prefetti e cosa possono fare i sindaci, che sono eletti direttamente dai cittadini. La verità – argomenta – è che Salvini dovrebbe fare il ministro dell'Interno, una volta tanto, e inviare alle nostre città, come anche a Firenze, le forze dell'ordine che servono e che invece sono sotto organico e ancora non si vedono sulle nostre strade a garantire la sicurezza di cui i cittadini hanno pieno diritto». Fa eccezione a questo orientamento il sindaco di Palermo, Leoluca Orlando, il quale politicizza esplicitamente l'invasione salviniana: «È la conferma che abbiamo un ministro dell'Interno eversivo. Il Viminale vuole creare un clima di scontro sociale. Dovesse mai accadere, ricorrerò all'ordine giudiziario. Resistere a questo neofascismo è un dovere».

Contrastare le decisioni del governo centrale, dunque, è un comportamento che può essere dovuto a diverse motivazioni e fondarsi su differenti visioni, in alcuni casi esplicitamente «politiche» in altri più strettamente «istituzionali». Il protagonismo dei sindaci, in questa stagione particolare del governo emergenziale, assume pertanto sfumature variegate, che mostrano possibili, e divergenti, percorsi di mobilitazione politica.

### Riferimenti bibliografici

- Antonelli V., 2012, *Le ordinanze dei sindaci nelle decisioni dei giudici*, in Galdi A. e Pizzetti F. (a cura di), *I sindaci e la sicurezza urbana. Le ordinanze sindacali e i loro effetti*, Donzelli, Roma, pp. 127-159.
- Bedessi S. e Desii E., 2010, *Le ordinanze in materia di sicurezza urbana*, Maggioli, Rimini.
- Boccia Maria L., 2008, *Gli imprenditori politici della paura. Il paradigma della destra per controllare le differenze*, «Quale Stato?», n. 3-4, pp. 184-201.
- Brochmann G., 1999, *The Mechanisms of Control*, in Brochmann G. e Hammar T. (a cura di), *Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Oxford-New York, Berg.
- Consoli D. e Zorzella N., 2019, *L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo*, «Questione giustizia», disponibile all'indirizzo internet: [http://questionegiustizia.it/articolo/l-iscrizione-anagrafica-e-l-accesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo\\_08-01-2019.php](http://questionegiustizia.it/articolo/l-iscrizione-anagrafica-e-l-accesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo_08-01-2019.php)
- Galantino M.G. e Giovannetti M., 2012, *La stagione delle ordinanze sulla sicurezza. Il punto di vista degli attori coinvolti*, «Studi sulla questione criminale», n. 2, pp. 52-82.

- Gallo S., 2011, *Senza attraversare le frontiere. Le migrazioni interne dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza.
- Gargiulo E., 2012, *L'«emergenza» dell'esclusione: populismo e controllo locale dell'immigrazione nel contesto italiano*, in «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 89-116.
- Gargiulo E., 2014a, *Integrazione o esclusione? I meccanismi di selezione degli immigrati tra livello statale e livello locale*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 1, pp. 41-62.
- Gargiulo E., 2014b, *Residenza, anagrafe, cittadinanza: la migrazione interna come questione socio-giuridica nell'Italia di oggi*, in Colucci M. e Gallo S. (a cura di), *Rapporto sulle migrazioni interne in Italia. Edizione 2014*, Roma, Donzelli.
- Gargiulo E., 2018, *Una filosofia della sicurezza e dell'ordine. Il governo dell'immigrazione secondo Marco Minniti*, «Meridiana», n. 91, pp. 151-173.
- Giovannetti M., 2012, *Le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana e l'impatto sui territori*, in Galdi A. e Pizzetti F. (a cura di), *I sindaci e la sicurezza urbana. Le ordinanze sindacali e i loro effetti*, Donzelli, Roma, pp. 27-80.
- Guariso A. (a cura di), 2012, *Senza distinzioni. Quattro anni di contrasto alle discriminazioni nel Nord Italia*, Associazione Avvocati per Niente Onlus, Milano.
- Italia V., 2010, *La sicurezza urbana. Le ordinanze dei sindaci e gli osservatori volontari*, Giuffrè, Milano.
- Lorenzetti A., 2009, *Il difficile equilibrio fra diritti di libertà e diritto alla sicurezza*, in Lorenzetti A. e Rossi S. (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Jovene, Napoli.
- Manfredi G., 2013, *Poteri di ordinanza, legalità, «stato governativo», «Amministrare»*, n. 3, pp. 407-427.
- Pastore F., 2007, *Se un delitto fa tremare l'Italia. Come si affronta una security crisis?*, «Italianieuropei», n. 5, pp. 19-32.
- Pavarini M., 1992, *Vivere in una città sicura*, «Sicurezza e territorio», n. 1, pp. 11-14.
- Selmini R., 1999, *Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità: il caso italiano*, «Polis», xiii, n. 1, pp. 121-142.
- Stradella E., 2010, *Il potere di ordinanza dei sindaci e l'amministrazione emergenziale*, «Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», n. 3, pp. 101-121.
- Vandelli L., 2009, *I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del tuel*, disponibile all'indirizzo internet: [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).



## «Vengono per delinquere»: logiche e cicli di criminalizzazione dell'immigrazione

**Marcello Maneri**

RPS

*L'articolo si propone di indagare la criminalizzazione dell'immigrazione in Italia e in particolare il «lavoro culturale» che naturalizza lo status di un gruppo come «criminale», esaminando il modo in cui le rappresentazioni influenzano le politiche e, viceversa, le politiche mettono in scena delle rappresentazioni. Ripercorrendo i momenti cardine che hanno portato nell'arena pubblica le varie «crisi dell'immigrazione», e basandosi su alcuni studi di caso, si ricostruisce la logica dei processi di criminalizzazione e la loro storia. Viene mostrato come il framework*

*di Schengen, improntato alla sicurezza dei confini, sia alla radice della criminalizzazione del «clandestino». Il «paradigma della sicurezza» che ne deriva diventa così un principio di comprensione e intervento sulle dinamiche urbane che sfocia in cicli politici di «rivendicazione e criminalizzazione». A sua volta, il regime letale di controllo delle frontiere giustificato dalle «politiche dell'assedio» richiede una deresponsabilizzazione morale che si nutre della costruzione continua del pericolo portando a una ulteriore criminalizzazione dei migranti e dei loro «fiancheggiatori».*

### 1. Introduzione

La ricerca sociologica sulla devianza ha mostrato negli ultimi decenni come la criminalità non sia qualcosa di oggettivo, che sta là fuori in attesa di essere identificato, misurato e combattuto, ma piuttosto un fenomeno costruito socialmente. L'aggettivo «criminale», ovvero il processo di criminalizzazione attraverso il quale comportamenti e individui sono trattati come crimini e criminali, è prodotto da decisioni politiche e procedure organizzative. Queste attività richiedono delle scelte, delle interpretazioni e delle allocazioni di risorse, che sono fortemente condizionate dal modo in cui il problema sociale è stato costruito e da quanto efficacemente esso ha fatto «carriera» nell'arena pubblica (Hilgartner e Bosk, 1988). La carriera dei problemi sociali, come quello della

RPS

«VENGONO PER DELINQUERE»: LOGICHE E CICLI DI CRIMINALIZZAZIONE DELL'IMMIGRAZIONE

«criminalità degli immigrati», dipende dall'attività di gruppi di pressione che riescono a etichettarli con successo come problemi prioritari.

La criminalizzazione si presenta dunque come un processo integrato di pratiche istituzionali, sociali e simboliche che necessita di un lavoro culturale che si incarichi di naturalizzare lo status di un gruppo come «criminale» e di legittimare le pratiche attraverso le quali esso è trattato come tale. Tradizionalmente, la sociologia della devianza e la criminologia critica hanno messo al centro della loro attenzione l'azione penale, sottolineando come questa necessiti di una serie di assunti dati per scontati che attingono alle immagini della devianza che circolano in una certa epoca. A sua volta, la sociologia della comunicazione ha studiato la rappresentazione dell'immigrazione, o della criminalità, tenendo conto delle pratiche istituzionali che agiscono a monte della rappresentazione stessa. In entrambi i casi, mentre una parte del processo di criminalizzazione viene analizzata – le pratiche in un caso, le rappresentazioni nell'altro – l'altra rimane sullo sfondo, per quanto evocata.

Ciò che questo saggio si propone di fare è proprio mettere a fuoco quella terra di mezzo tra il procedurale e il simbolico, in cui le politiche sono linguaggio e i discorsi pratica politica, dove il *fare* è anche e forse soprattutto un *mostrare*. Nell'interazione tra istituzioni, partiti, gruppi di pressione, media ed esperti, vengono compiute delle azioni, ma allo stesso tempo viene messa in scena una rappresentazione, nella quale si definisce l'idea e si creano le condizioni per la produzione dell'immagine dell'immigrato pericoloso e potenzialmente criminale e per la sua persecuzione. Per illustrare questo ambiente simbolico – e allo stesso tempo gravido di conseguenze – nel suo funzionamento, ma anche nella sua genealogia, l'esposizione è organizzata secondo una prospettiva storica, facendo riferimento al contesto italiano.

Nella prima sezione viene illustrato il *framework* politico stabilito da Schengen e Maastricht, che mette a fuoco i pericoli per la sicurezza dell'Unione europea e pone le basi per le politiche di contenimento che trovano, già negli anni novanta, nella figura del «clandestino» il punto di presa più praticabile, costruendo l'idealtipo dell'immigrato criminale. Nella seconda si mostra come il paradigma della sicurezza, che si dispiega pienamente negli anni duemila, si presti alla produzione di cicli di rivendicazione e criminalizzazione che si sono susseguiti su scala nazionale per vent'anni. Infine, nella terza sezione, si documenta come quelle che si possono chiamare, a buon diritto, «politiche dell'assedio», ovvero quelle politiche che vedono nella penetrazione delle frontiere una minaccia esistenziale che giustifica una reazione letale, abbiano la



necessità di giustificare la loro consustanziale deresponsabilizzazione morale, criminalizzando ulteriormente i migranti e coloro che considerano i loro fiancheggiatori.

## 2. *Gli anni novanta: i «clandestini» e il «degrado»*

L'atto fondativo che ha fissato le coordinate per la definizione di un quadro normativo sovra-nazionale sull'immigrazione non può che essere individuato negli accordi di Schengen (l'Italia entra a farne parte proprio nel 1990) poi ulteriormente sviluppati nel trattato di Maastricht. Come documenta Huysmans, sin dall'inizio l'immigrazione è stata legata, nei documenti ufficiali, nei provvedimenti normativi e nelle dichiarazioni politiche, a un *framework* politico che metteva a fuoco i pericoli per la sicurezza. L'abolizione dei controlli alle frontiere tra gli Stati membri «avrebbe facilitato attività illegali e criminali da parte di terroristi, organizzazioni criminali internazionali, richiedenti asilo e migranti» (2000). L'immigrazione era un pericolo quanto il terrorismo e il traffico di droga, una impostazione che con Frontex si sarebbe definitivamente consolidata (si veda anche Brion, 1996).

L'applicazione sul terreno, da parte delle forze di polizia, dei controlli sulla mobilità previsti da questo impianto sistemico ha creato un'area di visibilità e un campo di dicibilità, ovvero delle occasioni per la produzione di rappresentazioni. Ad esserne l'oggetto era una nuova categoria di persone, puntualmente raccontata dai media attraverso la metafora dell'«invasione dei clandestini», con la conseguente produzione di un immaginario e di un vocabolario del contrasto e del controllo (Maneri, 2009). Già nell'anno dell'entrata dell'Italia nell'area Schengen, quando il saldo migratorio era ancora sostanzialmente in pareggio e l'immigrazione era limitata a poche migliaia di ingressi all'anno, si potevano leggere titoli come «Martelli: stop all'invasione» (*Corriere*, 4-4-1990, p. 9). Incalzato dal suo rivale del Partito repubblicano La Malfa, contrario alla sua legge sull'immigrazione (la legge n. 39/90) e alla relativa sanatoria, il vicepresidente del Consiglio proponeva, come per scusarsi di essere stato troppo lassista, «Elicotteri e navi contro i clandestini» (è ancora un titolo a tutta pagina del *Corriere*, 6-4-1990, p. 13).

Questa rappresentazione della frontiera è stata, e continuerà a esserlo, un potente veicolo nella costruzione dell'immigrazione come un fenomeno che riguarda persone che portano problemi e che sono una fonte di pericolo per l'intangibilità delle frontiere dello Stato e per la sicurezza,

RPS

Marcello Maneri

RPS

«VENGONO PER DELINQUERE»: LOGICHE E CICLI DI CRIMINALIZZAZIONE DELL'IMMIGRAZIONE

un pericolo che deve essere gestito con misure eccezionali. Il linguaggio dei media si incaricherà negli anni di dipingere come emergenza anche il più piccolo contingente di migranti o richiedenti asilo, purché si affacci davanti alle nostre coste, e non si presenti invece in modo così poco televisivo alla stazione ferroviaria o all'aeroporto.

Per tutti gli anni novanta, comunque, è stato soprattutto il fronte interno a costituire la più importante macchina di criminalizzazione dell'immigrazione. Sin dall'inizio, vari gruppi di pressione, spesso su base di quartiere, si sono attivati nelle città del Centro-Nord contro «campi nomadi», centri di accoglienza per immigrati e mercati informali o illegali (di merci, droghe e prostituzione) per chiedere l'allontanamento di persone che, con una parola che si imporrà gradualmente sempre di più, portavano «degrado». Le proteste, da parte di gruppi di interesse organizzati come quello dei commercianti, sono riuscite a portare a una criminalizzazione crescente della vendita di merci contraffatte (Bellinvia, 2013), attività nella quale essi vedevano una forma di concorrenza sleale. Ma, soprattutto, le proteste di quella che i media chiamavano «la gente», «il quartiere» o «la città» sono riuscite a imporsi come l'unico resoconto legittimo di ciò che accadeva sul territorio e in definitiva come voce dell'opinione pubblica. In questo modo questi gruppi di interesse hanno condizionato sia l'azione politica, sempre più desiderosa di rispondere a rivendicazioni provenienti «dalla gente», sia l'azione di polizia, che apprestava prontamente sgomberi, perquisizioni, pattugliamenti e talvolta schedature. A loro volta queste operazioni validavano la percezione di una minaccia imminente e incoraggiavano ancora di più l'espressione pubblica della pretesa della sua rimozione.

È qui che nasce il tema del «degrado»: condizioni e comportamenti tollerati fino a pochi anni prima vengono percepiti come intollerabili minacce al decoro della città, i cui quartieri stavano conoscendo importanti processi di gentrificazione. Le solite strade della prostituzione, ora abitate da «lucciole di colore», quindi da soggetti razzializzati che «portano il Terzo mondo a casa nostra», smettono di essere parte di un territorio «nostro» e familiare, per assumere i connotati dell'alterità minacciosa, per la quale non si risparmiano termini orientalizzanti come *suk* o *casbah*. Molti quotidiani si esercitano nella distinzione tra il «romantico clochard», che chiede educatamente l'elemosina, e il questuante di colore che insiste sul sagrato della chiesa. I senzatetto diventano «clandestini che dormono nelle casbah», ovvero in stabili abbandonati. La marginalità sociale diviene una sorta di precursore della devianza, attraverso narrazioni a tinte fosche che dipingono il degrado del quartiere

associando in modo tautologico povertà, violenza, criminalità e irregolarità.

Una volta messi in primo piano dal sistema dell'informazione e rappresentati in misura crescente come pericolo, i «clandestini» e l'immigrazione tutta finiscono per diventare uno dei target principali dell'azione delle forze dell'ordine, che orientano i propri sforzi sui fenomeni che destano «maggiore allarme sociale» (Palidda, 2000). Nelle operazioni di controllo del territorio, secondo quanto dichiarò il questore di Milano al *Corriere della Sera*, sarebbero stati coinvolti «i cittadini, le associazioni di commercianti e di professionisti affinché siano loro a segnalarci quelle vie o quelle zone dove [...] c'è la necessità di contenere episodi legati alla criminalità, allo spaccio di droga, alla presenza di extracomunitari che non si comportano secondo le regole di convivenza civile» (*Corriere*, 28-10-1994, p. 47). In questa dichiarazione, il passaggio dato per scontato dai comportamenti criminosi alla «presenza di extracomunitari» che non si comportano a modo non è che una delle tante tracce di una generale tendenza all'etnicizzazione del crimine. A esplicitarla con sorprendente *nonchalance* fu il vicequestore della stessa città, con l'annuncio della creazione di una sezione speciale dedicata esclusivamente alla criminalità straniera: «Avremo però un approccio diverso: non tratteremo più le pratiche per titolo di reato (la rapina alla sezione rapine, un omicidio alla sezione omicidi) ma per gruppi criminali. [...] Ci occuperemo di cinesi nella loro globalità, oppure di ciò che fanno gli slavi, o della tipologia di comportamento criminale degli albanesi» (*Corriere online*, 9-5-1999).

Questa etnicizzazione delle categorie da controllare è del resto sempre stata presente nel linguaggio giornalistico, che ogni volta ha usato gli appellativi di nazionalità per sottolineare la matrice straniera, e prima ancora meridionale, dei comportamenti problematici (Maneri, 1998). In un titolo come «Vigili con cani rottweiler a caccia di senegalesi e di venditori abusivi» (*Repubblica*, 1-12-2001, p. 5) vediamo, ad esempio, la fissazione in una nazionalità del ruolo di venditore abusivo, la quale, ci suggerisce il titolo, merita evidentemente di essere perseguita (e con quali mezzi) in quanto tale.

Questa piccola notizia, la quale precisa che «gli otto venditori – sette senegalesi e un camerunense, tutti clandestini – sono stati portati all'ufficio stranieri della questura e saranno espulsi», ci ricorda come la polizia abbia usato sistematicamente la categoria dell'«immigrato clandestino» come uno strumento per agire sia a fini amministrativi (per governare il fenomeno migratorio, attraverso le espulsioni) sia a fini di

RPS

«VENGONO PER DELINQUERE»: LOGICHE E CICLI DI CRIMINALIZZAZIONE DELL'IMMIGRAZIONE

prevenzione e repressione criminale. Ciò è avvenuto soprattutto nei confronti di comportamenti non formalmente illegali (come la prostituzione), ma che generano «allarme sociale», o di reati difficilmente perseguibili, come la vendita di sostanze stupefacenti (Quassoli, 2004).

Anche per la magistratura, lo stereotipo dell'immigrato illegale svolge, come ha mostrato l'indagine etnografica di Quassoli, un ruolo fondamentale per «dare un senso alle informazioni ambigue e incomplete presenti nei fascicoli processuali» (1999, p. 59), tanto che «nelle descrizioni fornite dai magistrati delle figure tipiche della criminalità albanese riecheggiano le immagini diffuse dalla stampa in occasione delle recenti “ondate” di immigrazione clandestina provenienti dall'Albania» (1999). Le dichiarazioni pubbliche, anche in importanti occasioni cerimoniali, non sono diverse. Ad esempio, la copertura mediatica sensazionalistica e stereotipica in occasione di una serie di omicidi avvenuti all'inizio dell'anno e attribuiti, in assenza di alcuna prova, alla criminalità albanese, risuonava nella relazione di apertura dell'anno giudiziario 1999 del procuratore generale presso la Cassazione che parlava, in tipico stile giornalistico, di «aspetti criminogeni dell'immigrazione clandestina (un'invasione continua) preoccupanti per gravità e dimensioni» (*Corriere*, 10-1-1999, p. 5).

In un contesto nel quale la polizia e la magistratura sono sostanzialmente le uniche istituzioni sul territorio ad occuparsi dell'immigrazione – e a scrivere di questa è quasi solo il cronista di nera e giudiziaria – la sua rappresentazione mediatica, con tali fonti, non può che essere tutta incentrata sul tema della criminalità. Questa rappresentazione ovviamente, a sua volta alimentata dalla propaganda politica, ritorna a queste stesse istituzioni, stereotipata e ingigantita.

*Ingigantita* perché, soprattutto nei periodi di campagna elettorale, una violenza sessuale, un omicidio, una «rapina in casa» o un «pirata della strada», quando il colpevole è straniero e la vittima italiana, dà spesso luogo a momenti di iperattività mediatica che guadagnano le aperture dei telegiornali e le prime pagine dei giornali, intasando la rete con *tweet* e commenti. La ricerca di fatti accomunati dallo stesso tema che ha dimostrato di fare notizia e dallo stesso idealtipo deviante innesca apparenti «ondate di criminalità» (Fishman, 1978), che pongono al centro dell'attenzione, come sorte di razze criminali, di volta in volta maghrebini, albanesi, romeni, rom e rifugiati di origine africana (ordine dell'elenco e ordine cronologico coincidono). Questi episodi lasciano sul terreno dei prototipi iconici pronti per l'uso: le polizie, nel tentativo di mostrarsi efficaci nel contrasto del fenomeno al centro delle preoccupazioni collettive (cioè

amplificato nell'arena pubblica), focalizzano sul *folk devil* di turno l'attività investigativa, di presidio del territorio e repressiva; la politica propone l'inasprimento delle leggi esistenti e un giro di vite sull'«immigrazione clandestina»; e le amministrazioni locali si ingegnano nell'emanare ordinanze e regolamenti mirati ad escludere la popolazione di origine straniera, o i suoi discendenti, dal godimento di determinati diritti. L'esclusione degli stranieri dalle politiche di welfare passa quasi sempre da questi processi di criminalizzazione. Abbiamo a che fare, in altri termini, con politiche simboliche innescate da emergenze altrettanto simboliche.

### 3. *Gli anni duemila e il paradigma della sicurezza*

Gli anni duemila cominciano con l'attacco alle Torri gemelle dell'11 settembre 2001, che indirettamente attiva un nuovo processo di criminalizzazione all'insegna della sicurezza nazionale. A essere trattati come potenziali criminali sono a questo punto i gruppi di religione musulmana. Negli anni successivi all'11 settembre non si è verificato in Italia alcun attentato di matrice *qaedista*. Eppure le cronache italiane hanno continuamente alimentato la paura, parlando ripetutamente di «disegni terroristici» che erano prospettati da indagini basate su quadri indiziari resi possibili da leggi ad hoc sul terrorismo internazionale (Petti, 2010). Nel resoconto mediatico di queste indagini la rappresentazione del nemico è sostanzialmente basata sull'attribuzione di un'intenzione («volevano», «organizzavano», «si stavano preparando»). Vediamo anche qui una devianza putativa che poi viene trasposta, attraverso continue associazioni e sostituzioni, ripetizioni e accostamenti, dalla figura del terrorista a quella del «fondamentalista», e poi da questa all'Islam in generale. Gli anni duemila vedono, però, anche una riedizione della criminalizzazione dell'immigrazione dall'Est europeo, in special modo dalla Romania, come quella dall'Albania era stata al centro delle preoccupazioni negli anni novanta. La seconda parte del decennio segna l'apoteosi del paradigma della sicurezza, in questo caso squisitamente urbana, che fa una carriera straordinaria, occupando una posizione predominante nell'agenda dei media – in particolare nel triennio 2007-2009 – e accogliendo al suo interno una ampia varietà di rivendicazioni, soprattutto quelle portate da chi si sente «straniero a casa sua». Come recitano, a partire dal 2008, decine di ordinanze dei sindaci contro la mendicizia, frutto di poco fantasiosi copia e incolla, la «minaccia dell'incolumità pubblica e

RPS

«VENGONO PER DELINQUERE»: LOGICHE E CICLI DI CRIMINALIZZAZIONE DELL'IMMIGRAZIONE

della sicurezza urbana» si manifesta nei «distinti profili dell'offesa al pubblico decoro e della grave turbativa al libero utilizzo e alla normale fruizione degli spazi pubblici»<sup>1</sup>. In questo, che non è un caso limite, una persona che chiede l'elemosina arriva ad essere qualificata come minaccia per l'incolumità personale.

Mentre spuntano un po' ovunque nelle città i neonati assessorati alla Sicurezza e il discorso securitario aumenta sempre di più la sua presenza nei media (Maneri, 2013), molti dati sulla delittuosità sembrano tuttavia calare di anno in anno (Istat, 2010). Gli alfiere del paradigma securitario, per sfuggire alla contraddizione, rimodulano allora la questione delle supposte minacce alla sicurezza nei termini di una crescente «domanda di sicurezza», o «insicurezza percepita», una crescita peraltro non suffragata dai dati usati a supporto (ancora in Maneri, 2013). In ogni caso, la domanda di maggiore sicurezza da parte degli italiani diventa un assunto ribadito e da tutti dato per scontato e sul tema della sicurezza si armano gli eserciti che combattono nelle campagne elettorali.

Vale la pena andare un po' più a fondo di questa dinamica politica, perché essa è all'origine dei *cicli di rivendicazione e criminalizzazione* che hanno caratterizzato la storia del paese. Fino a questo punto ho sottolineato maggiormente le convergenze, le sinergie, le influenze reciproche tra i vari attori che con le loro azioni e discorsi occupano l'arena pubblica. È indubbio però che i vari schieramenti politici abbiano ricoperto ruoli diversi. Il fattore determinante nell'innescare dei cicli di rivendicazione e criminalizzazione riguarda chi occupa un ruolo di governo e chi di opposizione. I cicli di attenzione emergenziale del 1997-2001 (l'«emergenza albanesi»), del 2007-2009 (l'«emergenza rom/rumeni») e del 2015-2018 (la «crisi dei migranti»), non a caso, sono cominciati tutti con il centro-sinistra al governo e si sono conclusi con la vittoria elettorale del centro-destra, o poco dopo. Esporrò qui l'andamento tipico di questi cicli con riferimento alle elezioni politiche del 2008, precisando che naturalmente le elezioni amministrative e in minor misura quelle europee complicano il quadro, e sono a loro volta al centro di cicli simili, ma meno prominenti. Si possono identificare alcune fasi caratteristiche:

- a) *Rivendicazione*. Seguendo un copione già collaudato alla fine degli anni novanta, Lega e Forza Italia accusano il governo di centro-sinistra

<sup>1</sup> Comune di Milano, segreteria generale, «Disposizioni per contrastare il degrado urbano. Misure anti-accattonaggio», 4 novembre 2008.

che governa l'Italia dal 2006 e le amministrazioni locali dello stesso colore di avere una politica «buonista» sull'immigrazione, di non «garantire la sicurezza», «spalancando le porte ai clandestini». La loro promessa è che, una volta al governo, saranno più duri «con l'immigrazione illegale». Questa fase di rivendicazione non produce, come avviene spesso nella disputa tra diverse definizioni dei problemi sociali, delle vere e proprie contro-rivendicazioni, ma piuttosto una strategia di rincorsa da parte delle forze di governo.

- b) *Rincorsa*. Il neonato Partito democratico mette al primo punto del suo programma proprio il tema della sicurezza. I suoi esponenti affermano in continuazione che «la sicurezza non è di destra né di sinistra», che «è il diritto fondamentale, sul quale si basano tutti gli altri». Il segretario del partito e sindaco della Capitale arriverà a dire il 31 ottobre 2007, nel periodo di massima criminalizzazione delle persone provenienti dalla Romania: «Prima dell'ingresso della Romania nell'Unione europea, Roma era la città più sicura del mondo»<sup>2</sup>. Rutelli pochi mesi dopo, candidato nella corsa per il rinnovo del Campidoglio, aggiunge: «Con i romeni cattivi non si può essere buoni», e prosegue: «141.000 romeni regolarizzati dal governo che comincia per "B" [Berlusconi]. Quanti di questi sono persone per bene?» (*Corriere*, 26-3-2008, p. 14). In questo modo il principale partito del centro-sinistra converge sull'agenda politica del centro-destra e ne conferma il *frame*, che sarà più intensamente riprodotto dai media.
- c) *Crisi*. Un caso di cronaca, l'omicidio della signora Reggiani avvenuto il 30 ottobre 2007 ad opera di un «romeno» residente in un campo rom, riceve una copertura giornalistica straordinaria. Il quotidiano *Repubblica*, ad esempio, gli dedica 45 articoli nei primi tre giorni. I media hanno finalmente il feticcio che incarna il fenomeno che porta tanto conflitto tra le forze politiche e allarme nella popolazione e diventano una arena nella quale la battaglia finale può essere giocata sui fatti concreti. Il centro-destra accusa il governo per la sua incapacità di «fermare l'invasione» e quest'ultimo respinge l'accusa approvando nel giro di 24 ore un decreto legge per rendere possibili le espulsioni delle persone provenienti dalla Romania (un perfetto esempio di legge etnica per una notizia sul crimine etnico). Le notizie sulla sicurezza si moltiplicano, alimentate dagli stessi provvedimenti del governo e dalle reazioni da questi suscitate.

<sup>2</sup> <http://www.repubblica.it/2007/10/sezioni/cronaca/tor-di-quinto/reazioni-uccisa/reazioni-uccisa.html>.

- d) *Conquista*. L'«emergenza sicurezza», totalizzante perché vi partecipano anche le forze di centro-sinistra, porta alla vittoria alle elezioni di pochi mesi dopo i partiti che risultavano, per storia e radicalismo, più credibili nel ruolo di protettori dei cittadini indifesi.
- e) *Soluzione*. Una volta al governo, gli imprenditori politici della paura tengono alta la tensione per un anno o poco più, con provvedimenti esecutivi (due dichiarazioni di Stato di emergenza motivate dall'allarme sociale e dalla minaccia all'ordine pubblico e alla sicurezza) e legislativi che mostrino la loro determinazione («Maroni: "Per i clandestini serve più cattiveria". Alemanno: "Basta tolleranza. Leggi più dure"», *il Giornale online*, 3-2-2009). Tra i primi provvedimenti simbolo, il «pacchetto sicurezza», con il d.l. 92/2008, convertito nella legge 125/2008, poi demolito pezzo per pezzo da varie sentenze della Corte di Cassazione.
- f) *Criminalizzazione*. I provvedimenti legislativi danno il via ad altri provvedimenti a cascata (la stagione delle ordinanze dei sindaci<sup>3</sup>) che nel numero di diverse centinaia prendono di mira con sanzioni amministrative comportamenti non penalmente rilevanti ma principalmente associati alla presenza straniera: prostituzione, mendicizia, vagabondaggio, ma anche consumo di droghe e alcolici in pubblico. In questo modo, disturbi alla quiete pubblica, illegalità, criminalità e disagio sociale diventano parte della stessa equazione, che alimenta per molti mesi in modo capillare l'informazione sulla sicurezza.
- g) *Quiescenza*. Quando si rende necessario mostrare di aver raggiunto dei risultati, gli esponenti di governo smettono di gridare al pericolo e sul tema dell'immigrazione torna la quiete. Il centro-sinistra di tanto in tanto usa qualche episodio di cronaca nera o di «invasione» per sottolineare le mancate promesse del governo ma non può alimentare un analogo ciclo di rivendicazione e criminalizzazione che non sarebbe capito dai suoi elettori. In questa fase, l'immigrazione diventa così un fenomeno del quale si può parlare persino in positivo.

Questo tipico ciclo, qualificando un potenziale pericolo come minaccia assoluta e facendone un'emergenza, crea le condizioni perché altri episodi minori assumano lo stesso statuto di emergenza<sup>4</sup>, fornendo il carburante per una criminalizzazione crescente dei gruppi posti al centro dell'allarme, con il suo strascico di sgomberi, arresti, espulsioni e innumerevoli altre azioni sul territorio.

<sup>3</sup> Per una panoramica si veda Giovannetti (2012).

<sup>4</sup> Vedi anche Dal Lago (1999) e la sua «tautologia della paura».



La crisi dei debiti sovrani del 2011, che ha portato alla caduta del Governo Berlusconi e all'esecutivo tecnico presieduto da Monti, ha arrestato per tre anni e forse più questa dinamica. Quel governo non era né «buonista» né «determinato» sull'immigrazione, si occupava prioritariamente del contenimento del debito e su questo era semmai attaccato. Il ciclo di rivendicazione e rincorsa non aveva dunque ragion d'essere. Per arrivare a una nuova fase di turbolenza bisogna aspettare dunque il nuovo governo di centro-sinistra che si insedia nel 2013 e dare il tempo ai suoi nemici di fare il proprio lavoro. Con l'immigrazione fuori dall'agenda politica per 3-4 anni, quello degli anni duemiladieci è in questo senso un decennio breve.

#### 4. *Gli anni duemiladieci, le politiche dell'assedio e la criminalizzazione dei fiancheggiatori*

Per fare luce sulle modalità e le logiche della criminalizzazione in questo decennio bisogna tornare per un momento all'inizio di questo contributo, quando si è accennato al *framework* europeo della sicurezza. La crescente *securizzazione* delle frontiere europee ha portato all'aumento esponenziale delle sofferenze patite da migranti e richiedenti asilo e delle morti in mare (Aas e Gundhus, 2015).

Questa «necropolitica» (Mbembe, 2003) può essere attuata solo a due condizioni: la prima è la condizione del *silenzio*, la necessità che rimangano invisibili i respingimenti di massa, i mancati salvataggi in mare, le torture e gli abusi nei centri di detenzione libici e le responsabilità che in tutto questo hanno le politiche europee. La seconda condizione è che questa politica sia giustificata da una *minaccia* imminente, che deve essere continuamente rinnovata e validata. Entrambe queste condizioni sono garantite dalla grande narrazione degli sbarchi e dell'invasione che incombe sui territori, con le sue enfattizzazioni e omissioni, alla quale contribuiscono i vari attori menzionati sinora. Quando queste condizioni, silenzio e minaccia, vengono meno, puntualmente gli apparati politico-istituzionali si incaricano di provvedere alla riparazione del dispositivo narrativo inceppato. Prima di vedere all'opera questi atti di riparazione, descriverò brevemente l'impianto rappresentazionale che ha alimentato la figura della minaccia in questo decennio.

La rappresentazione della minaccia non è infatti limitata al paradigma della sicurezza (urbana) illustrato precedentemente, ma viene nutrita contemporaneamente da quello che De Genova (2002) ha chiamato lo «spettacolo della frontiera», cioè la continua messa in mostra del suo

controllo e perciò stesso della sua violazione, che rende reale e visibile in modo quasi drammaturgico l'inerente illegalità dell'immigrazione. Va aggiunto qui che questo è anche lo spettacolo della sfida continua all'intangibilità del «nostro» territorio, dunque all'autorità dello Stato (spesso chiamata in causa nel discorso di politici ed esperti) e, almeno per come viene spesso significata, alla «nostra» identità, che sul territorio fonda le sue «radici». Dunque, l'esperienza dello Stato fornita al pubblico dalla narrazione degli sbarchi è quella della sua violazione reiterata da parte di un'incontrollabile e illegale massa di alieni. In parte perché questa è la cornice imposta dalla Fortezza Europa, in parte per il contributo allarmistico fornito da media e politica.

La violazione delle frontiere, attraverso la sua rappresentazione visiva e soprattutto verbale, mette in scena una relazione oppositiva tra assediati e assediati. I primi, ci ricordano costantemente gli imprenditori della paura, costituiscono una minaccia, criminale, terroristica, demografica, sanitaria, culturale, economica. I secondi ne sono le potenziali vittime e devono difendersi. L'internamento nei centri di identificazione, le visite con le mascherine sanitarie, gli sgomberi degli insediamenti informali, i rastrellamenti, lo scavalco dei muri, le operazioni in mare ci mostrano chi dobbiamo temere e cosa le autorità devono fare. Le immagini e i discorsi della frontiera rinnovano continuamente una «metafora dell'assedio» (Maneri e Quassoli, 2016) fatta di sistemi difensivi e pattugliamenti, di brecce e rafforzamento delle difese, che definisce il modo intransigente col quale l'«emergenza immigrazione» dovrebbe essere gestita, legittimando reazioni eccezionali. Seguire una grammatica dell'assedio significa rendere ovvi, naturali, semmai insufficienti, i dispositivi letali impiegati per fermare la mobilità.

Con la «crisi dei rifugiati» – un'espressione che ha cominciato a circolare nel 2015 – le emergenze umanitarie sempre più numerose portano però momentaneamente a un cambio di registro. Quando i morti dell'ennesimo naufragio superano una certa soglia, gradualmente più alta, le centinaia di vittime diventano protagoniste per qualche tempo persino delle aperture dei telegiornali. Le file di corpi ammassati sulla spiaggia, o quella del corpicino del solo Alan Kurdi – ben vestito e ben fotografato, di carnagione chiara e dunque ideale per suscitare l'empatia del pubblico europeo – non più relegate nei circuiti periferici dell'informazione, commuovono persino un'audience socializzata all'indifferenza. L'esibizione dell'intransigenza a questo punto non funziona più. È l'ora delle cerimonie di cordoglio, dei discorsi toccanti, delle immagini delle sofferenze e delle aspirazioni dei rifugiati e delle promesse di fare qualcosa.

Il paradigma dell'assedio detiene comunque uno status sovraordinato e inscritto nei trattati, nelle istituzioni preposte al controllo delle migrazioni, nelle loro procedure e nella dottrina del contenimento e dell'«analisi del rischio» (è facile immaginare per chi), «punto di partenza di tutte le attività di Frontex»<sup>5</sup>. Il registro umanitario perde così, presto o tardi, la sua momentanea centralità. È però il caso di considerare un'interpretazione complementare del passaggio dall'umanitario al securitario, concedendo più spazio all'*agency* dei vari attori sul palcoscenico. Bisogna infatti tenere conto del fatto che le emergenze umanitarie, dai grandi arrivi di profughi (Albania 1991 e 1997; «crisi dei rifugiati» 2015-2017) alle «tragedie del mare» (Canale di Otranto 1997, Lampedusa 2013, Canale di Sicilia 2015, solo per citare quelle di cui si è parlato di più), costituiscono, sul piano simbolico, dei veri e propri traumi nazionali. In queste occasioni – in particolare nelle «tragedie del mare», in modo decisamente più contrastato in occasione delle «ondate di disperati» – la consueta narrazione dell'immigrazione subisce un brusco rovesciamento: il sentimento di paura e di indignazione cede il passo alla compassione, al lutto e talvolta alla colpa, ribaltando la rappresentazione dell'immigrato come nemico e come pericolo. Per una volta appaiono degli esseri umani con le loro sofferenze e bisogni. Per chi opera dentro le coordinate del paradigma dell'assedio – che si tratti degli apparati di controllo o degli imprenditori della paura – si tratta di un cambio di programma altamente problematico, che fa venir meno contemporaneamente *silenzio* e *minaccia*, le due condizioni di praticabilità delle politiche dell'assedio. È necessario allora ristabilire l'ordine del discorso e, soprattutto, i ruoli di vittima e persecutore, perché nel paradigma dell'assedio la concessione dell'asilo è una capitolazione e l'aiuto agli invasori un tradimento.

La via collaudata della criminalizzazione viene così percorsa di nuovo, fondendo discorso sulla criminalità e discorso sull'emergenza migratoria<sup>6</sup>. Come si insinua allora la criminalizzazione in un teatro, quello degli sbarchi, in cui i profughi sono palesemente vittime, tutelate dalle convenzioni internazionali? Le istituzioni – da quelle europee a quelle italiane, dai governi agli apparati di controllo – e gli imprenditori politici della paura seguono due logiche diverse e complementari. In comune hanno un principio vecchio come il mondo: per sbarazzarsi di un dovere morale è necessario privare della morale il suo preteso beneficiario (Douglas, 1996).

<sup>5</sup> <http://frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis/>.

<sup>6</sup> In questo senso anche l'analisi dell'informazione svolta da Binotto e Bruno (2018).

#### 4.1 Le istituzioni e i media mainstream

Come abbiamo visto, l'immagine del «clandestino» svolgeva perfettamente il compito di «produzione sociale dell'indifferenza morale»<sup>7</sup>. Infiltrati, inerentemente illegali, i «clandestini» potevano essere espulsi senza sensi di colpa. La crisi siriana e la sua crescente produzione di profughi, la dichiarazione della cancelliera Merkel dell'agosto 2015, quando annuncia la decisione di accogliere un milione di rifugiati siriani, e la morte di Alan Kurdi del 2 settembre dello stesso anno portano però alla messa in ombra (relativa e temporanea) della categoria di «clandestino». Per la prima volta la parola «profugo», ad esempio, verrà ricercata su Google più della parola «clandestino»<sup>8</sup>, mettendo a fuoco le ragioni di chi fugge a scapito di quelle di chi lo vuole intercettare.

Questo cambiamento di prospettiva mette all'angolo il discorso securitario. Come reagire? Il momento rivelatore della logica che si mette in azione in questi casi è senz'altro l'affondamento della *Kater y Rades*. A fine marzo 1997 una corvetta della marina militare italiana sperona in alto mare una motovedetta che trasporta profughi provenienti dall'Albania in una «manovra di dissuasione» praticata per costringerla ad invertire la rotta, causando una strage<sup>9</sup>. L'analisi delle notizie pubblicate dalle principali testate giornalistiche<sup>10</sup>, le cui informazioni provenivano dalla marina stessa, mostra il tentativo piuttosto sfacciato di spostare le cause dell'affondamento dalle autorità italiane all'imbarcazione albanese, anche attraverso il passaggio rapido dal verbo transitivo «sperona» all'intransitivo «affonda» o meglio ancora al sostantivo «naufragio», che permette l'assimilazione dell'episodio alle molte altre «tragedie del mare». Nelle cronache, mentre la corvetta della marina rimane sullo sfondo, l'imbarcazione albanese gioca la parte della protagonista, come in questa descrizione del *Corriere*:

L'imbarcazione carica di profughi albanesi [...] si è capovolta [...]. Nel tentativo di cambiare rotta la barca dei fuggiaschi perde l'equilibrio e sbanda violentemente, capovolgendosi e scaraventando in mare decine di disperati. (29-3-97, p. 3)

<sup>7</sup> Per riprendere l'espressione usata da Bauman (1992) in altro contesto.

<sup>8</sup> Dati ricavati da *Google Trends*.

<sup>9</sup> Per la ricostruzione della vicenda processuale si veda Mussi (2016).

<sup>10</sup> Sono state considerate le notizie pubblicate nella settimana che comincia col giorno dello speronamento nelle edizioni cartacee di *Corriere*, *Repubblica*, *Stampa e Unità*.

Dopo tanto darsi da fare, insomma, la barca albanese riesce finalmente a «scaraventare» in mare i suoi «disperati». Come per ogni storia che funziona per tutti i fini pratici, da questo momento in poi l'immagine della «carretta del mare», che tende ad affondare perché «stracarica di disperati», si impone come protagonista dei racconti dei «viaggi della disperazione». Ma se un'imbarcazione in condizioni precarie si presta bene alla dislocazione della causalità, per l'attribuzione della colpa servono dei soggetti dotati di coscienza, o meglio della sua mancanza. Negli anni seguenti si farà così strada la figura dello «scafista» che, al contrario del romantico *passeur* immortalato in film e romanzi, deve essere per forza un «trafficante di esseri umani» da coprire di ignominia: «Caccia agli scafisti della morte» (*Repubblica online*, 28-11-2011), «Gli scafisti gettano via l'insulina. La piccola Raghad muore in mare» (*Corriere online*, 18-7-2015), «Faccia da schiavista» (*Resto del Carlino*, 9-11-2013, p. 1). Ora è più chiaro, ecco chi sono i responsabili delle morti in mare: «Scafisti, strage senza fine» (*Repubblica*, 25-5-2016, p. 1). Se la strage del 1997 aveva portato in dote la «carretta del mare», quelle del 2013 e del 2015 (e tutte le altre che si accumulano) aumentano la pressione morale sul famigerato «scafista».

I profughi, vittime degli «scafisti» e salvati dalle nostre autorità, rimangono però dei soggetti bisognosi, che richiamano un'idea dell'aiuto che risuona ad alcuni come un ricatto. A partire dall'estate del 2014, la proclamazione dello Stato islamico in Siria e Iraq e gli attentati da questo ispirati forniranno una facile occasione per privarli del potere simbolico della moralità. Nata come ipotesi nei quotidiani della destra e ripresa presto da alcune procure, l'idea che Isis infiltri terroristi nei barconi guadagna dal 2015 i titoli di tutti i media con dichiarazioni di ministri, commissari all'immigrazione, consiglieri, servizi di intelligence e Frontex. Sebbene si parli solo di «rischio» e «pericolo», l'associazione tra profughi e terroristi è oramai parte del discorso comune. A questo punto le autorità europee devono fermare i «barconi» non solo per neutralizzare criminali comuni, gli «scafisti», ma anche i «terroristi». La criminalizzazione parte da queste figure e si allarga metonimicamente ai profughi tutti, simbolicamente associati ai crimini peggiori e dunque da controllare senza più alcun tentennamento.

Mostrificate le teste d'ariete criminali dell'invasione, vengono a questo punto affrontati i loro fiancheggiatori. Un documento di Frontex – secondo l'interpretazione, poi contestata dall'agenzia, del *Financial Times*

RPS

«VENGONO PER DELINQUERE»: LOGICHE E CICLI DI CRIMINALIZZAZIONE DELL'IMMIGRAZIONE

(il 14 dicembre) – accusa le Ong che svolgono operazioni di soccorso in mare di avere connessioni con i «trafficienti di uomini»<sup>11</sup>. Il 17 febbraio 2017 entra in scena il procuratore di Catania (città anche sede di Frontex in Italia), Carmelo Zuccaro, che dichiara di aver aperto un'indagine conoscitiva sulle Ong. Un mese dopo il procuratore dichiara: «A mio avviso alcune Ong potrebbero essere finanziate dai trafficanti. E so di contatti»; «Potrebbe anche essere che da parte di alcune di queste Ong si perseguano finalità di destabilizzazione, ad esempio, dell'economia italiana». Queste dichiarazioni, poco argomentate sul piano giuridico e molto speculative se non cospirative, vengono prese molto sul serio da media, governo e Parlamento. Salvini citerà dossier dei servizi e insisterà sul tormentone del «business dell'accoglienza», Di Maio ricorrerà ripetutamente all'espressione «taxi del mare», Renzi pronuncerà un semplice «furbette». Altre indagini verranno aperte ma si risolveranno in un nulla di fatto. Il 15 maggio 2019 il gip di Catania, accogliendo la richiesta dello stesso Zuccaro, archiverà le indagini sui presunti legami tra criminalità e organizzazioni umanitarie.

Intanto però, in seguito alla campagna di criminalizzazione, le Ong incontrano difficoltà nel trovare finanziamenti; la maggior parte si ritira perché non ci sono più le condizioni di agibilità operativa e le imbarcazioni superstiti vengono continuamente sequestrate, tanto che nella zona Sar libica, la zona di ricerca e soccorso al largo della costa di questo paese, per la maggior parte del tempo non c'è più nessuno. La criminalizzazione delle Ong appare quindi non solo come la punizione minacciata dagli assediati ai fiancheggiatori dell'invasione – e come tale viene spesso presentata, basti considerare il discorso sulle attività delle Ong come *pull factor* per l'immigrazione, che viaggia dai documenti di Frontex e dei servizi alle esternazioni di Di Maio e Salvini – ma anche come la cancellazione di una testimonianza. Ritorniamo alla necropolitica e alla condizione del *silenzio*: le testimonianze dei sopravvissuti sui lager libici, raccolte dai soccorritori, i resoconti sul mancato intervento di soccorso delle autorità libiche – finanziate a questo scopo dal governo italiano – e non solo di queste, le semplici fotografie di persone che soffrono e che parlano erano troppo fuori dal coro per non interferire problematicamente con la narrazione consensuale dell'assedio.

<sup>11</sup> Per l'intera vicenda si rinvia alla ricostruzione accurata del blog giornalistico di inchiesta «Valigia blu»: <https://www.valigiablue.it/ong-migranti-trafficienti-inchieste/>.

#### 4.2 Gli imprenditori della paura e la loro egemonia

Con la «crisi dei rifugiati», il vecchio cavallo di battaglia delle rivolte dei cittadini che difendono la loro sicurezza ritorna in auge, nutrito da molto pubblicizzati episodi di crimini commessi da profughi. È così che si moltiplicano i reportage dai più sperduti angoli del paese sulle rivolte degli abitanti contro il loro arrivo. Spesso sobillate da attivisti della Lega o di movimenti di estrema destra, queste persone protestano per il «trattamento da hotel di prima classe» riservato ai rifugiati e si dicono «spaventate» dai piccoli gruppi, magari di sole donne e bambini, che vengono a risiedere nei centri di accoglienza dispersi sul territorio. I sindaci leghisti possono così pubblicizzare il loro rifiuto di ospitare centri nel loro comune «per proteggere i loro cittadini». Parallelamente, manifestazioni di benvenuto molto più partecipate ricevono una scarsa o nessuna copertura mediatica. Non mettendo in scena drammaticamente il conflitto, i banchetti, le feste e le altre iniziative di solidarietà sono considerati mediaticamente meno attraenti, tanto che occorrerà aspettare un articolo del *Washington Post* sulla manifestazione di saluto organizzata a Milano alla caserma Montello per ottenere anche in Italia una piccola copertura informativa. Nel contesto dell'Europa dei populismi nativisti, queste sarebbero notizie di forte impatto proprio per il loro carattere inaspettato, ma i media italiani sembrano sempre stregati dall'immagine della «rivolta della gente», anche quando si tratta di episodi evidentemente programmati da interessati sceneggiatori.

Come era successo già negli anni novanta con le proteste contro il «degrado», la presentazione selettiva di settori della società mobilitata messi in primo piano e costruiti come «gente» conduce a un'amplificazione e un'universalizzazione di istanze che finiscono per essere considerate «opinione pubblica». Gli «italiani» sarebbero «ostaggi in casa loro», «ospiti» nel loro stesso paese. Questa immagine del prigioniero vittima di un'invasione minacciosa è possibile solo perché una martellante campagna xenofoba è riuscita a confondere, accostandoli continuamente, profughi, immigrati (dunque, secondo il ragionamento, senza diritto ad essere accolti) e «clandestini» (dunque illegittimi e potenzialmente criminali). Un vero distillato di questa campagna è rappresentato dalla trasmissione «Dalla vostra parte» di Rete 4, un programma che da marzo 2015, per tre anni, nel *prime time* di ogni giorno ferialo (e poi, all'avvicinarsi delle elezioni, anche il sabato) racconta per circa il 75% delle sue puntate<sup>12</sup> le malefatte dei profughi, degli immigrati, dei rom. Nel racconto

<sup>12</sup> Percentuale calcolata sui primi sei mesi della conduzione di Belpietro, da fine giugno a fine dicembre 2016.

vengono continuamente associati i temi del terrorismo, della criminalità, della violenza, dei costi, del «business dell'accoglienza», delle difficoltà della convivenza e dell'«invasione incontrollata», una locuzione ripetuta fino alla nausea. Nei servizi filmati, le malefatte degli immigrati sono sottolineate da musiche drammatiche e sensazionalistiche, dal ritmo incalzante e dai toni cupi. Le immancabili vittime – anziani poveri o fragili, donne sfrattate o col marito invalido – sono mostrate nei loro salottini disadorni con un morbido sottofondo di musica dolce e malinconica. Non manca il salotto politico. In collegamento in diretta la piazza fa da coro greco ai vari interventi, validando e falsificando le prospettive degli ospiti in studio, commentando con applausi i politici di destra e zittendo gli altri con «buuu» amplificati al momento giusto da mixer e regia. L'espressione «messa in scena» non potrebbe in questo caso essere più pertinente. Non solo la trasmissione costruisce, nell'incrociare accuratamente argomenti e personaggi, sempre gli stessi ruoli di vittime e colpevoli, ma ha creato dei servizi falsi pagando, attraverso un suo giornalista poi licenziato, una persona per interpretare il ruolo di truffatore rom e di altri malviventi<sup>13</sup>. Similmente, mentre in video sembrava voler calmare il pubblico, un inviato appariva in fuori onda nell'atto di chiedere alla folla convocata davanti alle telecamere chi si candidasse per «scuoia» l'ex viceministro dell'Economia presente in studio<sup>14</sup>.

Si può a questo punto tornare alle fasi del ciclo di rivendicazione e criminalizzazione esposte nel paragrafo precedente per vedere, anche se con maggior brevità, come si ripropongono in questi anni. Similmente al ciclo elettorale 2007-2009, anche in questo caso abbiamo assistito a una campagna di destra (*rivendicazione*) che è riuscita a mettere il tema della sicurezza al centro dell'agenda politica, approfittando del paradigma dell'assedio già operante nell'azione dei governi e delle istituzioni europee come dieci anni prima aveva approfittato della criminalizzazione diffusa dell'immigrazione. A offrire su un piatto d'argento l'evidenza di un pericolo che richiede una politica più intransigente è stata, infatti, la rappresentazione di un'invasione potenzialmente criminale e non sostenibile ispirata dalle stesse politiche e dichiarazioni del corpo politico *mainstream*.

<sup>13</sup> Si veda *Il Fatto Quotidiano*, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2015/05/13/striscia-la-notizia-scopre-servizi-di-rete-4-con-finto-truffatore-rom-mediaset-licenzia-il-giornalista/1678756/>, consultato il 17 maggio 2019.

<sup>14</sup> *Corriere TV*, <https://web.archive.org/web/20170628222959/http://video.corriere.it/dalla-vostra-parte-fuori-onda-trasmesso-striscia-notizia-chi-scuoia-politico/7903fb3e-dc98-11e6-8f57-4c08b8d088ab>, consultato il 17 maggio 2019.



Le analogie tra i due cicli elettorali non si limitano a questo. Ancora una volta, le forze politiche italiane di centro-sinistra hanno pensato di potersi coprire i fianchi dalle accuse di «buonismo» mostrandosi (*rincorsa*) così risolute, con il decreto Minniti-Orlando del 17 febbraio 2017, da ricevere l'approvazione dei loro rivali. Come nel triennio 2007-2009, anche in questa circostanza un fatto di cronaca ha un forte impatto sulla campagna elettorale (*crisi*). Il 30 gennaio 2018 una ragazza tossicodipendente italiana viene trovata morta e smembrata dentro a una valigia. Le accuse cadono su «due clandestini» spacciatori. Per Salvini, «da sinistra ha le mani sporche di sangue»<sup>15</sup>. In reazione all'episodio, e probabilmente all'eco politica suscitata, un ex candidato della Lega spara per strada a Macerata ferendo sei persone, tutte di colore. Potrebbe essere l'occasione, per il governo di centro-sinistra, di capovolgere la situazione, mettendo al centro dell'attenzione le campagne d'odio e le loro conseguenze terroristiche. Tuttavia nessuno degli esponenti di questo schieramento si reca a trovare le vittime della sparatoria, si esita a definire l'attacco «terroristico» e si sconsiglia la partecipazione alla manifestazione anti-razzista in città. Il segretario del Pd Renzi, intervistato da *Repubblica*, addossa a Berlusconi la responsabilità di aver creato, firmando accordi e partecipando alla guerra in Libia, la «bomba sociale» dei migranti<sup>16</sup>. Il *frame* della destra è così riconfermato.

La prevedibile ascesa della Lega alle elezioni la porta così di nuovo al governo (*conquista*). Tra le prime misure, Salvini vara l'ennesimo «decreto sicurezza e immigrazione», il d.l. 113/2018, convertito nella legge 132/2018 (*soluzione*), che restringe ulteriormente i diritti dei richiedenti asilo ed estende la lista dei reati che comportano la revoca dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria (*criminalizzazione*). Un anno dopo, lo stesso ministro fa approvare un secondo decreto sicurezza. La tattica politica del «capitano», fatta di discorsi bellicisti e di nemici, promette nuove puntate. Il grande spettacolo dei «porti chiusi» mette continuamente in scena la diffida alle navi delle Ong a entrare nelle acque territoriali, il sequestro delle loro imbarcazioni e le denunce per i loro equipaggi. Allo stesso tempo, nel retroscena, le navi della marina possono attraccare portando le persone soccorse in mare lontano dallo sguardo dei media.

<sup>15</sup> <https://www.ilrestodelcarlino.it/macerata/cronaca/cadavere-valigie-reazioni-1.3696863>.

<sup>16</sup> [https://www.repubblica.it/politica/2018/02/05/news/renzi\\_a\\_berlusconi\\_migranti\\_sono\\_bomba\\_sociale\\_firmasti\\_tu\\_gli\\_accordi\\_-188081476/](https://www.repubblica.it/politica/2018/02/05/news/renzi_a_berlusconi_migranti_sono_bomba_sociale_firmasti_tu_gli_accordi_-188081476/).

Un'applicazione automatica del prototipo dei cicli di rivendicazione e criminalizzazione porterebbe a prevedere, per la fine del 2019, una fase di *quiescenza*: dopo più di un anno il governo, coll'esibizione dei risultati raggiunti, potrebbe dichiarare superata l'emergenza. Ma le agitate acque dei rapporti tra diritto sovranazionale e ordinamento interno, da una parte, e i contrasti politici all'interno dello stesso governo, dall'altra, consentono a Salvini di andare oltre il berlusconiano «non mi hanno lasciato lavorare» con un «andrò avanti fino in fondo» che sposta la sfida sempre più in là. In assenza di dirompenti fattori esogeni, si potrebbe anche andare avanti per un bel pezzo.

### 5. Considerazioni conclusive

Nell'articolo l'uso ricorrente di parole come «messa in scena», «palcoscenico», «copione», «teatro», «esibizione», «spettacolo», «narrazione», mette in evidenza come il ricorso alla metafora teatrale – valido per la vita quotidiana che è, goffmanianamente, rappresentazione – sia in un certo senso ancora più obbligato nello spettacolo della politica, nel quale gli attori lottano in un'arena pubblica per conquistare i loro spettatori. Tuttavia forse in nessun ambito come in quello della disputa politica sull'immigrazione uno sguardo drammaturgico è così necessario per comprenderne le logiche. Come si è visto, le strategie politiche, la produzione normativa, le operazioni di polizia sul territorio e le dichiarazioni pubbliche che danno un significato a tutto questo rispondono quasi più a necessità simboliche che all'esigenza di raggiungere certi risultati sul campo, che vengono comunque sbandierati. Il pubblico degli elettori viene alternativamente impaurito o rassicurato, e gli orientamenti – o supposti tali – che ne risultano, trattati come una variabile indipendente, sono usati per legittimare le varie sceneggiature o i loro repentini cambiamenti. Come ha mostrato Cuttitta (2015) nella sua analisi particolareggiata del teatro di Lampedusa, la rappresentazione politica della frontiera parla anche ad altri destinatari, come gli Stati e i migranti potenziali. Gli spettatori seduti in prima fila sono però quelli ai quali viene fatto generalmente riferimento con il costruito ideologico di «opinione pubblica». È a loro che viene offerto in dono il sacrificio di migranti e profughi. È questo sacrificio a richiedere la loro criminalizzazione.

*Riferimenti bibliografici*

- Aas K.F. e Gundhus H.O.I., 2015, *Policing Humanitarian Borderlands: Frontex, Human Rights and the Precariousness of Life*, «The British Journal of Criminology», vol. 55, n. 1, pp. 1-18.
- Bauman Z., 1992, *Modernità e olocausto*, il Mulino, Bologna.
- Bellinvia T., 2013, *La «guerra» ai venditori ambulanti senegalesi a Pisa*, «Etnografia e Ricerca Qualitativa», n. 1, pp. 123-141.
- Binotto M. e Bruno M., 2018, *Media Discourses of the Rescue and Landing of Migration by Boat in the Italian News Media*, in Burroughs E. e William K. (a cura di), *Contemporary Boat Migration Data, Geopolitics, and Discourses*, Rowman & Littlefield International, Londra.
- Brion F., 1996, *Les menaces d'une forteresse: citoyenneté, crime et discrimination dans la construction de l'Union européenne*, in Tulkens F. e Bosly H.D. (a cura di), *La Justice pénale et l'Europe*, Bruylant, Bruxelles.
- Cuttitta P., 2015, *La frontiera Lampedusa. Mises en intrigue du sécuritaire et de l'humanitaire*, «Cultures & Conflits», voll. 99-100, pp. 99-115.
- Dal Lago A., 1999, *La tautologia della paura*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 1, pp. 5-41.
- De Genova N., 2002, *Migrant «Illegality» and Deportability in Everyday Life*, «Annual Review of Anthropology», vol. 31, n. 1, pp. 419-447.
- Douglas M., 1996, *Rischio e colpa*, il Mulino, Bologna.
- Fishman M., 1978, *Crime Waves as Ideology*, «Social Problems», vol. 25, pp. 531-543.
- Giovanetti M., 2012, *Le ordinanze dei sindaci sulla sicurezza urbana*, in Giovanetti M. (a cura di), *Per una città sicura. Dalle ordinanze agli strumenti di pianificazione e regolamentazione della convivenza cittadina*, Cittalia-Fondazione Anci ricerche, Roma.
- Hilgartner S. e Bosk C.L., 1988, *The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model*, «American Journal of Sociology», vol. 94, n. 1, pp. 53-78.
- Huysmans J., 2000, *The European Union and the Securitization of Migration*, «Journal of Common Market Studies», vol. 38, n. 5, pp. 571-777.
- Istat, 2010, *Reati, vittime, percezione della sicurezza. Anni 2008-2009*, Roma.
- Maneri M., 1998, *Lo straniero consensuale. La devianza degli immigrati come circolarità di pratiche e discorsi*, in Dal Lago A. (a cura di), *Lo straniero e Il nemico. Materiali per l'etnografia contemporanea*, Costa & Nolan, Genova.
- Maneri M., 2009, *I media e la guerra alle migrazioni*, in Palidda S. (a cura di), *Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa*, Agenzia X, Milano.
- Maneri M., 2013, *Si fa presto a dire «sicurezza». Analisi di un oggetto culturale*, «Etnografia e Ricerca Qualitativa», vol. 6, n. 2, pp. 283-312.

- Maneri M. e Quassoli F., 2016, *Humanity and Security under Siege. European Discursive Politics on Immigration and Asylum*, «Dijalog - Časopis Za Filozofiju i Društvenu Teoriju», nn. 1-2, pp. 69-81.
- Mbembe A., 2003, *Necropolitics*, «Public Culture», vol. 15, n. 1, pp. 11-40.
- Mussi F., 2016, *Verso una disciplina internazionale dell'immigrazione via mare: il ruolo dell'Italia*, Tesi di dottorato, Università di Milano-Bicocca, Milano.
- Palidda S., 2000, *Polizia postmoderna: etnografia del nuovo controllo sociale*, Feltrinelli, Milano.
- Petti G., 2010, *Enemies-criminals: the Law and Courts against Global Terrorism*, in Dal Lago A. e Palidda S. (a cura di), *Conflict, Security and the Reshaping of Society. The Civilization of War*, Routledge, Londra.
- Quassoli F., 1999, *Immigrazione uguale criminalità. Rappresentazioni di senso comune e pratiche organizzative degli operatori del diritto*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 1, pp. 43-75.
- Quassoli F., 2004, *Making the Neighbourhood Safer: Social Alarm, Police Practices and Immigrant Exclusion in Italy*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 30, n. 6, pp. 1163-1181.

## «Prima agli italiani»: la spesa dei comuni per i servizi sociali

**Mattia Vitiello**

RPS

*L'ambito territoriale proprio degli enti locali è la principale dimensione spaziale dei processi di integrazione degli immigrati e la spesa che i comuni sostengono per l'implementazione dei servizi sociali rappresenta lo strumento fondamentale per la loro attivazione e per il governo dei processi di inclusione degli immigrati. La retorica politica anti-immigrati denuncia l'esistenza di una presunta spesa sociale per la popolazione immigrata che drena risorse agli italiani. Ma la valutazione della spesa sociale*

*indirizzata agli immigrati mostra tutt'altra realtà. Non esiste nessuna linea preferenziale e nemmeno un travaso di risorse dalla spesa sociale complessiva verso quella dedicata agli immigrati. Al contrario, è ancora ispirata da una gestione emergenziale dell'immigrazione, concentrata prevalentemente sulla spesa per le strutture di prima accoglienza. Insomma, la spesa sociale per l'immigrazione sembra essere ancora attardata rispetto ai cambiamenti della presenza immigrata e ai suoi nuovi bisogni.*

### *1. Quali spese, per quali immigrati e chi le paga*

La brusca frenata degli ingressi per motivi di lavoro e la contemporanea impennata degli arrivi via mare sposta e focalizza l'attenzione dell'opinione pubblica, della politica e anche dei ricercatori sulla novità rappresentata dal deciso aumento degli sbarchi dei bisognosi di protezione e della trasformazione dell'Italia in un paese di asilo. Questa novità oscura la maturazione dei processi di integrazione, la questione delle seconde generazioni e dei loro bisogni di cittadinanza, per ridurre questo composito fenomeno al tema dei rifugiati e alle problematiche dell'accoglienza. Ma è proprio sull'accoglienza dei richiedenti asilo e sui suoi costi che la retorica anti-immigrazione ha trovato il cavallo di Troia per fare breccia nell'elettorato italiano.

La spesa per i servizi sociali e quella per l'accoglienza dei richiedenti asilo e i rifugiati sono in realtà due linee di costo diverse con diversi destinatari e diverse fonti di finanziamento. La prima riguarda i costi

sostenuti dai comuni per l'erogazione di servizi e interventi sociali istituiti dalla legge 328 del 2000 per sette aree di utenza: famiglia e minori; disabili; dipendenze; anziani; immigrati e nomadi; povertà, disagio adulti e senza fissa dimora; multiutenza. Questo articolo intende esaminare solamente la spesa sociale dei comuni e non analizza né il regime di welfare italiano e le sue trasformazioni né prende in considerazione le misure di contrasto alla povertà più recenti quali il reddito di inclusione (Rei), poi sostituito dal reddito di cittadinanza (Rdc), che ancora non hanno dispiegato i loro effetti sulla popolazione immigrata (Toso, 2016).

L'accesso degli immigrati al sistema di welfare italiano è regolato dal Testo unico sull'immigrazione (legge 286 del 1998) che stabilisce i diritti degli immigrati ma anche i requisiti che questi devono possedere per usufruire dei servizi che scaturiscono dal riconoscimento dei loro diritti. Inoltre, nell'inclusione di questa popolazione opera anche la legge quadro 328 del 2000 che identifica in questi un'apposita area di utenza denominata «immigrati e nomadi».

La seconda linea di spesa invece è rappresentata dai costi sostenuti per l'accoglienza e la gestione delle richieste di asilo politico e per l'integrazione dei richiedenti a cui è stato riconosciuto il titolo di rifugiato. Questa trova la sua principale fonte di finanziamento nel Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fnpsa) a sua volta finanziato dal fondo Fer (Fondo europeo per i rifugiati) per gli anni che vanno dal 2007 al 2013, e dal «Fondo asilo migrazione e integrazione» (Fami) per il periodo 2014-2020. Questi sono fondi dell'Unione europea vincolati, cioè destinati esclusivamente a finanziare azioni per l'integrazione dei cittadini appartenenti a paesi non Ue e dei rifugiati.

Per quanto riguarda la spesa per i servizi sociali, la principale fonte statale di finanziamento della rete ordinaria di interventi e servizi sociali è il Fondo nazionale per le politiche sociali (Fnps). Le sue risorse sono ripartite annualmente in unica soluzione tra le regioni, attraverso i decreti del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, d'intesa con la Conferenza unificata (legge 289/2002, art. 46, c. 2). Le regioni, a loro volta, sulla base delle rispettive programmazioni sociali, attribuiscono le risorse agli enti gestori della funzione socioassistenziale (comuni, ambiti territoriali, ecc.). In riguardo al sistema di welfare italiano, come configurato e regolato dalla legge 328 del 2000, ricordiamo che per gli immigrati sono stabiliti due livelli di inclusione: quello relativo agli interventi di assistenza sociale prima citati e quello di sostegno all'integrazione, regolato dalle politiche per gli immigrati. Questo significa che

gli immigrati possono accedere sia ai servizi a loro dedicati in quanto cittadini non italiani sia ai servizi dedicati alla popolazione italiana residente, filtrati però dalle politiche di integrazione contenute dal Testo unico sull'immigrazione, cioè secondo una stratificazione civica ben precisa (Spinelli, 2005).

Tra le due linee di spesa prima descritte, quella che i comuni sostengono per l'implementazione dei servizi sociali a sostegno dei processi di integrazione della popolazione immigrata rappresenta quella più significativa in quanto l'ambito territoriale proprio degli enti locali rappresenta lo scenario dei processi di integrazione della popolazione immigrata.

A fronte di una popolazione in continua crescita in cui i processi di integrazione comportano la moltiplicazione dei bisogni e della domanda di servizi specifici, la spesa sociale dei comuni assume un rilievo crescente che dovrebbe portare a una loro strutturazione territoriale sempre più ampia, articolata e organica. Negli ultimi anni i servizi territoriali hanno conosciuto una moltiplicazione della domanda contrapposta a una progressiva restrizione dell'offerta. In un contesto territoriale segnato dalla crescita dei rischi di povertà ed esclusione sociale la riduzione dei servizi e degli interventi sociali non può non generare dei conflitti distributivi tra gli utenti del sistema di welfare. Questa potenziale competizione tra utenti per un bene scarso viene ideologicamente rappresentata come un conflitto agito tra l'italiano e l'immigrato in cui quest'ultimo fa la parte dell'accaparratore e della causa della scarsità dei servizi.

Concentreremo la nostra analisi sulla valutazione della spesa sociale dei comuni indirizzata agli immigrati in quanto terreno di scontro politico e fulcro della retorica anti-immigrazione. In primo luogo opereremo un'analisi della dinamica della spesa sociale per gli immigrati in rapporto alle altre componenti di spesa. Inoltre, saranno rilevati gli interventi e i servizi finanziati dalla spesa sociale per gli immigrati allo scopo di capire se quest'ultima si presenta come una spesa strutturale e coerente adeguata ai bisogni di integrazione della popolazione immigrata oppure se è ancora improntata su una gestione emergenziale dell'immigrazione, concentrata prevalentemente sulla spesa per le strutture di prima accoglienza.

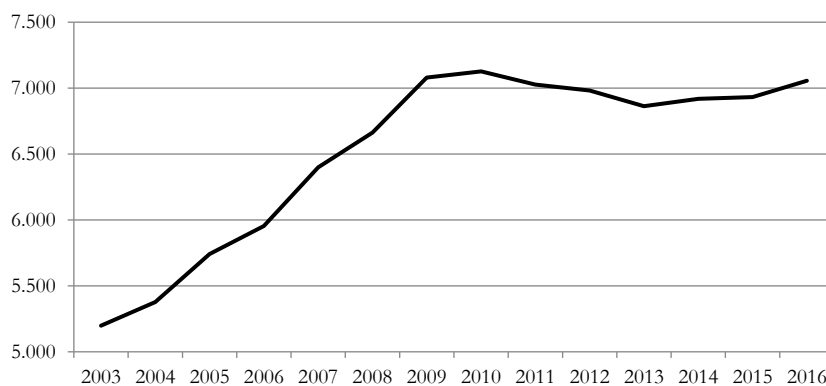
## *2. La spesa dei comuni per i servizi sociali: caratteristiche, entità e dinamiche*

Per rispondere a queste domande prenderemo in esame i dati dell'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e

associati che l'Istat pubblica ogni due anni. Questa indagine riporta le informazioni sugli utenti e sulla spesa sostenuta dai comuni per erogare i servizi sociali alla popolazione residente (Istat, 2019).

Per cominciare prendiamo in considerazione la dinamica della spesa sociale complessiva dei comuni dal primo anno di rilevazione, corrispondente al 2003, fino all'ultimo dato disponibile al momento della preparazione di questo articolo, cioè al 2016.

*Figura 1 - Spesa complessiva dei comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali (milioni di euro). Anni 2003-2016*



Fonte: Istat, *Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati - Tavole dati*, 2005-2019, Roma.

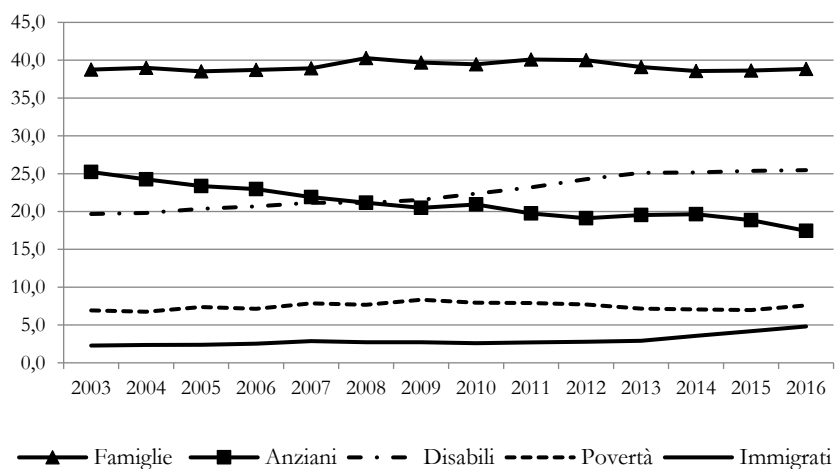
Dalla figura 1 si evince che la spesa sociale complessiva registra una decisa crescita dal 2003 al 2009 mentre dal 2010 in poi comincia un calo che solo nell'ultimo biennio si inverte verso la restaurazione dei livelli di spesa precedenti. La reale caduta della spesa sociale non è però visibile più di tanto a livello globale, che esprime un dato medio, quanto invece al livello territoriale proprio degli enti locali, in particolare nelle regioni meridionali (Del Pino e Pavolini, 2015).

Uno dei principali motivi del calo della spesa registrato nell'ultimo decennio è da imputare alle conseguenze della crisi finanziaria del 2011 e alle misure di bilancio restrittive intraprese dai vari governi italiani negli anni seguenti. Fra queste citiamo quelle che hanno un'attinenza diretta con l'argomento che stiamo trattando: i tagli ai fondi statali destinati al Fnps; i tagli ai fondi statali destinati ai comuni e i vincoli di spesa fissati



dal Patto di stabilità interno. La recente ripresa della spesa sociale dei comuni registrata dall'Istat è presumibilmente dovuta ai cambiamenti nelle regole di controllo dei conti pubblici quando le regole del Patto di stabilità interno sono state sostituite dal criterio meno restrittivo del saldo di bilancio non negativo che ha attribuito maggiore libertà di spesa a quei comuni che disponevano delle necessarie disponibilità finanziarie (Istat, 2019, p. 2). Comunque il dettaglio territoriale proprio degli enti locali, che qui non possiamo affrontare per motivi di spazio, non fa registrare questo lieve incremento della spesa dei comuni nell'ambito sociale. Il rapporto annuale sulla finanza comunale dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (Ifel) dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci) segnala al contrario una dinamica delle spesa sociale improntata a una progressiva riduzione (Ifel, 2019, p. 45). Quello che ai nostri fini è più importante però riguarda l'informazione circa l'andamento della spesa secondo le sette macro aree di utenza. In particolare, prenderemo in considerazione le dinamiche dell'incidenza della spesa per le singole aree di utenza (Istat, 2014) su quella globale, illustrate dalla figura 2.

*Figura 2 - Spesa dei comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali secondo le principali aree di utenza (valori percentuali sul totale della spesa). Anni 2003-2016*



Fonte: Istat, *Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati - Tavole dati*, 2005-2019, Roma.

La figura 2 mostra che la spesa dei comuni per famiglie e minori resta quella più importante per l'intero periodo rilevato dalle indagini. Essa rappresenta mediamente il 40 per cento del totale. Quella per gli anziani invece conosce un significativo decremento della sua incidenza contrariamente a quanto avviene per la spesa destinata all'area della disabilità. La spesa che finanzia le misure di contrasto alla povertà si mantiene costantemente e nettamente inferiore alla soglia del 10 per cento, registrando anche un decremento negli anni che vanno dal 2010 al 2015. Infine, la spesa per l'area di utenza composta da immigrati e nomadi rappresenta quella più marginale sia in valori assoluti sia in termini relativi, non superando mai il 5 per cento della spesa aggregata. Occorre però far notare che quest'ultima nel 2013 segna un'inversione di tendenza verso una lieve crescita in un andamento altrimenti stagnante. In sostanza, le aree di utenza rappresentate da famiglia e minori, anziani, persone con disabilità sono rispettivamente i principali destinatari della spesa sociale dei comuni. Insieme ricevono circa l'82 per cento delle risorse impegnate dai comuni nel 2016. Questa percentuale non varia nell'arco di tempo considerato. Il restante viene distribuito tra le altre aree di utenza, in cui quelle delle dipendenze e degli immigrati rappresentano le voci di spesa più marginali.

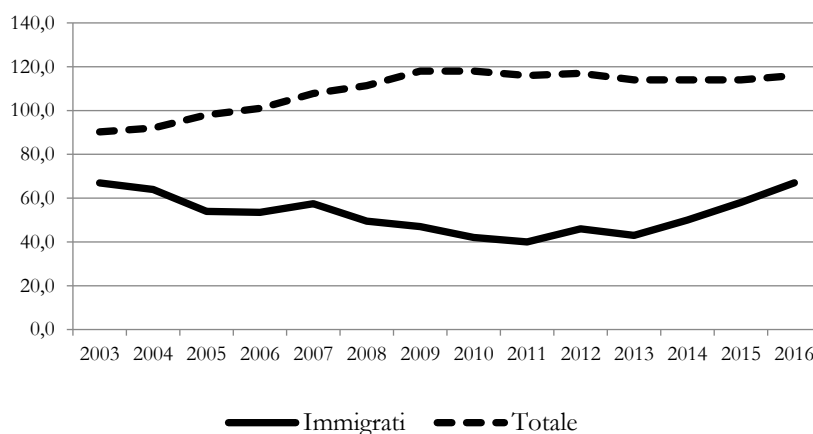
Per una corretta lettura delle dinamiche della spesa sociale dei comuni occorre tenere conto dell'entità delle popolazioni che rappresentano il bacino delle aree di utenza. In particolare, bisogna considerare la spesa pro capite, cioè rapportarla alla popolazione residente. Un aumento di questa popolazione prevedibilmente potrebbe portare a un aumento della domanda di servizi che, di conseguenza, comporterebbe una maggiore spesa per aumentare l'offerta in maniera adeguata all'aumento della domanda. Come ultima conseguenza dovrebbe aumentare anche la spesa pro capite o perlomeno restare costante. Per valutare se ciò è avvenuto prendiamo in considerazione l'andamento della spesa complessiva pro capite e della spesa pro capite per l'area di utenza degli immigrati illustrato dalla figura 3.

La figura 3 mostra che la spesa pro capite<sup>1</sup> complessiva ha un andamento coerente con quello della spesa sociale complessiva. Ciò potrebbe significare che, in termini generali, nel primo decennio la spesa

<sup>1</sup> I valori medi pro capite sono calcolati prendendo come riferimento la popolazione residente in Italia nell'anno nel caso della spesa pro capite collettiva e la popolazione straniera residente in Italia nell'anno nel caso della spesa pro capite per l'area di utenza rappresentata dagli immigrati.

totale è aumentata in misura maggiore rispetto alla popolazione di riferimento. Nel decennio seguente invece è diminuita sensibilmente rispetto alla dinamica della popolazione residente in Italia. La spesa pro capite per l'area degli immigrati invece ha conosciuto un andamento speculare. È diminuita in maniera significativa dal 2003 al 2013, fondamentalmente a causa della forte crescita della popolazione straniera registrata in questo periodo non compensata da un adeguato aumento della spesa per l'area di utenza degli immigrati. Dal 2013 al 2016 invece si passa da una spesa pro capite pari a 43 euro per arrivare a una spesa pro capite di 67 euro.

*Figura 3 - Spesa complessiva dei comuni per interventi e servizi sociali e spesa dei comuni per l'area immigrati (valori pro capite). Anni 2003-2016*



Fonte: Istat, *Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati - Tavole dati*, 2005-2019, Roma.

In questo caso la maggiore spesa per gli immigrati potrebbe essere adeguata all'aumento della popolazione straniera residente, ma questo aumento nell'entità della spesa potrebbe non essere adeguato ai reali bisogni e all'aumento della domanda dei servizi della popolazione immigrata. Occorre dunque capire non solo la provenienza di questo aumento ma anche la sua natura. In altri termini, occorre capire da quali fondi proviene questo aumento di spesa e per quali servizi c'è stata più spesa dal 2013 in poi.

### *3. Prima gli italiani, ma dove? La spesa dei comuni per utenza e tipo di servizi*

In primo luogo, per capire meglio da dove viene questo aumento, facciamo riferimento alle fonti di finanziamento della spesa sociale dei comuni. In seguito, per capire quali interventi e servizi ha finanziato questo aumento di spesa, faremo riferimento alla spesa dei comuni secondo i tipi di interventi e servizi per l'area di utenza degli immigrati e nomadi. Nel primo caso capiremo chi ha finanziato l'aumento di Spesa, nel secondo se questo aumento è stato destinato a finanziare più servizi per l'integrazione degli immigrati e delle loro famiglie perché sono cresciuti i bisogni legati ai processi di integrazione.

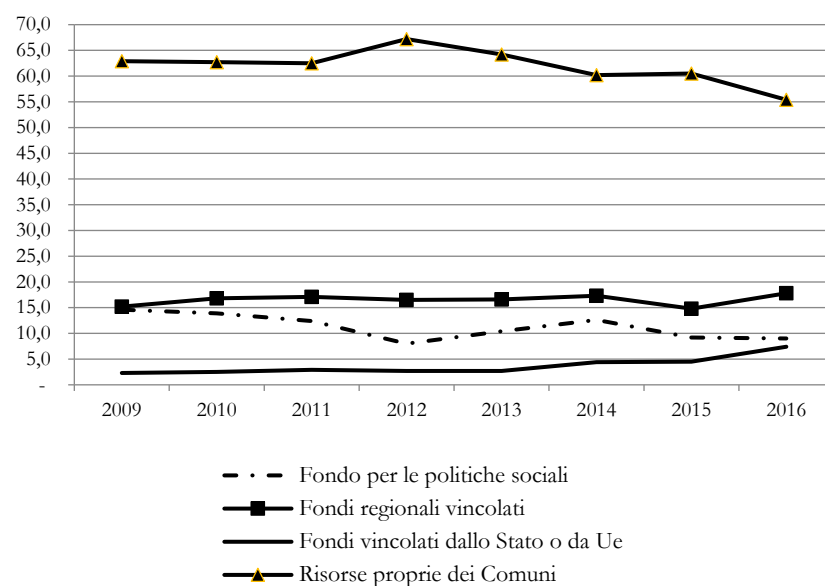
Per quanto riguarda la prima domanda, purtroppo non è disponibile l'informazione riguardante il contributo delle singole fonti di finanziamento per la spesa dei comuni secondo le singole aree di utenza e nemmeno è disponibile l'informazione sull'entità dei contributi delle singole fonti di finanziamento in termini assoluti ma solo come incidenza sul totale della spesa. Infine, anche se il dato è disponibile dal 2006, la percentuale dei comuni che non hanno risposto fino al 2008 è risultata significativa e pertanto per motivi di coerenza dei dati faremo partire la serie dal 2009. Comunque, nonostante queste limitazioni, il grafico 4 fornisce alcune significative risposte.

In particolare, dalla figura 4 si nota con chiarezza che per tutto il periodo preso in esame i comuni hanno finanziato in misura prevalente la loro spesa ricorrendo a risorse proprie. Questo significa che gli enti locali gestiscono la funzione socioassistenziale direttamente con risorse ricavate all'interno del proprio bilancio. Ma quella che è a tutt'oggi la principale fonte per la spesa sociale dei comuni dal 2009 al 2016 ha conosciuto la riduzione più rilevante. Se nel 2009 essa copriva quasi il 63 per cento delle spese sociali dei comuni, con una punta massima del 67 per cento raggiunta nel 2012, nel 2016 la copertura della spesa sociale con risorse proprie dei comuni è scesa al 55 per cento. Anche la fonte di finanziamento rappresentata dal Fondo indistinto per le politiche sociali<sup>2</sup> ha registrato una significativa riduzione nella partecipa-

<sup>2</sup> Ricordiamo che questo fondo è costituito sia dal trasferimento regionale delle risorse indistinte attribuite alle regioni nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui alla legge 328/2000 (quota nazionale), sia dalle risorse messe a disposizione dalla regione nel Fondo socio-assistenziale regionale (quota regionale).

zione alla copertura della spesa sociale dei comuni, passando dal finanziamento del 15 per cento registrato nel 2009 al 9 per cento nel 2016. Questi dati sono il frutto delle cosiddette politiche di austerità, cioè dei tagli alle spese per ridurre il deficit pubblico. In particolare, lo sforzo fiscale imposto ai comuni è servito al risanamento dei conti dell'amministrazione centrale, mentre le risorse disponibili per finanziare servizi e investimenti locali hanno registrato una pesante contrazione soprattutto per quel che riguarda il contributo statale agli investimenti degli enti territoriali (Ifel, 2019, p. 31).

Figura 4 - Spese sociali dei comuni secondo le fonti di finanziamento più significative (valori %). Anni 2009-2016



Fonte: Istat, *Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati - Tavole dati*, 2005-2019, Roma.

La riduzione del contributo pubblico alla spesa sociale è stata parzialmente compensata ricorrendo alle risorse di altri enti pubblici e privati, ai fondi regionali vincolati e, soprattutto, ai fondi vincolati dello Stato e dell'Unione europea che hanno registrato l'incremento più significativo, passando dal 2 per cento del 2009 a circa l'8 per cento del 2016. Considerando che questi sono fondi vincolati, cioè destinati esclusivamente a determinate figure sociali/giuridiche (ad esempio i cittadini di

paesi non appartenenti all'Unione europea) e a finanziarie precise attività, sulla scorta di quanto sostenuto nel paragrafo precedente circa l'aumento della spesa particolarmente concentrato nell'area della disabilità e dell'immigrazione si può ipotizzare che l'aumento registrato dal 2013 al 2016 della spesa destinata a finanziare i servizi per gli immigrati sia in larga parte imputabile all'aumentato ricorso ai fondi vincolati statali o dell'Unione europea. In particolare ci riferiamo ai già citati fondi Fer e Fami, a cui dobbiamo aggiungere il Fondo europeo per l'integrazione (Fei). Quest'ultimo ha finanziato gli interventi dei comuni, dei consorzi di comuni, dei piani di zona e del Terzo settore in partenariato con gli enti locali, per favorire l'inclusione sociale dei cittadini di paesi terzi dal 2007 al 2013 poi sostituito, come il Fer, dal fondo Fami. Un ruolo fondamentale è stato svolto da questi fondi che hanno sostenuto e tuttora sostengono finanziariamente il sistema di accoglienza italiano, in particolare il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar).

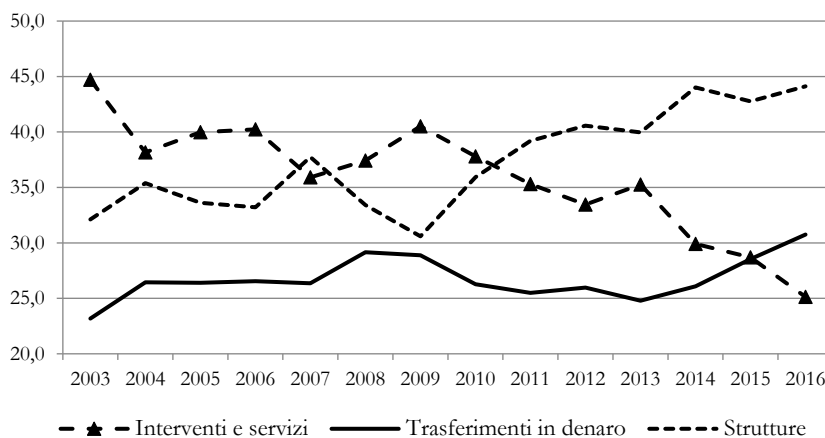
Lo Sprar, ora Siproimi, è costituito da una rete di enti locali che intendono accogliere e integrare rifugiati. Gli enti locali appartenenti alla rete Sprar, in partenariato con le organizzazioni del Terzo settore, possono accedere al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo per la realizzazione dei progetti di accoglienza integrata. Negli ultimi anni questa rete si è notevolmente ampliata. Dai 151 progetti in capo a 128 enti locali aderenti allo Sprar messi in opera nel 2013 si passa ai 652 progetti in capo a 555 enti locali registrati nel 2016. Anche nel numero dei posti finanziati si è registrato un altrettanto significativo ampliamento. Nel 2013 erano disponibili circa 9.000 posti nello Sprar, nel 2016 questi aumentano fino a superare la cifra di 26.000 posti disponibili (Sprar, 2018). L'aumento del numero di comuni aderenti al sistema Sprar e l'aumento dei posti disponibili spiegano l'aumento della spesa sociale per gli immigrati e identificano anche la fonte finanziaria di questo aumento. Ma aiutano anche a capire a quali tipi di servizi sia stato destinato l'aumento della spesa, cioè a finanziare la gestione e l'accoglienza dei nuovi arrivi.

Il dato riguardante la spesa dei comuni secondo il tipo di interventi o servizi finanziati per l'area di utenza degli immigrati, riportato nella figura 5, fornisce ulteriori conferme a questa ipotesi.

Dalla figura 5 si evince chiaramente che dal 2003 al 2016 la spesa dei comuni per finanziare interventi e servizi destinati agli immigrati è diventata progressivamente la voce più marginale, arrivando a coprire il 25 per cento delle spese nel 2016 contro il 45 per cento circa del 2003.

Al contrario, la spesa per strutture cresce di significatività arrivando a essere la prima voce nel 2016, passando da poco più del 32 per cento per il 2003 al 44 per cento del 2016. Infine, anche i trasferimenti monetari diretti per il pagamento di interventi e servizi fanno registrare un aumento, con una significativa accelerazione dal 2013, anno in cui rappresentavano poco più del 23 per cento delle spese, raggiungendo il 31 per cento nel 2016. Questi dati rilevano che nell'ultimo triennio si è stabilita una chiara tendenza alla concentrazione della spesa sociale dei comuni nelle strutture residenziali comunitarie e nella loro gestione.

Figura 5 - Spesa dei comuni secondo le macro-aree di intervento e servizio per l'area di utenza immigrati e nomadi (%). Anni 2003 e 2016



Fonte: Istat, *Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati - Tavole dati, 2005-2019*, Roma.

Disaggregando le tre macro-aree di spesa secondo i singoli servizi e interventi sociali finanziati, come illustrato nella tabella 1, si ricavano nuove e più dettagliate informazioni circa i reali servizi territoriali finanziati dai comuni destinati all'area di utenza degli immigrati e nomadi. I dati illustrati dalla tabella 1 chiariscono con ogni evidenza che la concentrazione della spesa sociale dei comuni dedicata agli immigrati nelle strutture residenziali è principalmente indirizzata all'accoglienza alloggiativa. A cominciare dall'aumento dei trasferimenti monetari nella forma di contributo per l'alloggio e per l'inserimento nelle strutture di accoglienza e la loro gestione.

Tabella 1 - Spesa dei comuni per l'area di utenza immigrati e nomadi secondo i singoli interventi e servizi sociali più significativi erogati negli anni 2003 e 2016

|  | 2003               |              | 2016               |              | 2003-2016    |
|--|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------|
|  | v. a.              | %            | v. a.              | %            | Variazione % |
| Servizio sociale professionale   | 19.528.740         | 16,5         | 32.268.899         | 9,5          | 65,2         |
| Intermediazione abitativa e/o assegnazione alloggi                             | 6.576.927          | 5,5          | 2.011.810          | 0,6          | - 69,4       |
| Altro  | 2.216.826          | 1,9          | 4.083.570          | 1,2          | 84,2         |
| <i>Totale attività di servizio sociale professionale</i>                       | <i>28.322.493</i>  | <i>23,9</i>  | <i>38.364.279</i>  | <i>11,3</i>  | <i>35,5</i>  |
| Interventi per integrazione sociale dei soggetti deboli o a rischio            | -                  | -            | 19.707.519         | 5,8          | (34,2*)      |
| Attività ricreative, sociali, culturali  | -                  | -            | 2.392.772          | 0,7          | (- 74,2*)    |
| Servizi di mediazione culturale  | -                  | -            | 5.543.892          | 1,6          | (- 54,7*)    |
| Totale integrazione sociale  | 18.133.085         | 15,3         | 37.916.042         | 11,2         | 109,1        |
| Interventi e servizi educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo    | 4.349.199          | 3,7          | 4.793.053          | 1,4          | 10,2         |
| <i>Totale interventi e servizi</i>   | <i>52.979.248</i>  | <i>44,7</i>  | <i>85.270.793</i>  | <i>25,1</i>  | <i>61,0</i>  |
| Retta per prestazioni residenziali   | 4.805.507          | 4,1          | 48.932.880         | 14,4         | 918,3        |
| Contributi economici per alloggio  | 8.311.099          | 7,0          | 29.085.797         | 8,6          | 250,0        |
| Contributi economici ad integrazione del reddito familiare                     | 6.527.987          | 5,5          | 19.446.310         | 5,7          | 197,9        |
| <i>Totale trasferimenti in denaro per il pagamento di interventi e servizi</i> | <i>27.468.800</i>  | <i>23,2</i>  | <i>104.345.682</i> | <i>30,8</i>  | <i>279,9</i> |
| Strutture residenziali   | 24.386.937         | 20,6         | 112.168.546        | 33,1         | 360,0        |
| Area attrezzata per nomadi   | 7.735.433          | 6,5          | 6.957.325          | 2,1          | - 10,1       |
| <i>Totale strutture comunitarie e residenziali</i>                             | <i>38.066.111</i>  | <i>32,1</i>  | <i>149.689.916</i> | <i>44,1</i>  | <i>293,2</i> |
| <i>Totale immigrati</i>  | <i>118.514.159</i> | <i>100,0</i> | <i>339.306.391</i> | <i>100,0</i> | <i>186,3</i> |

\* I valori per queste voci di spesa sono stati riportati per la prima volta nella rilevazione del 2007. Le variazioni percentuali sono state calcolate sulla base delle spese compiute nel 2009.

Fonte: Istat, *Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati - Tavole dati*, 2005-2019, Roma.

Questa voce registra i contributi economici per il pagamento della retta per prestazioni residenziali, cioè il contributo monetario dato dai comuni all'utente in difficoltà economica per garantire la copertura della retta per il soggiorno in strutture residenziali. Tra tutte le voci di spesa per i servizi fatte dai comuni dal 2003 al 2016, quella registrata come retta per prestazioni residenziali ha conosciuto la crescita in percentuale – pari a quasi il 920 per cento – più alta. Arrivando a rappresentare più del 14 per cento delle spese dei comuni per servizi agli immigrati nel 2016, contro il poco più del 4 per cento del 2003.



Lo stesso andamento si è verificato per la spesa in strutture residenziali o semiresidenziali gestite direttamente dai comuni o affidate in gestione a soggetti esterni che dal 2003 al 2016 sono cresciute del 250 per cento. Arrivando a costituire più dell'8 per cento del totale delle spese sociali per gli immigrati nel 2016. Sommando le voci di spesa che implicano un contributo monetario in sostituzione dell'erogazione diretta di interventi e servizi, arriviamo a una quota del 75 per cento circa sul totale della spesa per il 2016. La stessa quota era pari al 55 per cento nel 2003 e al 59 per cento nel 2009.

La monetizzazione dei servizi è una tendenza che interessa quasi tutte le aree di utenza anche se non con la stessa intensità. Solitamente interviene in quelle situazioni sociali più difficili a sostituzione degli interventi complessi e articolati che molti comuni non sono più capaci di pianificare, erogare e soprattutto sostenere. Oltre alla maggiore economicità e semplicità, c'è un altro motivo che fa preferire la monetizzazione all'erogazione diretta dei servizi sociali da parte dei comuni. Il contributo monetario genera un sollievo immediato dalla situazione di difficoltà dell'utente che lo rende preferibile a un percorso nei servizi che si presenta complesso e precario. Sia per l'ente territoriale che per l'utente è preferibile un risultato concreto nel breve periodo, seppure effimero, piuttosto che inseguire un obiettivo di lungo periodo la cui realizzazione appare sempre più incerta. Infine, in un quadro di contenimento della spesa pubblica, una risposta in forma di contributo monetario serve a tamponare le situazioni di emergenza sociale e ad attuare le situazioni di crisi più acute, agendo anche in direzione del mantenimento del consenso. Sulla preferenza per la monetizzazione del welfare come strategia di fronteggiamento della domanda sociale proveniente dalle classi sociali periferiche incidono ovviamente i vincoli di bilancio dei comuni citati in precedenza ma non bisogna trascurare neanche il peso dell'orientamento più tradizionale dei welfare mediterranei (Ascoli e Pavolini, 2015).

Proprio per questo, se a volte nei servizi erogati dai comuni vengono prima gli immigrati, non significa che ci sia una preferenza politica per questi, ma che essi vivono in una situazione di maggiore bisogno rispetto agli italiani per cui godono di una priorità che potremmo definire sociale. Questa non invidiabile priorità assume però un significato di preferenza politica agli occhi degli esclusi da questi interventi proprio perché ci troviamo in un contesto di welfare segnato da una continua restrizione della spesa per gli interventi sociali in forma di servizi universali a favore di una crescita del contributo monetario residuale. Le

politiche di contrasto alla povertà e la politica abitativa ne rappresentano un buon esempio.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il rapporto Istat sulla situazione sociale del paese per l'anno 2017 individua nella famiglia a basso reddito con stranieri il gruppo sociale a più alto rischio di caduta nell'area della povertà assoluta (Istat, 2018, p. 56). Le famiglie a basso reddito con stranieri costituiscono più di un quarto (il 27 per cento) di tutte le famiglie che si trovano in situazione di povertà assoluta. Inoltre, le famiglie di soli immigrati mostrano l'incidenza della povertà assoluta, pari al 29 per cento, più elevata rispetto a quelle di soli italiani, che registrano solo il 5 per cento (Istat, 2018, p. 16). In sintesi, le famiglie immigrate a basso reddito sono il gruppo sociale che vive in condizioni di maggiore vulnerabilità e sono più esposte al rischio di esclusione sociale.

La situazione non cambia di molto anche in riferimento alla questione abitativa che rappresenta uno degli aspetti fondamentali dei processi di integrazione della popolazione immigrata e sicuramente in questi anni è anche stato il maggiore elemento di sofferenza per tutte le famiglie immigrate. Per una sua breve disamina faremo riferimento a due indicatori: il titolo di proprietà dell'immobile in cui vivono le famiglie e l'affollamento abitativo<sup>3</sup>. Secondo i dati dell'indagine del 2016 sui bilanci delle famiglie condotta ogni due anni dalla Banca d'Italia, il 76 per cento delle famiglie intervistate con capofamiglia nato all'estero non possiede un immobile. Contrariamente a quelle con capofamiglia nato in Italia, in cui il 73 per cento circa possiede l'abitazione dove vive (Banca d'Italia, 2018, p. 58). Per quanto riguarda i livelli di affollamento, dal 2006 al 2016 per le famiglie con capofamiglia nato in Italia continuano a permanere condizioni di sovraffollamento abitativo pressoché costanti, per quelle con capofamiglia nato all'estero le condizioni di sovraffollamento sono cresciute in maniera significativa. L'indice di sovraffollamento di queste ultime, dal 28 per cento del 2006, è cresciuto fino al 45 per cento nel 2016 (Idem, p. 65).

L'estensione dell'area della povertà economica tra la popolazione immigrata che si è registrata negli ultimi anni ha comportato un significativo aumento della domanda di sostegno al reddito da parte delle famiglie immigrate che hanno trovato risposta nella forma di contributo monetario per alleviare le situazioni di emergenza sociale che però non

<sup>3</sup> Un'abitazione si considera sovraffollata quando la sua superficie è inferiore a 30, 50, 65, 80, 110 e 125 metri quadrati a fronte di un numero di occupanti pari, rispettivamente, a uno, due, tre, da quattro a sei, sette e otto e oltre.

rappresentano misure di intervento sociale per la fuoriuscita dall'esclusione sociale. Di contro, la povertà abitativa e la domanda di abitazione delle famiglie immigrate è stata affrontata con una riduzione della spesa per i servizi in forma di intermediazione abitativa e assegnazione di alloggi. I servizi finalizzati a garantire a persone singole o ai nuclei familiari in stato di bisogno l'accesso ad una abitazione a tariffe agevolate, ad esempio l'assegnazione di case di edilizia residenziale pubblica e i servizi di intermediazione per il reperimento di alloggi, rispetto al 2003 sono calati in termini percentuali di quasi il 70 per cento, come si legge dalla distribuzione della spesa sociale dei comuni secondo i singoli interventi e servizi per l'area di utenza immigrati e nomadi.

RPS

Martina Viriello

#### 4. Conclusioni

Il quadro delle spese sociali dei comuni si presenta alquanto complesso e frammentato ma i dati analizzati nei paragrafi precedenti fanno ipotizzare che vi sia in atto una graduale monetizzazione a scapito dell'erogazione diretta dei servizi e degli interventi sociali da parte degli enti territoriali. La restrizione dei servizi e degli interventi sociali riguarda tutte le aree di utenza, seppure con intensità differenti, la loro monetizzazione invece viene focalizzata su quegli utenti che vivono le situazioni di maggiori difficoltà e che sono a più alto rischio di esclusione sociale. Tra questi, gli immigrati sono i più esposti. Pertanto il contributo monetario, riservato agli ultimi nella scala sociale come identificata dall'indicatore della situazione economica equivalente (Isee), vede negli immigrati il destinatario prioritario, in quanto primi nella gerarchia del bisogno. In questo caso il contributo monetario è destinato alla gestione delle emergenze sociali, cioè a coprire i bisogni di accoglienza degli immigrati appena arrivati e, in ultima analisi, a finanziare l'accoglienza dei bisognosi di protezione e asilo.

I dati hanno mostrato chiaramente che le spese destinate all'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati hanno conosciuto un aumento reale finanziato prevalentemente dalla Commissione europea, mentre la spesa sociale dei comuni negli ultimi anni ha conosciuto una lieve propensione al calo.

La colpevole frammentazione della spesa per le politiche sociali, di cui gli immigrati sono solamente una delle aree di utenza, e di quella per l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati serve a nascondere come nella realtà dei fatti la spesa sociale per i servizi destinati agli immigrati abbia

seguito lo stesso destino avuto dalla spesa sociale in generale. La confusione dei livelli di spesa, dei beneficiari e dei fondi di finanziamento, aggiunta all'invenzione di servizi per i rifugiati inusitati, dipingono un quadro del rifugiato come fonte di tutti i disservizi, sprechi e problemi della società italiana che diventa presto egemone nell'opinione pubblica. La ratio escludente sottesa allo slogan anti-immigrati «prima gli italiani» non è storia di oggi ma trova le sue origini nella legge n. 189 del 2002, conosciuta anche come Bossi-Fini, la quale inaugura un nuovo corso per le politiche di immigrazione italiane. Un corso fatto di interventi legislativi miranti a una progressiva chiusura delle frontiere, al rafforzamento del controllo della presenza straniera e all'inasprimento delle condizioni di accesso ai servizi sociali. Non si toccano i principi fondamentali della non discriminazione e del rispetto dei diritti fondamentali della persona ma si creano le condizioni per cui questi diritti siano sempre meno esigibili e meno garantiti a quei cittadini di paesi non appartenenti all'Unione europea. Nonostante queste politiche sempre più riottose nei confronti dell'immigrazione, la popolazione immigrata negli ultimi due decenni ha conosciuto un aumento considerevole e si è progressivamente integrata nella società italiana fino a diventarne una componente significativa. E l'atteggiamento anti-immigrazione della parte destra della politica italiana per molti anni non è riuscito a diventare egemone nella società italiana come anche non è riuscito a diventare trasversale nell'elettorato rispetto agli schieramenti politici. In altri termini, non ha catalizzato i voti a prescindere dal posizionamento politico dell'elettore.

Da questo punto di vista il cosiddetto decreto Minniti, cioè il decreto legge n. 13 del 2017, ha rappresentato un vero e proprio punto di svolta. Questo provvedimento sdogana un'attitudine anti-immigrazione anche in ambiti politici in precedenza connotati da posizioni più solidali, e al contempo avvia il processo di saldatura di questo sentimento proprio della politica italiana con una parte rilevante dell'opinione pubblica, non più intorno alla figura dell'immigrato «clandestino» ma a quella del «rifugiato».

La criminalizzazione della solidarietà, cioè l'imputazione alle associazioni che si sono occupate dell'accoglienza dei casi di cattiva gestione delle risorse nell'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati, è servita a rendere colpevoli quelle che nella realtà sono le vittime degli sperperi delle spese per l'accoglienza, cioè i rifugiati.

I motivi di questo mutamento dell'opinione pubblica nei confronti del fenomeno dell'immigrazione sono sicuramente molteplici ma molti di

questi trovano la principale ragione nelle conseguenze della crisi economica e nelle politiche di austerità che hanno peggiorato le condizioni di vita delle famiglie monoreddito con disoccupati e che non hanno ricevuto un sostegno adeguato da parte del sistema di welfare italiano. Questa fusione tra politica e opinione pubblica per la prima volta nella storia dell'immigrazione straniera in Italia esonda dal tradizionale bacino elettorale dello schieramento politico anti-immigrati e attrae quote crescenti di elettorato di schieramenti politici tradizionalmente non contrari all'immigrazione. Per la prima volta la questione immigrazione attrae più voti per i partiti che ne fanno un uso discriminante in senso negativo nell'agenda politica rispetto a quelli che invece sono più favorevoli.

L'aumento dei rischi di esclusione sociale e di impoverimento in combinazione con l'aumento della percezione di questi rischi non hanno fatto altro che aggiungere un sentimento di precarietà esistenziale a condizioni di precarietà economica e sociale. Il sentimento di precarietà esistenziale e le condizioni economiche difficili fuggano ogni speranza e producono il timore che la situazione possa peggiorare nel futuro. La paura del futuro viene amplificata quando coloro che dovrebbero fuggirla, cioè i gestori della cosa pubblica/i governanti, additano i nuovi arrivati come la minaccia alla nostra sicurezza economica e sociale.

I nuovi arrivati sono definiti come poveracci, disperati, bisognosi e noi vediamo in loro la nostra immagine deformata e abbiamo paura. Abbiamo paura che il nostro futuro ci riservi un destino simile al loro e voltiamo lo sguardo. In una situazione in cui la paura del domani domina i nostri sentimenti e pensieri, la perdita della speranza zittisce/uccide ogni sentimento di solidarietà. Lasciando spazio ai soli sentimenti di autoconservazione, alla ricerca della sopravvivenza del proprio sé e del proprio corpo sociale. Sentimenti che si nutrono di principi di distinzione e di esclusione dell'altro da sé. Non è il semplice egoismo che fa dire «prima gli italiani», ma è la percezione chiara e nitida della disgregazione del legame sociale in atto. In un vuoto di progettualità altra, di proposte alternative per la ricostruzione del legame sociale su basi egualitarie e solidaristiche, la soluzione più semplice e immediata è quella di identificare un nemico esterno che non funzioni solamente come capro espiatorio ma anche come elemento unificante. Se io affermo: «prima gli italiani!», dico che gli italiani siamo noi e che noi siamo più importanti. A questo livello del discorso non ho bisogno di dire chi sono gli italiani perché io mi identifico con gli italiani in quanto voglio essere primo e voglio stare in buona compagnia, cioè con i primi. Ma questo discorso è destinato a una rapida usura perché i due poli (italiani

e non italiani) hanno bisogno di ulteriori definizioni per continuare a svolgere la loro funzione rassicurante. Per evitare che la loro usura ci porti verso derive più escludenti occorre proporre un progetto alternativo di ricostruzione del legame sociale.

## RPS

*Riferimenti bibliografici*

- Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), 2015, *The Italian Welfare State in a European Perspective: a Comparative Analysis*, Policy Press, Bristol.
- Banca d'Italia, 2018, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2016*, Roma.
- Del Pino E. e Pavolini E., 2015, *Decentralisation at a Time of Harsh Austerity: Multilevel Governance and the Welfare State in Spain and Italy Facing the Crisis*, «European Journal of Social Security», vol. 17, n. 2, pp. 246-270.
- Ifel, 2019, *La finanza comunale in sintesi. Rapporto 2018*, Ifel Fondazione Anci, Roma.
- Istat, 2005-2019, *Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati - Tavole dati*, Roma.
- Istat, 2014, *Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli o associati. Glossario*, Roma.
- Istat, 2018, *Rapporto annuale 2017. La situazione del Paese*, Roma.
- Istat, 2019, *La spesa dei comuni per i servizi sociali*, Roma.
- Spinelli E., 2005, *Immigrazione e servizio sociale*, Carocci, Roma.
- Sprar, 2018, *Rapporto annuale Sprar 2017 - Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Atlante Sprar 2017*, Anci-Cittalia, Roma.
- Toso S., 2016, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, il Mulino, Bologna.

## L'attività degli operatori sociali tra aiuto e controllo nel nuovo sistema di accoglienza

**Marco Accorinti ed Elena Spinelli\***

RPS

*Come si coniugano gli interventi professionali volti al benessere delle persone in stato di necessità con le funzioni di controllo ed espulsione contenute nel «Decreto sicurezza»? Quali i rischi di pratiche discriminatorie nell'intervento sociale all'interno dei centri di accoglienza?*

*Questi alcuni dilemmi che si trovano ad affrontare gli operatori delle strutture di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati e in particolare gli assistenti sociali, come professionisti dell'aiuto,*

*espressione della solidarietà della società.*

*Per comprendere quali effetti sta portando la nuova normativa e come affrontare la complessità dell'aiuto in presenza del decreto all'interno della professione vengono riprese nell'articolo sia le analisi delle recenti modificazioni normative nel sistema di accoglienza, sia le riflessioni su quanto le stesse normative incidano sul rapporto tra «aiuto» e «controllo» e sulla capacità di voce degli operatori sociali.*

### *1. Introduzione. Tra inclusione ed esclusione*

Il presente articolo nasce da una riflessione a margine di alcune esperienze di ricerca, formazione e supervisione con professionisti che operano all'interno del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati<sup>1</sup>,

\* Il presente testo è frutto di un lavoro comune tra i due autori, maturato in un'attività di ricerca nei centri di accoglienza e nella supervisione professionale degli assistenti sociali impegnati con la popolazione immigrata. Tuttavia, secondo la prassi consueta di attribuire parti del lavoro ai singoli autori, si può considerare che Marco Accorinti si è occupato dei paragrafi 2 e 3, mentre Elena Spinelli ha redatto i paragrafi 4 e 5. Il paragrafo 1 è stato scritto in maniera congiunta.

<sup>1</sup> Negli ultimi anni gli autori sono stati coinvolti in attività di ricerca diretta nei centri di accoglienza (ad esempio nell'ambito del progetto *Monitoring and Improvement of Reception Conditions*, relativo alla definizione di metodologie e strumenti di monitoraggio del sistema nazionale di accoglienza che sta completando un programma di oltre 1.600 visite di ricognizione), di formazione (a gruppi di operatori in contesti differenti ma soprattutto a Roma) e di supervisione professionale (in particolare a gruppi di assistenti sociali a Roma e a Trento).

in particolare con assistenti sociali<sup>2</sup>. Esso intende sviluppare un doppio livello di analisi: da un lato evidenziare quanti effetti producano le recenti modificazioni normative nel sistema di accoglienza definito nel 2015, dall'altro condurre una riflessione su quanto le stesse normative incidano sul rapporto tra «aiuto» e «controllo» e sulla capacità di *voice* degli operatori nel servizio sociale professionale.

Entrando nel merito, in Italia, dopo circa 50 anni di immigrazione per lavoro, di recente l'attenzione si è spostata sui richiedenti asilo e i rifugiati il cui numero è significativamente cresciuto. Come viene spiegato in altre parti della *Rivista* negli ultimi anni l'accrescimento del numero dei rifugiati è dovuto all'aumento delle guerre nel mondo ma anche alla sospensione dell'ingresso di lavoratori salariati in Europa.

La linea che divide i richiedenti asilo dagli immigrati economici è in realtà sfocata: dove c'è guerra, dittatura, conflitti c'è anche miseria almeno di una parte della popolazione e il richiedente asilo è spesso alla ricerca di un lavoro. È bene ricordare che proprio in questo contesto nel 1998 nasce in Italia lo strumento legislativo della *protezione umanitaria* che, in assenza delle condizioni per la protezione internazionale, riconosce «seri motivi», in particolare di carattere umanitario con un valore molto ampio (conflitti, disastri ambientali, carestie o altri eventi di particolare gravità), che non permettono ai rifugiati di rientrare nel paese di origine. La protezione umanitaria, che dal 2014 dava diritto a un permesso di soggiorno di due anni rinnovabile e convertibile in motivi di lavoro, nel 2018 è stata abolita dal decreto n. 132 e sostituita con un titolo di soggiorno temporaneo come «caso speciale» che però non è convertibile in altro permesso di lunga durata. Tale provvedimento è particolarmente grave perché si contestualizza in una delle modalità che ha consentito l'inserimento di molti immigrati che hanno portato lavoro e competenze, che pagano le tasse, che partecipano alla ricchezza del paese (anche demografica), a cui hanno contribuito con le loro differenze.

Malgrado il loro inserimento sociale, già in passato molti studi avevano evidenziato l'immagine dell'immigrato «povero in quanto immigrato, non tenendo conto del ruolo svolto dalle condizioni dell'accoglienza e delle opportunità che gli immigrati hanno rispetto all'accesso alle abitazioni, e ai servizi sociali» (Morlicchio, 2012, p. 187). L'ideologia corrente costruisce anche il richiedente asilo come povero, a carico del

<sup>2</sup> Pur ben sapendo che le professioni di aiuto ancora oggi sono ampiamente «femminili», si sceglie nel testo di utilizzare il plurale maschile generico intendendolo però «non marcato».



paese ospitante con costi supplementari ritenuti malamente sopportabili. Tali costruzioni hanno contribuito a legittimare il controllo dell'immigrazione e dell'accesso al welfare. Come afferma Lydia Morris: «Le frontiere non sono l'unico luogo in cui gli Stati esercitano il controllo sui processi migratori: gli stati non solo vigilano sull'accesso ma esercitano anche un controllo sulla distribuzione dei beni collettivi del territorio. La condizione sociale degli immigrati quindi deriva sia dal tipo di politica di ingresso e di accesso alla residenza legale sia dal tipo di politica sociale nei loro confronti» (Morris, 2002, p. 132).

Un elemento centrale del citato decreto n. 132 (meglio noto come «Decreto Salvini» o «Decreto sicurezza») è l'aver tolto ai richiedenti asilo il diritto alla residenza, prerequisito per poter fruire di diritti, tra cui l'accesso ai servizi sociali e sanitari con conseguenze non secondarie sul piano dell'inclusione sociale<sup>3</sup>.

Nel presente articolo ci si concentrerà sugli elementi di riforma contenuti nel decreto che hanno riguardato il sistema nazionale di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati, e sull'impatto di tali misure nella sfera dei diritti sociali per gli immigrati in considerazione del nesso esistente con i diritti alla salute, all'apprendimento della lingua, alla mediazione culturale, all'integrazione lavorativa e sociale, all'assistenza più in generale. Ciò sulla base di una linea ideologica che parte da due elementi centrali sintetizzabili nelle espressioni «prima gli italiani» e «garantire sicurezza», con un progetto progressivo di esclusione al posto dell'inclusione, disuguaglianza invece che uguaglianza.

Gli stranieri, irregolari o richiedenti asilo, vengono presentati non solo come *salasso delle risorse della nazione* che giustifica la loro esclusione dai servizi sociali e quindi dalle risorse disponibili per i cittadini, ma anche come *criminali, falsi, terroristi, pericolosi* e una miriade di altri stereotipi razzisti, come *portatori di malattie* al punto di non farli scendere dalle navi che li hanno soccorsi in mare: si comincia a rafforzare l'uso demagogico della xenofobia, la paura dello straniero con una funzione anti-immigrati che legittima atteggiamenti razzisti.

Come scrive Donatella De Cesare, «la paura colpisce il singolo, divide, isola, corrode i legami sociali provoca indifferenza per il prossimo, disinteresse per ciò che oltrepassa la sfera personale, passività dello spirito, depressione. Non si tratta di una emozione spontanea; piuttosto ha un senso etico ed è la partecipazione alla coscienza diffusa di un pericolo onnipresente, l'abitudine alla minaccia come componente ineludibile

<sup>3</sup> Si veda nella *Rivista* il contributo di Enrico Gargiulo.

della vita, l'adattamento al mondo reale, il solo in grado di fornire una difesa» (Di Cesare, 2014, p. 92).

Diversi autori, tra cui Robert Castel (2003), ritengono che il tema della sicurezza possa funzionare da collettore di altri problemi: anzitutto quelli legati all'insicurezza sociale e alla mancanza di protezione sociale, che in una fase di crisi economica fanno innescare un processo di drastica riduzione della complessità per cui l'attenzione collettiva si fissa sulla *sicurezza* come unico bene comune riconosciuto.

Tra le indicazioni del decreto n. 132 è previsto l'incremento ulteriore dei fondi dedicati ai rimpatri ed è raddoppiato il termine per il trattenimento delle persone che non hanno ottenuto asilo nei *Centri di permanenza per il rimpatrio*, con l'eventuale prerogativa di trattenerli in luoghi altri a «disposizione delle forze di polizia».

Un recente volume<sup>4</sup> afferma che con la linea politica dell'attuale governo, e in particolare con il «Decreto sicurezza», il razzismo cessa di apparire una pratica censurabile e assume le caratteristiche di un nuovo diritto. I cittadini sono incoraggiati a vedersi come inclusi, parte e beneficiari della nazione, e fondamentalmente gli stranieri come esclusi, non beneficiari degli stessi diritti: va quindi adottata qualsiasi misura che possa disincentivare la presenza dello straniero rendendola sempre più difficile.

L'accesso ai diritti sociali è stato molto problematico per gli immigrati residenti, malgrado che, sulla base delle leggi in vigore, essi siano stati equiparati ai cittadini italiani e anche quelli non in regola mantengono alcuni diritti tra cui quello all'assistenza sanitaria. La riduzione per gli immigrati di quelli che vengono percepiti dagli autoctoni come «privilegi» nell'ambito delle politiche sociali è stata spesso connessa ai movimenti xenofobi anti-immigrati ed è alla base della richiamata affermazione politica «prima gli italiani» degli interventi restrittivi dei diritti e delle risorse previsti dal recente decreto. Tali aspetti impongono una seria riflessione sul saper riconoscere e confrontare la discriminazione, anche quella istituzionale, e il razzismo nelle sue varie forme e richiedono una attenzione a questa tematica da parte degli operatori sociali nell'analisi degli interventi: la conoscenza della complessità dell'aiuto nel rispetto delle differenze passa attraverso una decostruzione del razzismo e una consapevole pratica antirazzista.

Per tali motivi, nel testo verranno anzitutto sottolineate le modifiche apportate al sistema di accoglienza e poi si rifletterà sul ruolo specifico

<sup>4</sup> A cura di Aghi, Arci, Gruppo Abele e Libertà e Giustizia, 2019.

degli assistenti sociali come professionisti dell'aiuto, espressione della solidarietà della società.

## 2. Cosa è (e non è) cambiato nella legislazione e nell'accoglienza

Il sistema di accoglienza che è stato definito in Italia dal d.lgs. n. 142/2015 si caratterizzava per una serie di elementi tendenti a realizzare una «filiera dell'accoglienza»: centri governativi di prima ospitalità (Cpsa, Cda e Cara) e *hotspots*<sup>5</sup>, centri di prima accoglienza su base regionale a carattere straordinario e per superare situazioni di emergenza (*hubs*) e centri ordinari di seconda accoglienza definiti all'interno del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) gestito con la partecipazione diretta degli enti locali<sup>6</sup>. A fianco di ciò il legislatore aveva in un certo senso previsto, ma in realtà reso a sistema, una serie di strutture gestite dalle prefetture territoriali volte all'*accoglienza straordinaria* denominate Centri di accoglienza straordinaria (Cas)<sup>7</sup> e un sistema plurilivello per i minori stranieri non accompagnati (Msna)<sup>8</sup>. L'architettura dell'accoglienza, costruita secondo un percorso spesso sconnesso e irregolare, ha portato a un processo di condivisione dei livelli di governo che vedeva nello Sprar il perno centrale (Giovannetti, 2019).

Negli ultimi cinque anni, attraverso disposizioni per lo più ministeriali, si sono andate definendo nel paese per i richiedenti asilo arrivati sul territorio procedure di inserimento nei centri di accoglienza definite dai comuni e dalle prefetture, che, se da una parte hanno rispettato la suddivisione pro-quota disposta dal ministero per coloro che fossero arrivati via mare<sup>9</sup>, dall'altra hanno via via cristallizzato l'assenza di percorsi omogenei e chiari a livello nazionale, riproducendo di fatto una governance poco condivisa del fenomeno. Sempre nella logica procedurale definita nel 2015, il Ministero dell'Interno ha finanziato e gestito direttamente le strutture governative di primissima accoglienza e gli *hotspots* previsti sulla base degli accordi europei oltre ad alcuni centri per Msna. Ha poi coperto i costi per l'accoglienza (*pro die, pro capite*) gestita dalle prefetture che hanno pubblicato bandi e selezionano enti gestori dei

<sup>5</sup> Ex articoli 8 e 9 del d.lgs. n. 142/2015.

<sup>6</sup> Ex articolo 14 del d.lgs. n. 142/2015.

<sup>7</sup> Ex articolo 11 del d.lgs. n. 142/2015.

<sup>8</sup> Ex articoli 18 e 19 del d.lgs. n. 142/2015, con caratteristiche specifiche di cui non si parlerà nel presente testo se non marginalmente.

<sup>9</sup> Secondo l'accordo del 10 luglio 2014 in conferenza unificata Stato-regioni.

Cas rivolti ad adulti e a nuclei familiari. Sempre il governo centrale ha partecipato alla spesa dei comuni per i centri di seconda accoglienza e finanziato il servizio centrale di gestione dello Sprar. Per i minori, infine, a fianco dei centri di prima accoglienza governativi, ha fatto sì che i comuni che accolgono Msna si possano avvalere di un contributo ministeriale.

Tuttavia a livello regionale e in alcuni casi a livello municipale-locale, anche sulla base di modalità di accoglienza consolidate dalle passate esperienze, l'iter d'intervento comune è andato applicandosi in maniera fortemente eterogenea. La soluzione alloggiativa in centri collettivi (di 50, 100 e anche di 300 e più persone) rappresenta ormai la principale misura collaudata di accoglienza prima e «straordinaria»; solo in pochi contesti vengono ancora utilizzati appartamenti in condivisione per 6-8 persone. Contestualmente, ma con modalità molto differenti, nelle strutture sono offerte agli ospiti misure volte a favorire l'integrazione, in particolare attraverso la formazione linguistica e l'inserimento occupazionale nonché le cure sanitarie, l'informativa legale e varie forme di sostegno psico-sociale.

Come già rilevato nel numero 2/3 del 2015 della *Rivista* (Accorinti, 2015), i modelli locali di accoglienza si sono strutturati a seguito della diffusa «cultura dell'emergenza» o della «straordinarietà» e hanno prodotto da una parte molta frammentazione e una certa confusione tra tipi di centri di accoglienza, dall'altra impatti sui sistemi di welfare locale spesso chiamato in causa nell'erogare servizi sociali e socio-sanitari per gli ospiti delle strutture.

Secondo l'ultimo Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, pubblicato nell'ottobre 2017, al 31 dicembre 2016 i richiedenti asilo e i migranti presenti nelle strutture di accoglienza risultavano essere 188.084, dei quali 820 negli *hotspots*, mentre nei Cpsa, Cda e Cara i richiedenti asilo erano 14.694 e 137.218 gli ospiti dei Cas; complessivamente nel 2016 la rete dello Sprar (secondo la stessa fonte) ha accolto (o consentito il transito tra una struttura e l'altra) 35.352 persone: «dal 2012, in termini assoluti, il numero dei migranti presenti nelle strutture di accoglienza è cresciuto costantemente, dapprima in maniera più contenuta, passando dalle 16.844 presenze del 2012 alle 22.118 del 2013, poi in maniera più sostenuta, passando da 68.927 presenze nel 2014 a 114.422 nel 2015, fino ad arrivare al picco massimo di 188.084 presenze nel 2016»<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Anci, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes e Servizio centrale dello Sprar, 2018, p. 115.

Tabella 1 - Differenze nell'articolazione dei centri di accoglienza a seconda dello status

| Tipo di permesso di soggiorno/Status  | Centro di accoglienza attuale                          | Centro di accoglienza precedente |
|---|--|----------------------------------|
| <i>Richiedenti</i>  |  |                                  |
| Titolari di un permesso di soggiorno per richiesta asilo  | Cas  | Cas Sprar                        |
| Nuclei familiari titolari di un permesso di soggiorno di richiesta asilo privi di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento di tutti i componenti | Cas  | Sprar Cas*                       |
| Persone vulnerabili titolari di un permesso di soggiorno per richiesta asilo (portatori di esigenze particolari)  | Cas  | Sprar Cas*                       |
| <i>Titolari</i>   |  |                                  |
| Titolari di un permesso di soggiorno per protezione internazionale  | Sprar/Siproimi   | Sprar Cas*                       |
| Titolari di un permesso di soggiorno per protezione sussidiaria   | Sprar/Siproimi   | Sprar Cas*                       |
| Titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari (ex art. 5, c. 6 t.u.)  | Non previsto   | Sprar Cas*                       |
| Titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari (ex art. 5, c. 6 t.u.) inseriti nello Sprar prima del 5 ottobre   | Sprar fino alla fine del progetto                      | Sprar                            |
| Titolari di permesso di soggiorno come «casi special» (ex «umanitari» ex art. 5, c. 6 t.u.)   | Non previsto   | Sprar Cas*                       |
| Titolari di un permesso di soggiorno come vittime di particolare sfruttamento lavorativo (ex art. 22, c. 12-quater t.u.)  | Sprar/Siproimi   | Non previsto                     |
| Titolari di un permesso di soggiorno come vittime di violenza domestica (ex art. 18-bis t.u.)   | Sprar/Siproimi (se non inseriti in circuiti specifici) | Centri antiviolenza**            |
| Titolari di un permesso di soggiorno come vittime di violenza o di grave sfruttamento (ex art. 18 t.u.)   | Sprar/Siproimi (se non inseriti in circuiti specifici) | Centri antitrattra**             |
| Titolari di un permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile (ex art. 42-bis t.u.)  | Sprar/Siproimi   | Non previsto                     |
| Titolari di un permesso di soggiorno per calamità (ex art. 20-bis t.u.)   | Sprar/Siproimi   | Non previsto                     |
| Titolari di un permesso di soggiorno per cure mediche (ex art. 19, c. 2, lett. d-bis t.u.)  | Sprar/Siproimi   | Non previsto                     |
| <i>Minori non accompagnati</i>  |  |                                  |
| Minori stranieri non accompagnati non richiedenti asilo   | Sprar/Siproimi   | Centri minori Sprar***           |
| Minori non accompagnati titolari di un permesso di soggiorno di richiesta asilo (ex art. 12, c. 5-bis t.u.)   | Sprar/Siproimi   | Sprar                            |
| Neomaggiorenni titolari di un permesso di soggiorno per richiesta asilo accolti in progetti Sprar da minori   | Sprar/Siproimi   | Sprar                            |
| Neomaggiorenni titolari di un permesso di soggiorno per protezione accolti in progetti Sprar da minori  | Sprar/Siproimi   | Sprar                            |
| Neomaggiorenni titolari di un permesso di soggiorno per richiesta asilo accolti in Cas da minori  | Non previsto   | Cas                              |
| Neomaggiorenni che godono di misure di accompagnamento e di integrazione di lungo periodo (cd. <i>proseguo amministrativo</i> ) fino a 21 anni di età                                   | Sprar/Siproimi   | Centri minori Sprar***           |

\* In assenza di posti disponibili nello Sprar.

\*\* Si tratta di centri generici di aiuto e soccorso per situazioni di violenza (tipo «case di fuga»).

\*\*\* Qualora non ci siano posti disponibili in centri di accoglienza gestiti dall'ente locale.

Fonte: Elaborazione a cura dell'autore da Giovannetti, 2019.

Secondo alcuni osservatori<sup>11</sup> il decreto n. 132/2018 ha operato un cambiamento molto profondo prevedendo che non potranno più accedere ai centri di seconda accoglienza i richiedenti asilo, i titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari e i titolari di permesso di soggiorno per casi speciali (regime transitorio) rilasciato in seguito alla decisione sulla protezione umanitaria adottata dalla Commissione territoriale prima del 5 ottobre 2018<sup>12</sup>, e infine escludendo anche i titolari di permesso di soggiorno per *protezione speciale* (nuovo status giuridico che in modo limitatissimo ha sostituito la protezione umanitaria<sup>13</sup>). Per tale motivo il Viminale ha cambiato il nome del servizio, indicandolo come «Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori non accompagnati» (*Siproimi*) che sembra quindi essere ridimensionato per rispondere alle esigenze dei – soli – protetti internazionali riconosciuti e dei Msna. Usando le parole di Monia Giovannetti (2019) il sistema che era distinto per fasi di accoglienza si sta configurando come sistema distinto per *status dei beneficiari*, con una chiara configurazione dell'accoglienza alloggiativa centralizzata ed emergenziale. Secondo questa interpretazione non ha più senso descrivere il sistema a partire dai tipi di centri di accoglienza, ma la prospettiva di analisi va modificata considerando la condizione giuridica delle persone.

Per meglio evidenziare i cambiamenti apportati dal decreto n. 132, partendo dallo status legale, è possibile schematizzare i tipi differenti di richiedenti asilo e rifugiati indicando il centro di riferimento rispetto al tipo precedente. Nel paragrafo che segue si descriveranno gli effetti previsti nell'organizzazione dell'accoglienza in Italia a seguito di tali cambiamenti.

### 3. Conseguenze del «Decreto sicurezza» sull'organizzazione e sui servizi dell'accoglienza

La tabella 1 fa emergere come le strutture attivate dalle prefetture diventano l'unica soluzione per le persone che richiedono asilo ma con

<sup>11</sup> Cfr. Gianfranco Schiavone, vicepresidente Asgi, in un'intervista di Duccio Facchini, dal titolo *Migranti: le conseguenze del decreto Salvini e il nuovo «sistema parcheggio»*, pubblicata su «Altraeconomia» dell'11 Dicembre 2018.

<sup>12</sup> Data di entrata in vigore del decreto n. 112/2018.

<sup>13</sup> Si tratta delle seguenti sei fattispecie: vittime di grave sfruttamento lavorativo, vittime di tratta, vittime di violenza domestica, vittime di gravi calamità naturali, necessità di cure mediche, protagonisti di atti di particolare valore civile.

servizi modificati dallo schema di capitolato approvato alla fine del 2018<sup>14</sup>: tali centri non sono più chiamati a garantire un intervento strutturato volto a favorire radicamento e collegamento con il territorio ma solo una soluzione alloggiativa temporanea. Il capitolato per i Cas prevede infatti livelli minimi di sostegno con servizi essenziali (alloggio e vitto) e minimi livelli di orientamento, mentre l'affiancamento dal punto di vista della mediazione culturale e linguistica, l'informativa legale, la sanità, il sostegno socio-psicologico, l'orientamento al territorio e al mercato del lavoro e l'insegnamento dell'italiano vengono lasciati ai servizi locali non sempre presenti e operativi con una utenza multiculturale. Nella logica del «Decreto sicurezza» il centro di accoglienza viene quindi concepito *ex novo* come luogo in cui la presenza dei richiedenti asilo debba essere considerata un evento di ordine pubblico, comunque straordinario, temporaneo, che prima o poi finirà, rivelando una visione antistorica delle politiche migratorie, che non considera quale sia l'importanza dell'interazione con il territorio e che non tiene conto delle consolidate lungaggini temporali delle procedure che comunque obbligano i richiedenti a rimanere per molti mesi nelle strutture.

Come si può vedere nella tabella 1, il sistema si andrà configurando in maniera bicefala: da una parte per i richiedenti asilo esisteranno solo i Cas gestiti dalle prefetture e dall'altra parte, in maniera sempre più limitata, il Siproimi verrà utilizzato per i titolari riconosciuti e altre categorie di vittime di violenza o sfruttamento nonché per i minori non accompagnati. Le conseguenze prevedibili sono molte. Anzitutto modificando le regole sull'accesso ai soli protetti riconosciuti e ai richiedenti nella prima fase, il sistema di protezione nel tempo verrà sottodimensionato, con posti liberi nell'accoglienza Siproimi, nonostante siano stati già finanziati i progetti presentati dagli enti locali. Il meccanismo per il quale il richiedente che usciva dal Cas e per legge entrava nello Sprar in quanto soggetto «vulnerabile» è già saltato, per cui molti enti gestori si sono trovati nelle condizioni di allontanare dal centro senza un effettivo e concreto provvedimento nominativo<sup>15</sup> coloro che il decreto non

<sup>14</sup> La dizione completa è «Schema di capitolato di gara di appalto, approvato con d.m. 20 novembre 2018, riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza, di cui al decreto legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito dalla legge 29 dicembre 1995 n. 563, dei centri di accoglienza di cui agli articoli 9 e 11 del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 e dei centri di cui all'articolo 10-ter e 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni, con relativi allegati».

<sup>15</sup> Se fosse nominativo, il richiedente escluso in quanto «non titolare» eventualmente potrebbe impugnare.

riconosce più come persone che possano entrare nel Siproimi. Inoltre così come concepito e finanziato il nuovo sistema di accoglienza non fa altro che promuovere una forte competizione tra gli enti gestori producendo notevoli effetti perversi. Tranne che nella approvazione di progetti Sprar/Siproimi<sup>16</sup>, le nuove gare per l'individuazione dei centri di accoglienza, rispondendo alla logica della principale valutazione di elementi economici e non di quelli progettuali, stanno facendo allontanare enti gestori che hanno acquisito professionalità lasciando il campo a operatori economici eterogenei che non sempre concepiscono il contesto dell'accoglienza come ambito di tutela e di sviluppo delle autonomie personali dei richiedenti asilo. Togliendo i servizi nei centri, anche l'impegno economico ministeriale viene ridotto e passa da una media nazionale del precedente bando di 35/32 euro come contributo per singolo ospite accolto al giorno omnicomprensivo di tutti i beni e servizi erogati a 23/21 euro con, in aggiunta, il riconoscimento di soli 3,90 euro al giorno per l'affitto delle strutture e le utenze<sup>17</sup>: togliendo il *pocket money* erogato agli ospiti di 2,50 euro, una recente ricerca pubblicata da Oxfan e InMigrazione (2019) fa notare che nel bando della prefettura di Roma la diminuzione dei costi per i servizi è di circa 5 euro al giorno nei Cas con 50 posti e di 6,50 euro al giorno in centri collettivi con oltre 300 posti. Di conseguenza alcuni enti hanno scelto di non rispondere ai nuovi bandi per la strutturazione dell'accoglienza, chiudendo quindi le loro strutture e facendo ricollocare gli ospiti, molti dei quali nel frattempo si erano inseriti nel territorio. Inoltre si collocano i centri non in maniera diffusa né capillare, né di piccole dimensioni (sotto i 20 utenti), ma in luoghi marginali e talora isolati: vengono preferite strutture con elevati numeri di ospiti, con una gestione e un'offerta di servizi che consenta «economie di scala». Se poi nei grandi centri isolati si combinano tempi molto prolungati di espletamento delle procedure di riconoscimento della protezione o di attesa delle decisioni sul ricorso, in assenza di strutturati servizi di orientamento e accompagnamento dei richiedenti, di fatto si rischia di produrre condizioni di «circolarità psichica dell'emergenza»<sup>18</sup> per cui da un lato si richiede all'ospite di essere autonomo nel proprio progetto personale di vita e dall'altro lo si rende dipendente dall'accoglienza erogata in un contesto isolato e senza un

<sup>16</sup> Approvazione peraltro ferma al marzo 2018, salvo per i progetti sui Msna.

<sup>17</sup> Si consideri che la media Istat in molti comuni italiani è superiore di almeno tre volte a tale cifra giornaliera.

<sup>18</sup> Andrea Pendezzini, *Da Mare Nostrum a Triton. Protezione, controllo e sistemi di accoglienza*, intervento alla 2<sup>a</sup> Conferenza annuale Escapes, Milano, 11-12 giugno 2015.



accompagnamento nell'attesa (inesorabile) dell'uscita trascorsi i termini previsti dalla legge.

Ciò che però è un effetto ulteriore, grave, della legge concerne la dotazione del personale e il monte ore dedicato per ciascun servizio: il nuovo capitolato esclude interventi tecnici e professionalità specifiche, definendo così una figura di operatore non necessariamente specializzato né formalmente impegnato nella assistenza alla persona o, tanto meno, in una attività «esterna» di lavoro di rete e di conoscenza della realtà dove vanno a inserirsi i migranti ospiti, incidendo quindi sulla loro capacità di rendersi autonomi. La diminuzione delle ore degli operatori specializzati riconosciute dal Ministero dell'Interno rende assolutamente non adeguato il servizio offerto rispetto alle necessità della domanda di accoglienza. Chiaramente le cifre basse fanno sì che gli operatori specializzati vengano licenziati in tronco. L'analisi condotta da InMigrazione e Oxfam mostra come sono state completamente abolite le 12 ore di presenza nel centro fino a 50 posti dello psicologo, dell'infermiere e dell'insegnante di italiano L2, ridotte del 72% quelle del mediatore culturale, del 66% dell'assistente sociale, del 62% dell'operatore legale e del 33% del medico.

Il calo degli arrivi in Europa e in Italia e la loro specifica caratterizzazione per migrazione forzata sarebbero potuti essere due elementi per creare l'occasione di portare a regime il percorso designato nel 2015 in modo ordinato e gestito dal pubblico. La filiera dell'accoglienza aveva al suo interno una serie di elementi tra cui una spiccata caratterizzazione volta all'autonomia e all'integrazione dei protetti su base territoriale, la riconosciuta componente professionale presente nelle équipes degli operatori, la complementarità tra prima e seconda accoglienza, la continuità e l'ampliamento del numero delle strutture medio-piccole. Tali aspetti hanno rappresentato sfide per il cambiamento sui territori: hanno contribuito a sviluppare nuove comunità cittadine, hanno potenziato i servizi alla persona già presenti in ottica – magari – transculturale, in una espressione sintetica hanno avuto un «impatto sociale». Le leggi 46/2017 e 132/2018 sembrano rappresentare uno scenario in cui, come indica Fassin (2006), prevalgono l'ordine e la sicurezza e dove gli attori sociali oscillano tra sentimenti di «ethos compassionevole», di simpatia e di preoccupazione. Con altre parole, gli enti locali e i gestori delle strutture, a fronte di condizioni differenti determinate dalle nuove norme, stanno sacrificando i percorsi finora avviati che prevedevano progetti di integrazione e di mediazione culturale. La più volte richiamata partnership istituzionale che prevedeva una cooperazione multilivello

RPS

Marco Accorinti ed Elena Spinelli

nella gestione dell'accoglienza, con le scelte attuate, fa rimanere lo Stato, in quanto finanziatore del sistema, l'attore unico che sempre più influenza le decisioni locali. Eppure è insito nell'accoglienza, nel welfare, nello Stato sociale pubblico dover interconnettere, mediare, sostenere azioni e relazioni tra enti e cittadini e tra i cittadini nei luoghi della loro vita.

#### 4. *L'aiuto professionale tra aiuto e controllo: il ruolo degli assistenti sociali*

Negli studi sull'immigrazione in Europa si è posta l'attenzione alla creazione di nuove disuguaglianze attraverso una varietà di esclusioni e la presenza di status di appartenenza parziale che è all'origine del sistema di stratificazione dei diritti: la *stratificazione civica*.<sup>19</sup>

Le barriere giuridico-legali relative alla stratificazione civica, cioè l'assistenza differenziata a seconda dello stato giuridico dell'immigrato, hanno creato confusione e incertezza sul diritto. Alla meritevolezza/immeritevolezza ai diritti sociali sottesa a tutti i welfare si aggiunge per gli immigrati lo status legale, la meritevolezza in base alla titolarità del permesso di soggiorno: se regolare, da quanti anni, se irregolare, se richiedente asilo, rifugiato, con protezione umanitaria, ecc. «Se è lo status di immigrato a determinare a quali benefici si ha diritto, le istituzioni preposte alla loro fornitura possono legittimamente svolgere indagini e quindi esercitare una sorveglianza e gli operatori sociali possono trovarsi a esplicare questa funzione di controllo nella fornitura delle prestazioni di welfare» (Morris, 2002, p. 24).

Per gli assistenti sociali dei servizi sociosanitari e sociali, in particolare del settore pubblico ma non solo, in questi anni è stato presente un aspetto conflittuale, quello di dover decidere sulla «meritevolezza» del soggetto in base allo status di immigrato, elemento che ha prodotto comportamenti che sono andati dal fare «di più» per gli immigrati clandestini perché «ingiustamente immeritevoli» a forme di discriminazione istituzionale con conseguente rifiuto di prestazioni perché «la legge non lo permette». È in questo contesto infatti che si evidenzia la *discriminazione*

<sup>19</sup> Stratificazione civica: una classificazione dei migranti in differenti posizioni attraverso un processo di inclusione ed esclusione, a partire dal loro *status* legale (regolare con permesso di soggiorno; con carta di soggiorno; irregolare; richiedente asilo; rifugiato; con protezione umanitaria).

*istituzionale* con cui si intende l'effetto discriminatorio prodotto da procedure amministrative la cui applicazione comporta l'accentuarsi di condizioni di evidente disuguaglianza sociale per alcune categorie di cittadini, in genere appartenenti a gruppi deboli. La discriminazione istituzionale ha due specifiche caratteristiche: la presenza di procedure burocratiche e amministrative che producono ineguaglianze e l'assenza o la scarsa rilevanza della volontà cosciente degli individui che la praticano. Tale forma di discriminazione ha caratterizzato alcuni interventi anche nel servizio sociale, ma ha anche evidenziato la capacità di interventi di *advocacy* in difesa della implementazione di quei diritti inclusivi degli immigrati presenti in varie leggi nazionali e internazionali.

Il servizio sociale si è «confrontato in più contesti con due spinte contraddittorie e cioè il ruolo ambivalente che l'assistente sociale gioca nella società come espressione della solidarietà della società ma anche supporto alle norme che la società si dà quindi aiuto e controllo» (Ciolfi, 1991, p. 87) che però in alcune fasi storiche possono essere problematiche se non incompatibili, in situazioni in cui in nome dell'ordine e della sicurezza il rischio è quello di inficiare il processo d'aiuto. Il lavoro sociale con gli immigrati e le immigrate ha posto nel corso degli anni una serie di dilemmi deontologici agli assistenti sociali nei progetti di aiuto relativamente alle disposizioni normative che ne prevedevano l'inclusione sociale, ma in molti casi anche l'esclusione.

È nel contesto della stratificazione civica che possono essere lette le nuove linee di intervento dello Stato nei confronti dei migranti forzati e la conseguente distribuzione differenziata delle risorse con un drastico taglio di queste. I diritti e le risorse ancora una volta vengono dati e/o tolti a seconda dello status legale dell'immigrato forzato. Riprendendo le parole di Monia Giovannetti indicate nel paragrafo 2, il sistema si sta configurando per status del richiedente asilo e non più per fasi dell'accoglienza. Gli assistenti sociali si rapportano con una realtà immigratoria da cui non si può sfuggire, con persone reali con problemi di vario tipo, a volte di sopravvivenza, per lo più senza reti di sostegno nel paese.

Tutte le emigrazioni sono coraggiose perché causate da persecuzioni, guerra, povertà; i movimenti di persone in giro nel mondo nel passato come nel presente sono pieni di storie di sofferenze, alcune troppo terribili per raccontarle, ma sono anche storie di forza e speranza di un futuro migliore.

L'antropologo indiano Arjun Appadurai nell'ambito dell'approccio alle capacità dell'economista Amartya Sen e della filosofa Martha Nussbaum

RPS

Marco Accorinti ed Elena Spinelli

RPS

L'ATTIVITÀ DEGLI OPERATORI SOCIALI TRA AIUTO E CONTROLLO NEL NUOVO SISTEMA DI ACCOGLIENZA

introduce la «capacità di aspirare»: «La forza della capacità di aspirare si definisce attraverso la capacità di elaborare una mappa di viaggio realistica attraverso un futuro più soddisfacente e gratificante. In altre parole capacità di immaginare e costruire ponti concreti tra il presente e il futuro» (Deriu, 2015, p. 16).

Si potrebbe dire che gli assistenti sociali con altri operatori impegnati nell'accoglienza si trovano a sostenere questa «capacità di aspirare» sicuramente presente negli immigrati (de Leonardis e Deriu, 2012). Ma aspirare «è una capacità che si sviluppa se praticata e perciò chiama in causa la materialità quotidiana della vita sociale delle persone: questo solleva interrogativi circa le condizioni sociali nelle quali le aspirazioni si formano e si esprimono, i vincoli normativi e le risorse e le possibilità di prefigurarsi il futuro» (*Ibidem*).

Le norme e le risorse sono elementi centrali anche dei processi di aiuto messi in atto dagli assistenti sociali e dagli altri operatori presenti nei centri: col tempo si sono evidenziati i rischi che tali aspetti possano interferire con il sostegno alla capacità di aspirare delle persone. Ad esempio utilizzare la pratica di manuali, regolamenti, raccolte di regole che prevedono l'uso in maniera spesso controproducente delle sanzioni, dalla decurtazione del *pocket money* fino alla revoca della misura di accoglienza, può portare, e ha portato, ad applicare regole senza tener conto delle individualità, scaricando la responsabilità della non comprensione o non condivisione delle stesse sugli ospiti (Faso e Bontempelli, 2017). Similari sono tutte le procedure di ispezione delle camere, ad esempio, o i divieti di entrare e uscire o di utilizzare gli spazi comuni dopo una certa ora o anche il contingentamento dell'utilizzo comune del wi-fi per non consentire di fare giochi con il telefonino o guardare video, come il divieto della pratica dell'elemosina all'esterno del centro, tutte modalità riscontrate nell'osservazione diretta presso centri di accoglienza italiani. Un altro esempio è quello di favorire la somministrazione di buoni spesa o di denaro contante per l'acquisto di beni alimentari al posto della preparazione in comune dei pasti, secondo logiche apparenti di *attivazione dell'utente* che talvolta vive in un contesto dove non ha riferimenti per inserirsi, senza considerare quanto la pratica possa interferire negativamente nella relazione diretta con gli ospiti e tra gli ospiti.

Il percorso dell'accoglienza per i migranti forzati nel nostro paese, infatti, segue il momento dello sradicamento e del viaggio ed è caratterizzato dall'incertezza con varie fasi: in genere non arrivano dove vorrebbero arrivare; cambiano vari posti fino a riuscire a fare domanda di

asilo, di *esilio* quindi; per restare hanno bisogno di documenti, carte, sono in una situazione di limbo che comporta momenti di realtà ma anche di fantasmi, è un tempo complesso che deve essere costruito. Spesso le persone sono disorientate, traumatizzate, nostalgiche o preoccupate per la loro famiglia, hanno bisogno di tempo prima di essere in grado di affrontare la nuova realtà soprattutto nella fase in cui non hanno ancora ricevuto la risposta alla propria richiesta di asilo. L'attesa del responso può durare mesi, a volte anni.

Le risorse diverse nelle strutture di prima e seconda accoglienza, Cas e Sprar/Siproimi delle quali si è parlato nel paragrafo 2, in cui queste persone vengono ospitate, e i tempi stretti previsti di permanenza definiti per legge a seconda dello status possono interferire con i tempi e le aspettative degli immigrati, e quindi con i processi di aiuto.

Appadurai sottolinea il fatto che la capacità di aspirare implica che le aspirazioni possano essere espresse, occorre la «capacità di voce» (de Leonardis e Deriu, 2012). È in questa ottica che la sospensione dei corsi di italiano tra i servizi nei Cas e la drastica riduzione della presenza di mediatori culturali come conseguenza della riduzione dei costi prevista dalle norme assumono una chiara connessione con i processi di ingiustizia sociale non permettendo ai diretti interessati di aver *voce*. La riflessione sulle conseguenze della transculturalità nei processi di valutazione delle richieste di aiuto e negli interventi professionali, in primis la lingua diversa, hanno evidenziato la difficoltà a rapportarsi con la diversità, con il rischio di relazioni di potere del professionista piuttosto che di interazione tra operatore e utente nell'attivazione delle risorse. A volte il desiderio di aiutare fa sì che si bombardino i nuovi arrivati con consigli e progetti vari, ma le buone intenzioni sono frustrate quando si incontra una resistenza da parte dell'immigrato.

L'impressione generale è di professionisti che si prendono in carico e sono preoccupati della loro utenza immigrata ma sono impreparati a capire e non sono aiutati in questo lavoro. L'attuale contesto politico, a cui è legato il lavoro sociale, avvia processi di esclusione degli immigrati dal sistema di accoglienza, come descritto nel paragrafo precedente, la cui applicazione sta mettendo gli operatori sociali, in particolare gli assistenti sociali, a confronto con dilemmi tra il lavoro sociale e la giustizia sociale, costretti a confrontarsi quotidianamente con richieste che si caratterizzano nella sfera della sicurezza e dell'ordine pubblico (chi ha diritto a rimanere negli Sprar/Siproimi?, come partecipare agli sgomberi?, dove mandare un richiedente che deve lasciare il centro?, ecc.). Ciò sta creando da una parte una forte demoralizzazione degli assistenti

sociali impegnati con la popolazione immigrata, ma dall'altra anche la ricerca di soluzioni attente alla propria identità professionale.

### 5. *Come concludere? Interrogativi e pratiche di resistenza e solidarietà*

RPS

Come si coniugano gli interventi professionali volti al benessere delle persone in stato di necessità con le funzioni di controllo ed espulsione esplicite nel «Decreto sicurezza»? Quali i rischi di pratiche discriminatorie nell'intervento professionale nei centri di accoglienza? Come «sfidare le politiche e le pratiche ingiuste» e «lavorare per una società inclusiva» (codice deontologico Ifsw e Iassw revisionato nel 2018)?

L'Italia, a differenza di altri paesi, per molti anni ha vissuto l'arrivo di migranti in cerca di lavoro e ha gestito la presenza attraverso sanatorie periodiche, slegate da un chiaro e definito modello di integrazione per loro. Sono stati gli stranieri presenti nel mondo del lavoro, della scuola, del «sociale» a definire i propri percorsi di integrazione a livello locale. Nell'attuale quadro preoccupante descritto nelle parti precedenti in realtà continuano a esistere voci di resistenza e di solidarietà. Alcuni esempi sono gli interventi di *advocacy* messi in atto dagli assistenti sociali per singole persone per le problematiche relative alla interpretazione della normativa in cui si è evidenziato un sostanziale irrigidimento e una interpretazione in negativo che molti servizi sociali e sociosanitari effettuano per esempio rispetto al diritto di accesso legato al domicilio e non più alla residenza. Fondamentali sono state e sono ancora più oggi la costruzione di reti consapevoli antirazziste, che hanno permesso alleanze tra servizi, realtà territoriali, cittadini e associazioni attuando progetti integrati con obiettivi di inserimento sociale degli immigrati nella comunità, anche con inserimenti lavorativi basati sulle competenze di persone. Sono nati dei gruppi di studio interdisciplinari promossi dall'Asgi (Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione) per comprendere quali effetti sta portando la nuova normativa e come affrontare la complessità dell'aiuto in presenza del decreto all'interno della professione e nella comunità<sup>20</sup>. È importante che queste voci parlino per sostenere altri nella loro comprensione della situazione, nella loro protesta e nella loro pratica di opposizione. Dare voce a chi non ce l'ha. È interessante quanto afferma Shimon E. Spiro: «dal momento che la

<sup>20</sup> Esempi presi dalla pratica professionale di assistenti sociali in supervisione a Roma.

migrazione “irregolare” di forza lavoro è diventata un fenomeno su scala globale, si potrebbe pensare a una revisione dei codici deontologici nazionali e internazionali, per stabilire esplicitamente i doveri etici dei professionisti nei confronti di persone che, per qualunque motivo, sono state escluse giuridicamente dalla società» (Banks e Nøhr, 2012, p. 146).

La rinuncia a fondamentali valori antirazzisti non è inevitabile per gli assistenti sociali che operano nel nuovo difficile contesto. È da temere l'indifferenza, come ha affermato la senatrice Liliana Segre, «perché non ci si può difendere da chi volta la faccia dall'altra parte, si cerca di difendersi da chi è violento, ma non da chi fa finta di non vederti e di non vedere. Ed è lo stesso pericolo che c'è anche oggi»<sup>21</sup>.

### *Riferimenti bibliografici*

- Accorinti M., 2015, *Centri di accoglienza: varietà tipologica e dibattito collegato*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 2/3, pp. 179-200.
- Anci, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes e Servizio centrale dello Sprar, 2018, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2017*, Roma.
- Asgi, Arci, Gruppo Abele e Libertà e Giustizia, 2019, *Il razzismo è illegale*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Banks S. e Nøhr K., 2012, *L'etica in pratica nel servizio sociale*, Centro Studi Erickson, Milano.
- Castel R., 2003, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino.
- Ciolfi T., 1991, *Cittadini e servizi sociali. L'assistente sociale tra servizio e controllo*, Siars Studi e ricerche, Roma.
- de Leonardis O. e Deriu M. (a cura di), 2012, *Il futuro nel quotidiano. Studi sociologici sulla capacità di aspirare*, Egea, Milano.
- Deriu M., 2015, *La capacità di aspirare nell'epoca del precariato*, «Animazione sociale», n. 289, febbraio, pp. 14-27.
- Di Cesare D., 2014, *Crimini contro l'ospitalità. Vita e violenza nei centri per gli stranieri*, Il melangolo, Genova.
- Faso G. e Bontempelli S., 2017, *Manuale dell'operatore critico*, Briciole, Cesvot, Firenze.
- Fassin D., 2006, *Compassion and Repression: the Moral Economy of Immigration Policies in France*, «Cultural Anthropology», n. 20, pp. 362-387.

<sup>21</sup> Liliana Segre, *Oggi come nel 1938 mi fa paura l'indifferenza*, intervista di Gian Franco Ferraris, su [www.nuovatlandide.org](http://www.nuovatlandide.org), 5 settembre 2018.

RPS

L'ATTIVITÀ DEGLI OPERATORI SOCIALI TRA AIUTO E CONTROLLO NEL NUOVO SISTEMA DI ACCOGLIENZA

- Giovannetti M., 2019, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto di protezione*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 1, pp. 1-29.
- Morlicchio E., 2012, *Sociologia della povertà*, il Mulino, Bologna.
- Morris L., 2002, *Managing Migration: Civic Stratification and Migrants' Rights*, Routledge, Londra-New York.
- Oxfam Italia e InMigrazione, 2019, *Invece si può. Storie di accoglienza diffusa*, Oxfam, Roma.



## L'associazionismo migrante a Napoli e la cooperazione allo sviluppo

**Valeria Saggiomo**

RPS

*Seguendo il recente percorso di evoluzione dell'associazionismo migrante a Napoli, questa analisi riporta due casi studio che descrivono un viaggio di ritorno compiuto dai leader senegalesi di due associazioni miste verso il loro paese di origine, attraverso la cooperazione allo sviluppo. Da un punto di vista metodologico,*

*la ricerca si avvale degli strumenti propri delle scienze sociali, con riferimento all'indagine qualitativa, facendo uso di osservazione diretta e interviste approfondite condotte alle associazioni di immigrati a Napoli, con un'attenzione particolare a quelle di recente costituzione.*

### 1. Quali sono le nuove associazioni migranti a Napoli

A partire dagli anni duemila, in tutto il paese, le associazioni di immigrati vengono viste, sempre di più, come il principale interlocutore delle amministrazioni pubbliche che intendono avviare percorsi di integrazione degli stranieri sul proprio territorio (Valeri, 2010). In conseguenza di ciò, come avvenuto nel caso della città di Napoli, esse si costituiscono per rendere visibile la presenza degli immigrati come parte attiva di una società all'interno della quale essi intendono integrarsi, per veicolare le proprie istanze e risolvere le proprie necessità.

Tuttavia, con il passare del tempo, gli orientamenti e gli scopi associativi travalicano gli sforzi definiti da alcuni studiosi *puramente autodifensivi* (Carchedi e Mottura, 2010), per abbracciare ambiti di esercizio della cittadinanza locale e transnazionale, come sta avvenendo, si ritiene, a Napoli negli ultimi dieci anni circa.

Il processo di *riconoscimento* delle associazioni di immigrati come attori in grado di esercitare la cittadinanza attiva, che il comune di Napoli ha voluto promuovere a partire dal 2012, il progressivo lavoro di *engagement istituzionale*, e non, che le organizzazioni napoletane non-profit hanno intrapreso nei confronti dei migranti a partire dai primi anni duemila e infine gli effetti di un processo di integrazione nel tessuto sociale napoletano delle comunità immigrate presenti da più di un decennio hanno

generato un impulso associativo che, secondo la tesi sostenuta in questo lavoro, ha determinato la nascita di nuove organizzazioni promosse da immigrati a Napoli negli ultimi dieci-quindici anni.

Questo paragrafo descrive il recente processo di sviluppo dell'associazionismo migrante a Napoli, con le sue associazioni monoetniche e orientate agli interessi della comunità che risiede nel territorio di Napoli, come ad esempio l'associazionismo africano (Tanzania, Costa d'Avorio, Burkina Faso) e dell'Est Europa. Inoltre viene evidenziata una nuova tendenza associativa, qui denominata *di nuova generazione* per via della *leadership* spesso giovane, sia anagraficamente sia di recente arrivo in Italia, rappresentata da associazioni più piccole dal punto di vista numerico, ma molto attive e orientate ad attività di sviluppo transnazionali nei paesi di origine.

Tabella 1 - Lista delle associazioni promosse da immigrati a Napoli tra il 2005 e il 2016

| Anno di costituzione | Nome dell'associazione                           | Comunità di riferimento prevalente | Composizione       | Orientamento della mission             |
|----------------------|--|------------------------------------|--------------------|--|
| 2003                 | Saloum Saloum                                    | Senegal                            | Monoetnica         | Transnazionale                         |
| 2005                 | Mondopopoli                                      | Senegal                            | Mista              | Locale e dal 2006 anche transnazionale |
| 2006                 | Benkadì  | Mali                               | Multietnica        | Locale                                 |
| 2006                 | Un insieme di culture                            | (Mediatori interculturali)         | Mista; Multietnica | Locale                                 |
| 2009*                | Comunità tanzaniana in Italia (gruppo di Napoli) | Tanzania                           | Monoetnica         | Locale e transnazionale                |
| 2009                 | Song Taaba Adesib                                | Burkina Faso                       | Monoetnica         | Locale e transnazionale                |
| 2010                 | Bellarus   | Bielorussia                        | Monoetnica         | Locale                                 |
| 2010                 | Macchia di colore                                | Burkina Faso                       | Mista; Multietnica | Locale                                 |
| 2012                 | Hamef  | Costa d'Avorio                     | Multietnica        | Locale e transnazionale                |
| 2014                 | Kam Na Yi Nere                                   | Burkina Faso                       | Mista              | Transnazionale e locale                |
| 2015                 | Mandé  | Costa d'Avorio, Senegal e Mali     | Multietnica        | Locale e transnazionale                |
| 2016                 | Ubuntu   | Senegal                            | Mista              | Transnazionale e locale                |

*Nota:* Trattandosi di un gruppo informale, la data di costituzione del gruppo di Napoli è indicativa. Mista = soci italiani e stranieri; multietnica = soci stranieri di più nazionalità; monoetnica = soci appartenenti ad una sola nazionalità. Locale = attività in Italia, prevalentemente nel luogo di residenza; transnazionale = attività in Italia e anche in altri paesi, soprattutto quelli di origine.

I dati raccolti in questo studio e riportati nella tabella 1 mostrano come negli ultimi anni si siano costituite a Napoli numerose associazioni promosse da immigrati, prevalentemente provenienti dall'Est Europa e dall'Africa occidentale, in particolare dal Senegal, dal Burkina Faso e dalla Costa d'Avorio.

Dal punto di vista della loro composizione permangono tendenze associative monoetniche, come nel caso dell'associazione *Bellarus*, che riunisce per lo più donne della Bielorussia, dell'associazione *Song Taaba Adesib*, creata nel 2009 da immigrati di origine burkinabé, e del gruppo di Napoli dell'*Associazione tanzaniani d'Italia*. La seguente intervista propone la storia dell'Associazione *Bellarus* a titolo esemplificativo:

Bellarus è un'associazione culturale senza scopo di lucro, fondata nell'ottobre 2010 su iniziativa mia e di un gruppo di donne della Bielorussia con l'obiettivo di fare rete, promuovere iniziative culturali e favorire l'integrazione dei membri della comunità bielorussa nella società napoletana. All'inizio della nostra attività abbiamo cercato il supporto di Laici Terzo Mondo, una nota associazione napoletana, che ci ha concesso di riunirci una volta alla settimana nei suoi locali, dove abbiamo stabilito la nostra sede. Questo legame con Ltm è stato strategico per noi perché grazie a loro siamo stati coinvolti nelle attività promosse dal comune di Napoli rivolte alle comunità immigrate. Abbiamo imparato a fare rete e a dialogare con le nostre istituzioni consolari di riferimento, in particolare con il consolato onorario della Bielorussia, con cui abbiamo organizzato eventi culturali relativi alle festività del nostro paese, come gli spettacoli del coro di donne russe che fanno capo all'associazione che si è esibita nelle sale del Castel Maschio Angioino di Napoli. Inoltre ci siamo rivolte alle esigenze della nostra gente qui a Napoli, che aveva bisogno di orientamento per i corsi di italiano con le relative certificazioni e dell'assistenza sulla contrattualistica in materia di lavoro. Nel 2014, come associazione, abbiamo cominciato a partecipare alla consulta provinciale per l'immigrazione; l'anno successivo al tavolo di cittadinanza del comune di Napoli e alla giunta regionale della Campania. Nel 2015 abbiamo creato una sede distaccata a Catanzaro per espandere la nostra presenza in altre città del Sud Italia. Speriamo, in futuro, di promuovere l'integrazione della comunità russa a Napoli attraverso l'insegnamento della lingua russa nelle scuole. (Tatsiana Pumpuleva, presidente dell'associazione *Bellarus*, Napoli, 14 novembre 2018)

Sebbene restino numerose le associazioni monoetniche a Napoli, si rileva un crescente numero di associazioni *di nuova generazione* che hanno una composizione mista e pluri-etnica, come ad esempio *Macchia di colore*, fondata nel 2013 e guidata da una *leadership* burkinabé, l'associazione *Kam Na Yi Nere* del 2014, l'associazione *Mandé* che riunisce soci appartenenti alle comunità ivoriana, senegalese e maliana dal 2015, e ancora

RPS

Valeria Saggiomo

*Benkadì, Hamef, Ubuntu*, sono solo alcune delle nuove realtà che oggi animano la città di Napoli promuovendo iniziative culturali, interculturali e di solidarietà.

Come emerge dalle interviste condotte ai leader di queste associazioni, la composizione mista della *membership* sembra avere una ragione strategica: accogliere soci italiani in un'associazione promossa da immigrati risulta funzionale a diversi obiettivi, tra cui la capacità di inserirsi con maggiore agilità nel tessuto sociale locale, sfruttando le reti di relazioni dei soci italiani per il perseguimento degli scopi associativi, e la diversificazione delle funzioni all'interno dell'associazione, in base alle *expertises* che i vari soci sono in grado di mettere in campo. Ciò si desume anche dalle cariche strategicamente ricoperte dai soci di origine italiana all'interno delle associazioni di immigrati che tendono ad assumere posizioni di vertice, quali la presidenza o la vice-presidenza soprattutto nei casi in cui il socio italiano è una personalità nota o professionalmente legata alle istituzioni del territorio, come nel caso dell'associazione *Ubuntu*, promossa da Ndemba Dieng nel 2016, o dall'associazione *Kam Na Yi Nere*, di cui si riportano le testimonianze:

Quando, dopo il corso A.Mi.CO promosso dall'oim nel 2015, ho deciso di costituire un'associazione, ho subito capito che da solo non ce l'avrei mai fatta. Dove abito io, a Torre Annunziata, sono in contatto con un gruppo di signore che insegnano italiano e che fanno volontariato presso la chiesa o la sezione locale della Caritas. Parlando con una di loro che si occupa di Rom da qualche tempo, mi disse che avrebbe voluto creare anche lei un'associazione per dare maggiore solidità ai suoi interventi di sostegno alla piccola comunità Rom di Torre Annunziata, così decidemmo di costituire un'associazione insieme. Le chiesi di diventare presidente perché non mi sentivo pronto, non avevo abbastanza confidenza con il sindaco e con le scuole e da studente sapevo di non poter dedicare il cento per cento del mio tempo all'associazione. Lei invece era in pensione e conosceva tutti a Torre Annunziata. (Ndemba Dieng, Napoli, 24 giugno 2019)

Ho conosciuto Adolphe Nikiema in occasione del Laboratorio meticcio che a quel tempo gestivo nell'ambito del mio lavoro al Servizio di cooperazione decentrata Ceicc del comune di Napoli. Adolphe è riuscito a coinvolgermi nelle attività di un'associazione che alcuni suoi familiari avevano creato in Burkina Faso nel settembre 2014 chiamata Kam Na Yi Nere che in lingua moré significa «per il benessere dei bambini». Sono stata in Burkina Faso con Adolphe una prima volta e mi sono legata a quel territorio. Così nel 2015 ho aiutato Adolphe a creare la sede italiana dell'associazione Kam Na Yi Nere, di cui Adolphe e io siamo rispettivamente presidente e vice-presidente. (Rosa Giordano, 31 maggio 2019)

Nel caso di *Kam Na Yi Nere*, associazione nata per promuovere progetti di sviluppo in Burkina Faso, nella città di origine di Adolphe Nikiema, la vicepresidenza viene strategicamente assegnata alla componente italiana dell'associazione che è in grado di aumentare il capitale sociale dell'associazione stessa contribuendo allo sviluppo delle sue iniziative. Anche nel caso di *Ubuntu*, nonostante l'impulso associativo provenisse dalla *leadership* immigrata, la presidenza dell'associazione è stata ceduta alla componente italiana, per gli stessi motivi strategici.

In altri casi la *membership* italiana di queste associazioni miste svolge ruoli tecnici di cui i *leader* migranti fanno di avere bisogno per il reperimento dei fondi e lo sviluppo delle attività ma che non rientrano tra le competenze specifiche dei soci stranieri. Un caso tipico è quello del progettista, una persona cioè in grado di scrivere progetti per ottenere finanziamenti da enti pubblici per svolgere le attività legate alla missione dell'associazione. Talvolta si tratta di persone reclutate ad hoc secondo necessità, in altri casi, più strategicamente, di soci che ricoprono questo ruolo ufficialmente, come ad esempio per l'associazione a *leadership* senegalese *Mondopopoli*, che accoglie nel direttivo una progettista ed un'esperta di comunicazione.

Dal punto di vista dell'orientamento, ovvero degli interessi attorno ai quali ruotano le attività dell'associazione, in letteratura si distingue genericamente l'orientamento locale da quello transnazionale, ad indicare, rispettivamente, che le attività dell'associazione hanno luogo nel territorio di residenza, quindi nel Napoletano in questo caso, o in più territori contestualmente tra il paese di accoglienza e quello di origine.

Mentre l'orientamento delle associazioni di immigrati monoetniche, sia di vecchia che di nuova costituzione, è generalmente locale perché tende a rispondere alle esigenze di integrazione della comunità di riferimento nel territorio ospite<sup>1</sup>, l'orientamento delle associazioni di nuova generazione è invece spesso rivolto al paese di origine con progetti di co-sviluppo, di cui si parlerà in dettaglio nel seguente paragrafo. Di seguito sono riportate le testimonianze delle associazioni *Saloum Saloum* e *Kam Na Yi Nere*, rispetto all'orientamento.

<sup>1</sup> Fanno eccezione quelle realtà associative formate da esuli politici che, pur essendo monoetniche, avevano lo scopo di organizzare una resistenza politica da opporre al regime dominante in patria. Come ad esempio l'Associazione eritrei a Napoli dei primi anni novanta. Questa associazione, oltre a rispondere alle esigenze della propria comunità di riferimento, era fortemente orientata al paese di origine, con attività politicamente connotate.

Saloum Saloum riunisce senegalesi accomunati dalla stessa area di provenienza del Senegal, la regione di Kaolack, situata a sud-est rispetto alla capitale Dakar. Si tratta di un'associazione «ricca», più ricca rispetto ad esempio all'Associazione senegalesi di Napoli di cui tutti comunque facciamo parte, perché ci tassiamo mensilmente con una quota di cinque euro che negli anni è servita ad accumulare un piccolo capitale che abbiamo deciso di investire a Kaolack, acquistando un terreno il cui valore in poco tempo è già raddoppiato. Non sappiamo ancora bene cosa faremo di questo terreno, se servirà per promuovere attività che generino reddito per noi e le nostre famiglie o se rivenderlo semplicemente in modo da aumentare il nostro capitale liquido. Di sicuro però il nostro impegno è rivolto al paese di origine, vogliamo anche costruire un piccolo ospedale perché nelle zone limitrofe alla capitale Kaolack mancano totalmente i servizi sanitari e mancano le ambulanze per raggiungere Dakar... Il viaggio è lunghissimo e costoso, bisogna che si faccia qualcosa. (Omar El Haji Ndiaye, 12 giugno 2019)

L'associazione Kam Na Yi Nere, registrata a Napoli, nasce come derivazione di un'associazione locale che ha l'obiettivo di offrire ai bambini di Ouagadougou opportunità di formazione scolastica e professionale per lo sviluppo locale. Si tratta di una piccola associazione, che riunisce prevalentemente giovani burkinabé residenti a Napoli, uniti dalla passione per la musica e le danze africane, ma anche soci napoletani che animano ed arricchiscono, con grande spirito di solidarietà, le attività dell'associazione. (Rosa Giordano, Napoli, 31 maggio 2019)

In modo simile si colloca l'esperienza dell'associazione *Ubuntu*, nata nel 2016 su iniziativa di Ndemba Dieng, un giovane senegalese giunto a Napoli nel 2009 di cui si parlerà nel seguente paragrafo. L'orientamento di *Ubuntu* si pone in maniera equilibrata tra attività di sensibilizzazione promosse sul territorio di Napoli e provincia, gestite soprattutto dalla componente italiana dell'associazione, e attività transnazionali che hanno luogo a Yaridhakar, il villaggio di origine di Ndemba.

Nel caso delle associazioni di nuova generazione promosse da senegalesi (*Ubuntu*, *Saloum Saloum*, *Mondopopoli*) ciò che appare rilevante sottolineare è che l'attivismo transnazionale di questi leader si realizza al di fuori delle attività dell'associazione monoetnica di riferimento che è l'Associazione senegalesi di Napoli e diviene impulso per la creazione di associazioni più piccole, spesso miste, tutte orientate secondo le aspirazioni individuali del loro leader e rivolte allo sviluppo dei territori di origine.

Infine, per ciò che riguarda i meccanismi di governance, si osserva che a differenza delle associazioni monoetniche che a Napoli sono rappresentate da leader prevalentemente «anziani» e soprattutto ben inseriti

nel contesto sociale e politico locale questo tipo di associazioni *di nuova generazione* sono caratterizzate da una *leadership* migrante «giovane» o in termini anagrafici o in termini di percorso migratorio.

Fatou Diako arriva a Napoli nel 2001, a venti anni, dalla città di Ourahio in Costa d'Avorio. Nel 2012 fonda l'associazione ivoriana Hamef con l'obiettivo da un lato di promuovere l'integrazione e tutelare i diritti degli immigrati a Napoli e dall'altro di «tornare» in Costa d'Avorio per supportare le attività dell'unico liceo pubblico della città di Ourahio, distrutto durante la guerra civile del 2011. Donna carismatica e dalle grandi doti di comunicazione, Fatou e la sua associazione partecipano, insieme alla Ong napoletana Ltm e alla Onlus Teatri di Seta alla realizzazione del cortometraggio «Bateau Personne» girato dal regista Guido Lombardi, che vincerà il premio «Migranti» al Festival del Cinema di Venezia nel 2017. Attivista nel campo del sociale e della politica locale, nel 2017 Fatou Diako viene eletta componente del coordinamento nazionale di DemocraziaAutonomia (demA), il partito nascente promosso dal sindaco di Napoli Luigi De Magistris. (Testimonianza resa da Fatou Diako, Napoli, 12 giugno 2019)

Adolphe Nikiema è un giovane artista burkinabé che arriva in Italia ancora minorenni, nel 2012, si diploma alla scuola superiore di Firenze e poi giunge a Napoli dove stringe legami con la comunità burkinabé rientrando nelle maglie della sua densa rete. Nella sua traiettoria di integrazione in Italia, Adolphe cerca di valorizzare la sua esperienza artistica sui suoni e le danze tradizionali dell'Africa occidentale, studia fotografia a Napoli e svolge lavori saltuari come la maggior parte dei suoi connazionali. È proprio questo capitale culturale, che spazia dalla musica alla danza, il motore dell'associazione Kam Na Yi Nere di cui è il presidente, che riesce a raccogliere fondi organizzando eventi culturali in Campania e devolvendo gli incassi a favore di una scuola a Ouagadougou, in Burkina Faso, paese di origine di Adolphe. (Testimonianza resa da Adolphe Nikiema, Napoli, 2 luglio 2015)

Sempre con riferimento ai meccanismi di governance interna, rispetto alle associazioni monoetniche che spesso sono dotate di meccanismi di rappresentanza formali e molto partecipativi, come ad esempio nel caso delle elezioni del presidente dell'*Associazione senegalesi di Napoli* nel 2012, le associazioni *di nuova generazione* tendono a centralizzare le decisioni nella ristretta cerchia della *leadership*, e sembra manchino di capacità di attrazione di nuovi soci, se non seguendo *meccanismi* di reclutamento «a progetto», una volta ottenuto un finanziamento esterno.

Il motivo di questa tendenza è da intravedersi nelle dimensioni, molto piccole, di queste associazioni i cui soci non raggiungono la decina di individui, i quali perseguono un ideale ed una visione di cambiamento propria del leader migrante, che si realizza con strumenti di gestione

agili e diretti, come è possibile fare solo con una base associativa composta da un ristretto numero di persone attive. In questo senso, la dimensione piccola dell'associazione risulta funzionale al raggiungimento di un obiettivo di sviluppo del leader migrante, magari nel paese di origine, senza la necessità di condividere le decisioni, rispetto ad esempio ai beneficiari dei progetti transnazionali, e i meriti che ne derivano, come un aumento di status del migrante presso la comunità di origine beneficiaria degli interventi. Inoltre, mantenere l'associazione poco numerosa, soprattutto nella sua componente migrante, riduce i potenziali conflitti di interesse che possono generarsi nella gestione dei progetti transnazionali.

Ciò che infatti occorre ricordare è che il fenomeno migratorio porta trasformazioni rilevanti nelle gerarchie e negli equilibri rispetto alle realtà locali dei paesi di origine. Spesso le famiglie dei migranti che risiedono nel paese di origine beneficiano di un forte incremento di status rispetto a quelle dei non migranti, sul versante delle possibilità finanziarie, relazionali, progettuali e anche matrimoniali (Riccio, 2006; Stocchiero, 2008). In queste dinamiche le associazioni degli immigrati nei paesi di residenza rivestono un ruolo importante in quanto il loro attivismo determina meccanismi di inclusione ed esclusione dagli aiuti esterni che hanno il potenziale di generare, nelle comunità di origine, disparità e nuove forme di povertà, marginalizzando quelle famiglie che non hanno investito nei progetti migratori dei propri figli. Il conflitto potrebbe inoltre derivare dalla percezione da parte dei soci che il leader migrante possa investire in prestigio personale, anziché nel benessere della comunità.

## *2. Orientamenti transnazionali: i progetti di co-sviluppo realizzati in Senegal*

Questo paragrafo descrive le iniziative di co-sviluppo realizzate tra il 2018 e il 2019 da due associazioni di immigrati senegalesi di Napoli qui definite *di nuova generazione*, *Mondo popoli* e *Ubuntu*, nei loro contesti di origine. Tali iniziative sono state raccontate dagli stessi protagonisti e condivise con l'Università «L'Orientale» ed i rappresentanti delle associazioni di immigrati di Napoli e provincia in occasione di un evento organizzato da «L'Orientale» nel novembre 2018. L'evento si collocava nell'ambito della rassegna *Stranieri Napoletani* promossa dal comune di Napoli, con l'obiettivo di incoraggiare una narrativa del fenomeno



migratorio che evidenziasse il contributo positivo che i migranti offrono alla società di approdo.

### 2.1 *L'Associazione Mondopopoli e il progetto del pane in Senegal*

L'associazione *Mondopopoli* viene formalmente costituita nel febbraio 2005 dalla volontà di un gruppo di operatori e mediatori linguistici e culturali di origine straniera per promuovere una cultura del dialogo attraverso la cooperazione e combattere l'esclusione e la precarietà sociale della comunità di immigrati. Nel 2006, ad un anno dalla sua fondazione, l'associazione modifica il proprio statuto per inserire attività di promozione dello sviluppo in Senegal e nei paesi poveri.

Leader dell'associazione è Ismaila Niang, di origine senegalese, giunto in Italia nei primi anni duemila dopo un percorso di studi classici effettuati a Dakar, dove consegue la laurea in Lettere e Filosofia, e Algeri, dove frequenta il conservatorio e si diploma in canto, chitarra e solfeggio. A Napoli frequenta il corso per mediatore culturale organizzato dalla Regione Campania, acquisisce conoscenze in psicoanalisi e consegue una qualifica di educatore che gli permette di lavorare per diversi anni nelle scuole della periferia di Napoli, tra Quarto, Pianura e Scampia, proponendo progetti di educazione artistica, musicale e interculturale. Nel 2010 Ismaila decide di avviare un'attività imprenditoriale propria, traendo ispirazione da una sua passione per la panificazione. Nasce così a Napoli il Forno del Mulino, dove Ismaila produce pane, taralli napoletani, biscotti. In questo periodo l'associazione vive un momento di inattività, che si interrompe tra il 2014 e il 2015, quando il forno viene spostato a Quarto e *Mondopopoli* ottiene un finanziamento per condurre un progetto di mediazione culturale. Da quel momento l'associazione torna operativa, attraverso modalità di collaborazione e partenariati con le associazioni del territorio campano, con alcuni enti locali e scuole nelle province di Salerno e Caserta, ma anche con le associazioni di immigrati come ad esempio l'Associazione dei senegalesi di Caserta, quella di Salerno e di Napoli, la Cooperativa Casba, l'Associazione dello Sri-Lanka a Napoli, l'Associazione dei burkinabé di Pianura, l'Associazione dei peruviani a Napoli.

Nonostante la cooperazione con i paesi terzi fosse menzionata tra gli obiettivi associativi, dalla sua fondazione nel 2005 nessun progetto è stato mai promosso e realizzato al di fuori del territorio italiano, fino al 2018, anno in cui Ismaila partecipa con successo al bando A.Mi.CO Award promosso dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni

con il progetto «Mani in pasta - Formazione alla panificazione per migliorare le condizioni di vita dei giovani a rischio a Dakar»<sup>2</sup>.

L'idea del progetto mi è venuta per via della mia passione per la panificazione. I lieviti e le farine e quello che poteva crearsi da questi elementi mi hanno sempre affascinato, per cui ad un certo punto ho smesso di occuparmi di mediazione culturale e progetti di educazione nelle scuole ed ho pensato di aprire un panificio. Da anni faccio il pane, taralli, biscotti e prodotti di pasticceria nel forno che ho aperto a Quarto, in provincia di Napoli, e sono soddisfatto. Poi, recentemente, ho cominciato a riflettere su come si pratica la panificazione in Senegal, nel mio paese. Lì il modello di produzione diffuso è di tipo moderno e non tradizionale, importato dai francesi e dalla diaspora libanese presente in Senegal dagli anni '70 in seguito alla guerra del Libano, e prevede l'uso di macchinari e forni tecnologici e costosi che crea di fatto un monopolio nel campo del pane e che ha impedito ai senegalesi di sviluppare quelle competenze per aprire un'attività in questo bellissimo settore.

Alle mancate competenze si aggiunge il costo dell'energia elettrica che in Senegal è molto alto e rende il settore del pane poco attrattivo per l'imprenditoria locale. Eppure il pane non ha bisogno di grande tecnologia, è uno degli alimenti più antichi del mondo e un tempo non c'era l'elettricità. Quindi ho pensato che sarebbe stato interessante proporre un nuovo modello di panificazione in Senegal, che alle competenze tecniche associasse l'utilizzo non di farina di grano importata, ma di cereali e delle farine locali meno raffinate e molto più ricche sul piano nutrizionale. Oltre all'uso di farine locali, ho pensato fosse importante proporre l'uso di un forno tradizionale così da limitare i costi di produzione. Il mio obiettivo è quello di contribuire allo sviluppo sostenibile locale in Senegal, importando nuovi tipi di business come quello della panificazione, che è anche un aspetto culturale importante per entrambe le nostre società. (Ismaila Niang, Napoli, 14 novembre 2018)

Il progetto di Ismaila Niang in Senegal si propone dunque di creare lavoro a Pikine, sobborgo nella provincia della capitale Dakar, e di generare sviluppo economico attraverso una piccola impresa di panificazione. Nel mese di dicembre 2018 Ismaila Niang si è recato a Dakar per identificare il luogo dove costruire il forno. Vi è poi tornato nuovamente a febbraio 2019 per svolgere la formazione tecnica su tutte le fasi del ciclo produttivo del pane, sull'uso delle farine integrali e sugli aspetti nutrizionali dei farinacci. I giovani destinatari della formazione sono stati identificati dall'associazione locale partner *Jappo Jappalante* che si occupa del reinserimento sociale dei bambini di strada. A febbraio 2019 il

<sup>2</sup> Per i dati citati relativi al progetto A.Mi.CO si veda l'indirizzo internet: <https://www.aics.gov.it/2018/24202/>.

forno è stato costruito a Keur Massar, distante qualche kilometro da Pikine, sul modello del forno tradizionale per la pizza a Napoli.

## 2.2 L'associazione *Ubuntu* ed il progetto agricolo a *Yaridakhar*

L'associazione *Ubuntu*, che in lingua bantu significa umanità, benevolenza verso il prossimo, è nata nel 2016 su impulso di Ndemba Dieng, un giovane senegalese giunto in Italia nel 2009 per frequentare l'università, laurearsi in Ingegneria e contribuire allo sviluppo del suo villaggio di origine, *Yaridakhar*, in Senegal. In Italia Ndemba Dieng entra in contatto con la società di Torre Annunziata dove egli risiede e stringe legami di amicizia e solidarietà con alcune persone, attivisti sociali ed esponenti delle istituzioni locali, che si dimostreranno fondamentali per sostenere il suo progetto di studi. Nel 2015, sollecitato da uno dei suoi sponsor, Ndemba frequenta il corso di formazione per associazioni di immigrati promosso dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni a Napoli, pur non avendo una sua associazione. Durante il corso, Ndemba apprende la teoria del co-sviluppo, che riconosce gli immigrati come attori di sviluppo locale e transnazionale, comprende l'importanza di costituire un'associazione per perseguire uno scopo collettivo e riceve gli strumenti della progettazione per accedere a fonti di finanziamento locali. L'anno successivo, nel 2016, questi input indurranno Ndemba a fondare l'associazione *Ubuntu* insieme alla piccola comunità di sponsor di riferimento a Torre Annunziata. Inizialmente l'associazione rivolge la sua attenzione al sostegno delle comunità straniere bisognose ed alla comunità Rom a Torre, prestando particolare attenzione ai minori stranieri ed alle loro esigenze educative e di integrazione nella società ospitante. Nel 2018 Ndemba Dieng coglie nuovamente l'opportunità di frequentare il corso di formazione dell'Oim, questa volta a Roma, a seguito del quale propone, con successo, un progetto di sviluppo agricolo «*Usine des Femmes. Trasformazione e commercializzazione di cereali e legumi locali a Yaridakhar*» in collaborazione con le associazioni *Slow Food Vesuvio* e *Giovani di Yaridakhar*.

Il mio progetto nasce dall'esigenza di rendere le donne del mio villaggio di origine, in Senegal, più autonome, attraverso la costituzione di una piccola impresa agricola, che trasformi i cereali e i legumi locali per produrre e commercializzare farine. La mia terra è molto arida, nella regione di Louga le temperature possono arrivare a molti gradi sopra i 40 celsius e la terra è secca, se non viene coltivata. Così ho pensato di unire questi due problemi e farli diventare una soluzione per le persone del villaggio di *Yaridakhar*, di

cui mio nonno è un anziano capo. La cosa più straordinaria è che il gruppo di donne a cui si rivolge il progetto era scettico: nessuna credeva che Ndemba, che era partito solo qualche anno prima per studiare, ora era pronto a tornare con un progetto per il villaggio e per le donne in particolare! Invece mio nonno mi ha creduto subito, la sua fiducia nei miei confronti è stata fondamentale per il progetto, lui ha cominciato a preparare il necessario, ha riunito il villaggio, ha condiviso l'iniziativa con tutti e identificato il luogo da ristrutturare per la fabbrica delle donne. Senza il suo aiuto, la fiducia che lui mi ha dato e le garanzie che lui ha offerto sulle mie parole non sarei mai riuscito a portare avanti il mio primo progetto a Yaridakhar! Quando sono stato in Senegal a fine 2018 è stato emozionante portare i nuovi macchinari per la fabbrica delle donne, sentire l'emozione delle donne che consideravano quanto stava accadendo come «una specie di miracolo!» Non è una cosa di poco conto per un villaggio remoto, dove il sostegno del governo non arriva e il valore dei progetti non supera l'equivalente di 50 euro, mentre il progetto «Usine des Femmes» vale ben 10.000 euro! Ora la gente per strada, anche a Dakar, mi riconosce e mi ringrazia ed io ho già in mente una nuova iniziativa da proporre, che coinvolga questa volta tutti i villaggi del comune di Sakal. (Ndemba Dieng, Napoli, 24 giugno 2019)

Il progetto imprenditoriale promosso da Ndemba Dieng è gestito dal gruppo di donne del villaggio, che si è costituito formalmente presso le autorità comunali a Sakal come Gruppo di interesse economico (Gie) e che ha al suo interno tutte le competenze, a detta di Ndemba Dieng, per gestire e far fruttare i proventi dell'utilizzo delle macchine. In questo modo, il progetto ha realizzato un'impresa per dare un ritorno economico alle donne del Gie, mettendo da parte anche un fondo per la manutenzione delle macchine e del sistema di energia elettrica ad alta tensione installato grazie al progetto per il funzionamento dei macchinari.

In questo caso, a differenza di altri casi di creazione di imprenditoria locale, non esiste velleità di guadagno personale da parte del migrante che torna ad investire nel paese di origine, ma solo desiderio di acquisire reputazione, generare legami di fiducia e aumentare il proprio status presso la comunità del villaggio natio. Ciò ha evitato, si ritiene, la creazione di conflitti sulla potenziale accumulazione di ricchezze economiche da parte del leader migrante, grazie ad un meccanismo di redistribuzione degli utili che restano nel villaggio, generando benessere per le famiglie coinvolte. La stessa fiducia occorre che si manifesti presso la comunità di sponsor di Ndemba Dieng a Napoli e Torre Annunziata perché il capitale sociale che deriva da questo tipo di iniziative venga generato e possa essere utile allo sviluppo di iniziative successive.

### 3. Conclusioni

I risultati della ricerca descritti in questo contributo suggeriscono che vi è una evoluzione dell'associazionismo migrante a Napoli negli ultimi quindici anni.

Tale evoluzione sembra la conseguenza di una serie di processi che interessano il territorio di Napoli e le comunità di immigrati. Da un lato, infatti, un maggiore livello di integrazione degli immigrati a Napoli, come dimostrano le ricerche condotte dalla Fondazione Ismu (Iniziative e studi sulla multietnicità) sulla misurazione e sull'analisi del livello di integrazione degli immigrati stranieri in Italia ed il recente volume *Napoli e le migrazioni nel Mediterraneo. Verso un modello mediterraneo di integrazione?* (Grassi e Pascali, 2019). Dall'altro un progressivo riconoscimento, da parte delle istituzioni e del terzo settore a Napoli, delle associazioni di immigrati come attori di sviluppo in grado di esercitare una cittadinanza attiva a beneficio di tutta la comunità cittadina. Questo riconoscimento, si ritiene, è insito anche in una modalità di *engagement diretto* delle istituzioni con i cittadini immigrati riscontrabile a partire dai primi anni duemila, che diviene istituzionale, quindi rivolto non più all'individuo ma all'associazione come istituzione di rappresentanza dei migranti a partire dal 2012.

In conseguenza di una maggiore integrazione e di un processo di riconoscimento istituzionale delle associazioni di immigrati, negli ultimi anni si registra un aumento dal punto di vista numerico delle associazioni a iniziativa migrante, ed anche, come dimostra il materiale raccolto in questo lavoro, una evoluzione dal punto di vista degli orientamenti che molte delle nuove associazioni esprimono, soprattutto se stimolate da opportunità di finanziamento esterno.

Le associazioni di immigrati a Napoli, infatti, seppur sempre prevalentemente rivolte al *locale* per favorire processi di integrazione nelle comunità di residenza e la preservazione della cultura dei paesi di origine, si dimostrano sempre più orientate a promuovere iniziative *transnazionali* che mirano a promuovere sviluppo e benessere nei territori di origine dei migranti. Tale orientamento verso il proprio paese di origine con progetti di co-sviluppo è un fenomeno nuovo a Napoli, ascrivibile agli ultimi quindici anni negli intenti, ma che trova realizzazione concreta solo dopo il 2015.

Questa data infatti segna la presenza, per la prima volta a Napoli, di opportunità esterne (rivolte esclusivamente alle associazioni di immigrati) di formazione tecnica in progettazione ed anche di finanziamento,

opportunità che, nel Nord Italia, in particolare nel comune di Milano, vengono offerte già da una decina di anni alle associazioni ad iniziativa migrante. Dal 2017, grazie alle iniziative promosse dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni di Roma, ma anche alle iniziative di Fondazioni4Africa rivolte alla comunità burkinabé, anche le associazioni di immigrati a Napoli trovano il modo di dare seguito alle aspirazioni di attivismo sociale transnazionale, concorrendo per l'accesso a piccoli finanziamenti per realizzare iniziative di sviluppo nei paesi di origine.

L'associazionismo migrante a Napoli viene dunque rafforzato dal rapporto con le istituzioni e dalle opportunità esterne offerte per realizzare le proprie aspirazioni. Inoltre, esso sembra essersi emancipato dal ruolo subalterno che nel 2005 Tiziana Caponio rilevava in relazione all'associazionismo autoctono che fungeva da mediatore tra i migranti e le istituzioni.

### *Riferimenti bibliografici*

- Caponio T., 2005, *Policy Networks and Immigrants Associations in Italy. The Cases of Milan, Bologna and Naples*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 31, n. 5, pp. 931-950.
- Carchedi F. e Mottura G., 2010, *Produrre cittadinanza. Ragioni e percorsi dell'associarsi tra immigrati*, Franco Angeli, Milano.
- Grassi V. e Pascali M., 2019, *Napoli e le migrazioni nel Mediterraneo. Verso un nuovo modello mediterraneo di integrazione?*, Franco Angeli, Milano.
- Riccio B., 2006, *Associazionismo, capitale sociale e potenziali di co-sviluppo tra i migranti senegalesi nella provincia di Bergamo* in Ceschi S. e Stocchiero A., *Relazioni transnazionali e co-sviluppo. Associazioni e imprenditori senegalesi tra Italia e luoghi di origine*, L'Harmattan, Torino.
- Stocchiero A., 2008, *Learning by doing: il transnazionalismo dei migranti per lo sviluppo locale nel programma MIDA Italia – Ghana/Senegal*, Oim-Cespi, Roma.
- Valeri M., 2010, *Le associazioni, il vuoto di rappresentanza e i nuovi tipi di aggregazione*, in Carchedi F. e Mottura G., *Produrre cittadinanza: ragioni e percorsi dell'associarsi tra immigrati*, Franco Angeli, Milano.

## La riarticolazione securitaria del management migratorio: il contrasto dell'immigrazione e la vicenda Riace

**Vincenzo Carbone**

RPS

*Il saggio tematizza la configurazione dei confini e dei processi di confinamento e segregazione nel vigente regime migratorio, nella connessione tra politiche di regolazione dell'accesso e dell'insediamento nello spazio nazionale.*

*Nel mutato scenario migratorio, nell'evoluzione del discorso pubblico e delle retoriche sulle migrazioni l'Europa protegge i propri confini. Le misure adottate in materia di migrazioni dal governo Lega-5Stelle mostrano, pur nella coniugazione particolarmente autoritaria e razzista, la continuità con il management della mobilità umana, sia europeo sia nazionale (precedente ministro Minniti). La ricostruzione di due vicende paradigmatiche (Diciotti e Riace) consente l'individuazione*

*dei processi di securizzazione delle frontiere e dei territori come dimensioni centrali delle strategie adottate nella costruzione del regime interpretativo sui fenomeni migratori e sul loro governo.*

*La criminalizzazione e la smobilitazione del sistema di seconda accoglienza, l'inasprimento del controllo selettivo e l'esternalizzazione delle frontiere, la marginalizzazione e la criminalizzazione dell'intervento delle Ong, la «chiusura dei porti» e l'affidamento degli interventi di soccorso e salvataggio a paesi «amici» mostrano l'inclinazione autoritaria e razzista che, ponendosi «oltre» la sfera giuridica e costituzionale, disvela la deriva antiumanitaria delle politiche del ministro Salvini.*

### 1. Spunti per una premessa

Il presente saggio<sup>1</sup> intende tematizzare la *configurazione dei confini* e dei *processi di confinamento e segregazione* nel vigente regime migratorio, nella connessione tra politiche di regolazione dell'accesso e dell'insediamento nello spazio nazionale.

L'Europa protegge i suoi confini esterni fin dal suo costituirsi come «spazio comune di libera circolazione dei cittadini dei paesi membri»

<sup>1</sup> Redatto e aggiornato al 31 maggio 2019.

(Accordo di Schengen del 14 giugno 1985). Le politiche sui confini, pur nelle differenziate articolazioni sovraniste, nella mutata composizione dei flussi migratori e nell'evoluzione del discorso pubblico e delle retoriche di costruzione di immaginari simbolici verso le migrazioni, non hanno mai dismesso la loro funzione di limite e selezione (Mezzadra e Neilson, 2014): l'esodo, l'invasione, la risorsa, la minaccia, l'umanitario hanno, di volta in volta, accompagnato le politiche pubbliche di difesa dello spazio comunitario.

I Piani quinquennali (Tampere 1999-2004, L'Aja 2004-2009, Stoccolma 2009-2014) che si sono succeduti dopo il Trattato di Maastricht (1992) hanno testimoniato quanto, nel tempo, nonostante le forme di sovranità nazionale abbiano continuato ad esprimersi su alcune dimensioni specifiche, fosse in atto un processo di comunitarizzazione del controllo delle frontiere esterne. Un processo che ha visto nell'Agenda europea del maggio 2015, a fronte dell'emergenza *crisi dei rifugiati*, la massima espressione della governance europea, intenta a coniugare: il contenimento della pressione migratoria, attraverso la lotta contro la migrazione irregolare, la tratta e il traffico di esseri umani, il controllo delle frontiere esterne con il rafforzamento di Frontex (e la gestione condivisa con alcuni paesi terzi di funzioni, ad esempio, di guardia costiera), il consolidamento di un quadro unitario delle politiche e procedure d'asilo (attraverso anche l'istituzione di *hotspots* multifunzionali) e il rafforzamento dei canali per la migrazione legale e qualificata<sup>2</sup> (Ambrosini, 2010; Bonifazi, 2017; Colucci, 2018; Zanfrini, 2019).

La prospettiva di analisi della strategia europea di *migration management* (Geiger e Pécout, 2010) ci sembra interessante per interpretare nei provvedimenti adottati negli ultimi anni la costruzione del regime interpretativo sul governo dei fenomeni migratori attraverso la securizzazione delle frontiere esterne e dei territori interni.

Il tentativo del presente saggio è quello di situare due vicende paradigmatiche (Diciotti e Riace)<sup>3</sup> all'interno di visioni e provvedimenti che, a

<sup>2</sup> La tendenza alla selezione e qualificazione dei flussi migratori viene enfatizzata a livello europeo, a partire dal 2008 (Patto per l'immigrazione e l'asilo), ferma restando la sovranità dei singoli Stati membri nello stabilire criteri e requisiti di accesso della forza lavoro migrante. Se si osservano con attenzione le quote di ingresso regolare in Italia per lavoro, attraverso l'analisi dei Decreti flussi transitori annuali, si rileva una progressiva riduzione fino alla quasi totale eliminazione (per gli ingressi programmati per il 2019) delle quote per lavoro subordinato non stagionale.

<sup>3</sup> Le due vicende sono ricostruite attraverso l'analisi di fonti documentali, giornalistiche e normative.



partire dal Global compact (2016)<sup>4</sup>, dall'accordo Ue-Turchia (2016)<sup>5</sup>, dal Memorandum d'intesa con la Libia (2017), fino alle leggi 46<sup>6</sup> e 48<sup>7</sup> (2017) dei ministri Minniti e Orlando, e i recenti decreti legge del ministro Salvini sulla sicurezza<sup>8</sup>, tracciano un quadro di riferimento che pur nella continuità e nella coerenza con la visione europea stanno assumendo via via connotazioni sempre più aspre.

## 2. La difesa delle frontiere

### 2.1 I mutevoli scenari del soccorso in mare

La Guardia costiera italiana dal 1991 al 2018 ha soccorso oltre 951 mila persone. Con riferimento al quinquennio 2013-2018, gli ultimi dati disponibili (figura 1) mostrano due elementi: l'aumento del numero dei naufraghi tratti in salvo e, poi, la sua drastica riduzione nel 2018; la consistenza crescente, a partire dal 2015, del contributo fornito dalle navi delle Ong nelle azioni di salvataggio operate nel Mediterraneo centrale.

Il fenomeno definito come *crisi europea dei rifugiati*, che riguarda l'incremento del numero dei rifugiati e degli interventi di soccorso e di presidio delle «rotte mediterranee» (canale di Sicilia) e «sud-orientale» (Turchia e Grecia) in occasione dei conflitti in Siria, Libia e Afghanistan, è stato affrontato, sempre con il coordinamento italiano, attraverso specifiche missioni, obiettivi e modalità operative, che si sono succeduti nel corso del tempo.

<sup>4</sup> Per una rilettura critica del Global compact si veda il contributo di Daniela Vitello sulla rivista «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 3, 2018.

<sup>5</sup> Sul tema degli effetti dell'accordo Ue-Turchia in Grecia si veda, tra gli altri, il saggio di Luca Barana, Iai, 2019.

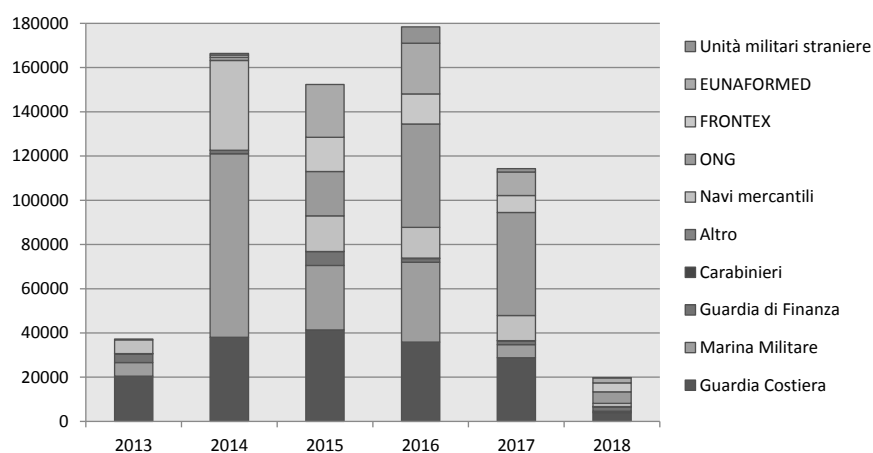
<sup>6</sup> Legge n. 46 del 13 aprile 2017, «Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale».

<sup>7</sup> Legge n. 48 del 18 aprile 2017, «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città».

<sup>8</sup> D.l. n. 113/2018 convertito in legge n. 132/2018 «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 gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata»; D.l. n. 54/2019 «Decreto sicurezza-bis».

Il recepimento delle convenzioni internazionali di Amburgo (Sar 1979), di Montego Bay (Unclos 1984) e di Londra del 1974 sulla sicurezza della navigazione (Solas 1974) ha affidato, infatti, le attività italiane di tutela della sicurezza della navigazione, con riferimento esplicito alle attività di ricerca e salvataggio marittimo in acque internazionali (Sar, *Search and Rescue*) e all'individuazione e trasbordo nel posto più sicuro (Pos, *Place of safety*), al Corpo delle capitanerie di porto. Il corpo specialistico della Marina militare che, tra le altre funzioni, svolge quello di Guardia costiera, detiene il coordinamento generale dei servizi di soccorso in mare delle aree di competenza dell'Italia, attraverso la centrale operativa (Centro nazionale di coordinamento del soccorso in mare) e l'organizzazione piramidale distribuita per competenze su base territoriale. Gli interventi di salvataggio, tuttavia, sono operati da più attori e, negli anni, sia la tipologia di intervento sia il coinvolgimento sono mutati.

Figura 1 - Numero dei migranti soccorsi per anno e assetti intervenuti (v. a.)



Fonte: Elaborazione su dati del Centro nazionale di coordinamento del soccorso in mare, Rapporti annuali, 2014-2018.

La *Mare Nostrum* (18 ottobre 2013-31 ottobre 2014) è stata una missione militare e umanitaria di soccorso in mare dei migranti, messa in campo dalle forze della Marina e dell'Aeronautica militare italiane, per evitare che si ripetessero tragedie come quella occorsa con il naufragio del 3 ottobre 2013 nelle acque di Lampedusa con 368 corpi senza vita recuperati. Una tra le tragedie più gravi del Mediterraneo e, per questa ragione, istituita nel 2006 come data per *La giornata nazionale in memoria*

delle vittime dell'immigrazione. L'impegno consistente di mezzi e di personale (9 navi militari, elicotteri e aerei da ricognizione) e il rifiuto di diversi governi europei di finanziare la missione italiana costituiranno i motivi della sua chiusura, il 31 ottobre 2014, per i costi eccessivi (9,5 mln di euro al mese, per 12 mesi). L'operazione italiana avrà soccorso oltre 160 mila migranti e segnalato all'autorità giudiziaria 366 «scafisti». Nel Mediterraneo, tuttavia, erano attive anche altre iniziative dell'agenzia europea Frontex, incaricata della sicurezza e del monitoraggio delle frontiere nel Mediterraneo<sup>9</sup>: *Hermes*, per promuovere sicurezza e controllo dei confini e dell'immigrazione irregolare tra Algeria, Tunisia e Libia verso le coste italiane; *Aeneas*, invece, nel Mar Jonio, per pattugliare le coste pugliesi e calabresi.

La successiva missione *Triton* (dal 1° novembre 2014) è guidata da Frontex; i suoi obiettivi risponderanno alla rinnovata enfasi securitaria<sup>10</sup> di controllo delle frontiere esterne e di contrasto all'immigrazione irregolare. Rispetto alla precedente operazione, inoltre, risulta fortemente depotenziata nell'impiego di risorse. Sarà, infatti, finanziata attraverso contributi volontari da 15 paesi dell'Unione europea, vedrà ridotto il proprio campo d'azione, limitatamente alle 30 miglia marine dalle coste europee e potrà contare su un numero inferiore di mezzi e di personale impegnato (solo 7 navi e un terzo in meno di operatori). In tale contesto operativo e in relazione al numero crescente di richieste d'intervento di soccorso, infatti, si dovranno registrare due nuove grandi tragedie del mare – il 12 aprile 400 morti; il 18 oltre 1.000 –, che condurranno la Guardia costiera italiana (che conserva il coordinamento operativo della missione) all'apertura di collaborazioni per il soccorso in mare con le Ong che intervengono nell'area (nel 2014 la maltese *Moas*,

<sup>9</sup> L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (istituita con il Regolamento Ue n. 2016/1624, approvato il 14 settembre 2016) sostituendo la precedente Frontex, assume l'obiettivo specifico di presiedere al funzionamento del sistema di controllo delle frontiere esterne all'area Schengen, con il compito di coordinare l'azione e di gestire le risorse messe in comune dalle autorità nazionali.

<sup>10</sup> Secondo l'Ansa, marzo 2019, «il mandato non è salvare le vite in mare, ma operare il controllo delle frontiere, la missione istituzionale dell'Agenzia. Anche se, in caso di necessità, si operano anche interventi di ricerca e soccorso (Sar). Questo è l'aspetto ritenuto sin dall'inizio più controverso della missione di Frontex e, per questo, Triton è stata definita più volte una missione "non all'altezza". Per rispondere al mandato, le navi di Frontex si mantengono in un'area entro 30 miglia dalle coste italiane, senza spingersi a sud verso le coste libiche come accadeva con i pattugliamenti di Mare Nostrum».

nel 2015 *Medici Senza Frontiere* e, a seguire, le altre: *Open Arms*, *Sea Watch*, *Sos Méditerranée*, *Jugend Rettet*, *Sea Eye*, *Save The Children*, *Lifeline*, *Lifeboat*). Accanto alla *Triton*, in occorrenza di nuovi naufragi – nell'aprile 2015 affondano 5 imbarcazioni con 2.000 migranti, i morti furono circa 1.200 –, viene varata l'operazione *Sophia* (aprile 2015, con scadenza il 31 dicembre 2018, ma prorogata per due volte al 31 dicembre 2019), che nasce come decisione del Consiglio europeo, non possiede un'autonoma personalità giuridica ed è realizzata sulla base di collaborazioni di alcuni paesi europei che hanno messo a disposizione personale e mezzi (Vassallo Paleologo, 2018, p. 8) con l'obiettivo principale di contrastare il traffico di esseri umani, individuando e rendendo inutilizzabili i vettori usati dalle organizzazioni del traffico di esseri umani e di salvare i naufraghi. Le attività di pattugliamento condotte con unità navali nel Mediterraneo centrale, che avrebbero dovuto alludere al soccorso in mare, sono state successivamente sospese (su richiesta del Governo Conte, estate 2018) per l'impossibilità di trovare un accordo tra i paesi dell'Unione in merito alla *relocation* delle persone salvate in mare. La crisi sulla gestione dei profughi, e il conseguente ritiro delle unità navali, ha condotto al rafforzamento delle attività di pattugliamento aereo e di cooperazione, addestramento e supporto alla guardia costiera libica.

All'operazione *Themis*, che dal 1° febbraio 2018 succede alla *Triton*, sono affidate due nuove rotte migratorie da presidiare: a est (Turchia, Grecia e Albania) e ovest (Tunisia e Algeria). Gli obiettivi dell'operazione sono: l'incremento del pattugliamento marino; lo sviluppo delle attività di polizia e intelligence volte ad individuare minacce terroristiche; il soccorso ai migranti in mare. La linea di pattugliamento scende ulteriormente (24 miglia dalle coste italiane), divenendo mobile in ragione dei mutamenti dei flussi migratori. Uno slittamento evidente dal salvataggio di naufraghi in mare al rafforzamento del controllo poliziesco delle frontiere.

## 2.2 Il ruolo delle Ong nel salvataggio in mare

Il nuovo paradigma nel management del salvataggio in mare va ricostruito considerando alcuni elementi introdotti dall'iniziativa politica dell'allora ministro dell'Interno Minniti: un cambiamento osservato nei rapporti tra le sfere della politica, dell'intervento umanitario delle Ong e della formazione del senso comune (Vassallo Paleologo, 2018; Camilli, 2019). Il mutamento del clima coincide, nei primi mesi del 2017, con

l'affermazione del nuovo paradigma di regolazione dei fenomeni migratori dall'orientamento marcatamente securitario (Carbone, Gargiulo e Russo Spina, 2018).

Nel febbraio 2017 il ministro Minniti firma il MoU (Memorandum d'intesa con la Libia), un accordo che prevede il finanziamento di infrastrutture per il contrasto dell'immigrazione, la formazione del personale libico, la fornitura di assistenza tecnica alla Guardia costiera e di frontiera e 5 miliardi di dollari per il pattugliamento della costa, in continuità con il Trattato di amicizia del 2008 (Maroni e Gheddafi), poi rinnovato nel 2012 (Mannocchi, 2017; Camilli, 2019).

Sul piano giudiziario, invece, con occorrenze nei mesi precedenti, si era registrata l'iniziativa giudiziaria e comunicativa, con l'apertura di inchieste della polizia e delle procure (Ragusa, Catania e Trapani) sull'operato delle Ong, che ha portato, come nel caso della nave *Inventa* nell'agosto 2017, al sequestro dei mezzi di soccorso navale e all'abbandono delle missioni in mare da parte delle Ong: *Moas*, *Save The Children*, *Medici Senza Frontiere*.

La Commissione permanente Difesa del Senato, nell'aprile-maggio 2017, ha condotto un'indagine conoscitiva (che ha interpellato i rappresentanti delle Ong e tutte le autorità marittime e militari coinvolte<sup>11</sup>, il direttore di Frontex, i procuratori di Catania e Siracusa e i magistrati di Trapani, gli ispettori di polizia) dalla quale non è emerso nessun coinvolgimento delle Ong e nessuna accusa specifica di collusione con le organizzazioni criminali, ma solo eventuali rischi e ipotesi di reato. Tra le indicazioni inutili, perché già normate, gli elementi centrali, tutti ripresi nel Codice di condotta delle Ong, riguardavano l'opportunità di prevedere la presenza della polizia giudiziaria a bordo delle navi. Il documento conclusivo è, tuttavia, prezioso per tracciare il quadro di riferimento e le indicazioni politiche: «Si rende poi particolarmente utile che tutte le istituzioni internazionali supportino l'impegno a governare questa situazione anche rispettando gli impegni già assunti, a iniziare da quelli previsti dalle Nazioni Unite, con l'auspicio che il Consiglio di Sicurezza, di cui fa parte anche l'Italia, le renda operative. In tale contesto,

<sup>11</sup> La commissione, presieduta da Nicola Latorre, ha udito: le Ong (Proactiva Open Arms; Moas; Medici senza Frontiere; Sos Méditerranée; Save the Children; SeaWatch; SeaEye; Life Boat e Jugend Rettet); i responsabili dei comandi operativi (Eunavfor Med Sophia; della missione europea Triton; della squadra navale Cinnav; delle forze subacquee della Marina militare; del Corpo delle capitanerie di porto).

si dovrebbe prevedere di realizzare, in territorio libico, tunisino e maltese, sotto l'egida dell'Onu, dell'Unhcr e dell'Oim, Place of Safety in grado di accogliere i migranti soccorsi in corrispondenza delle zone Sar di competenza, nel rispetto dello spirito e della lettera della Convenzione di Amburgo» (Commissione Difesa, 2017).

I risultati della Commissione avranno un'ampia eco mediatica, ma non scioglieranno il clima di sospetto intorno all'operato e ai finanziatori delle Ong, né mostreranno l'infondatezza della «teoria del fattore attrattivo» loro assegnato. Un clima che, a ridosso delle elezioni politiche del marzo 2018, raggiungerà il culmine attraverso l'imposizione dei *topoi* «taxi del mare» e «collaboratori dei trafficanti-scafisti» atti a significare l'attività di soccorso umanitario in mare come sostegno alla tratta di vite umane operata da intermediari (Camilli, 2019; Saviano, 2019).

### 2.3 Il caso della nave Diciotti

Ministro dal 1° giugno 2018, Salvini assume la piena responsabilità per la «chiusura dei porti» nei due casi concernenti la nave della Marina militare *Diciotti*<sup>12</sup>, così come nei disparati casi delle navi del soccorso umanitario delle Ong *Open Arms* (marzo 2018)<sup>13</sup>, *Lifeline* e *Seefuchs* (giugno 2018), *Sea Watch* e *Sea Eye* (luglio 2018), *Mare Jonio* (marzo 2019). In particolare, alla *Acquarius* (di Sos Méditerranée e Medici senza Frontiere), una nave che ha salvato oltre 30 mila persone, è stato impedito lo sbarco di 632 soccorsi in mare<sup>14</sup>; successivamente sarà indagata (21 settembre 2018) e trattenuta in porto in quanto radiata dal registro navale

<sup>12</sup> Il primo blocco (luglio 2018) della *Ubaldo Diciotti*, con 67 persone soccorse, sarà risolto grazie all'intervento del presidente della Repubblica, Mattarella, sul presidente del Consiglio dei ministri, Conte. L'intervento di Jorge Bergoglio e l'impegno della Cei e della Caritas, una *sponsorship* privata, hanno contribuito alla risoluzione della vicenda, assicurando la prima accoglienza a Rocca di Papa (Rm) di oltre 100 profughi.

<sup>13</sup> Nel marzo 2018 la nave *Open Arms*, a seguito di un intervento di soccorsi in mare, sarà sequestrata nel porto di Pozzallo con l'accusa – del capo della squadra mobile di Ragusa – di associazione finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e per il rifiuto di consegna dei naufraghi alla guardia costiera libica; il gip di Ragusa, nel successivo decreto di dissequestro, riconoscerà l'agire esclusivamente umanitario, orientato al salvataggio delle persone dall'annegamento e convergerà, sulla base di rapporti internazionali, sulla valutazione della Libia come luogo non sicuro (Camilli, 2019).

<sup>14</sup> Il 9 giugno 2018 non viene concesso lo sbarco alla nave *Acquarius* che sarà

nel quale era inserita (Panama) su pressioni del governo italiano, perché non allineata alla politica dei respingimenti in mare, lasciati eseguire alla guardia costiera libica e promossi dall'Italia. Un'operazione che, nell'estate del 2004, aveva già sostenuto Maroni (allora ministro dell'Interno), che aveva impedito alla nave tedesca *Cap Anamur*, con 37 migranti soccorsi, l'attracco in Italia. La nave aveva dichiarato lo stato di «emergenza sanitaria» e, dunque, le era stato permesso di approdare a Porto Empedocle; tuttavia, al momento dello sbarco, il comandante e il presidente della Ong furono arrestati con l'accusa di favoreggiamento aggravato dell'immigrazione clandestina (e dopo cinque anni assolti).

La vicenda Diciotti s'inserisce in tale contesto di forzatura autoritaria nel governo del fenomeno migratorio, che si riferisce a naufraghi che potenzialmente richiedono asilo, e ruota intorno ad un atto amministrativo coerente con le norme preordinate (le convenzioni internazionali e la Costituzione)<sup>15</sup> che tuttavia il ministro non ha concesso.

Una volta realizzata l'operazione di salvataggio in mare di 190 persone, nella notte tra il 15 e il 16 agosto, in zona di competenza maltese (il governo di Malta, tuttavia, non ha mai sottoscritto la convenzione internazionale Sar), inizia tra Italia e Malta un braccio di ferro diplomatico sulla destinazione dei naufraghi. La nave della Marina militare fa sbarcare a Lampedusa le prime 13 persone in emergenza sanitaria e le sarà indicato il porto di Catania come luogo di sbarco. Per cinque giorni, tuttavia, alla nave non è concesso l'ingresso nel porto. I salvati in mare sbarcheranno, infatti, solo il 26 agosto. Il ministro Salvini il 20 agosto 2018 ha bloccato la procedura di sbarco non concedendo l'approdo sicuro: un atto amministrativo dovuto che, di concerto con il Ministero dei Trasporti, designa il posto di soccorso a conclusione dell'intervento in mare. Una (mancata) decisione che ha configurato la privazione della libertà personale per 177 migranti giunti nel porto di Catania, in seguito lasciati sbarcare e collocati in diverse strutture sul territorio nazionale. L'unità navale di soccorso *Diciotti*, della Marina militare (dunque

accolta a Valencia, in Spagna, dopo otto giorni di ulteriore navigazione. Il ministro Salvini dichiarerà che lo sbarco nei porti italiani sarà consentito esclusivamente alle navi della Marina militare italiana.

<sup>15</sup> I principi sanciti da convenzioni internazionali (salvare la vita dei naufraghi) e dalla Costituzione (libertà personale) sarebbero stati violati da una volontà amministrativa: il ministro non ha concesso il Pos (secondo cui i soccorsi in mare andavano fatti sbarcare, identificati e assistiti), invocando il principio di sicurezza nazionale, pur consapevole della provenienza dei soccorsi (per oltre il 90% eritrei, provenienti da un paese in guerra) e del loro diritto al riconoscimento dell'asilo.

territorio nazionale), non ha potuto attraccare per cinque giorni in un porto territoriale. Per tali motivi, il 24 gennaio 2019, il ministro è stato indagato per sequestro di persona aggravato. Il Tribunale dei ministri ha, quindi, trasmesso gli atti al presidente del Senato, per l'avvio della procedura relativa al reato di sequestro di persone aggravato, per avere bloccato la nave, abusando dei suoi poteri. Il Senato, il 20 febbraio, non ha autorizzato il procedimento, considerando, dunque, il preminente interesse della sicurezza dello Stato.

### 3. Riace, arrestare un modello?

«A Riace, in Calabria, si sta tentando niente meno *che* di naturalizzare la globalizzazione, di cavalcarla e addomesticarla, piegandola e controllandone gli effetti per soddisfare (anche) esigenze locali. Un'impresa inedita. Una storia vera, che accade adesso. Una vicenda straordinaria che, in un tempo costellato di rigurgiti xenofobi, riesce invece a far spingere sviluppo e immigrazione nel segno dell'ospitalità, dell'impegno umanitario e della competenza interculturale. Ce n'è abbastanza per *rimanere increduli*» (Ricca, 2010, p. 5).

#### 3.1 Brevi note di impianto

Il sistema d'accoglienza implementato nel comune di Riace, giornalisticamente e, frequentemente, nel gergo politico, definito *modello* (Barillà, 2017, p. 80; Ricca, 2010, p. 7), non può che essere analizzato nell'intersezione tra le caratteristiche del contesto (i contraddittori processi di sviluppo locale) e quelle relative al governo, altrettanto frammentato e sconnesso, del fenomeno delle migrazioni dagli anni novanta ai giorni nostri. Per dar conto dell'esperienza di accoglienza diffusa di migranti e rifugiati realizzata a Riace, prima ancora di interrogarla come *modello paradigmatico*, è necessario considerarla come vicenda fortemente contestualizzata. Un processo, complesso e contraddittorio, che si realizza intorno alla figura-simbolo di Mimmo Lucano, ma che in realtà addensa plurali *sensibilità solidali internazionaliste* (Rinaldis, 2016). L'accoglienza diffusa di Riace, come di altri contesti territoriali, d'altro canto, è frutto di sperimentazioni di esperienze localizzate, realizzate sull'interpretazione, innovativa e originale, del sistema di vincoli e risorse, praticati *dal basso*, che hanno consentito la creazione di alcune *istituzioni del comune*. Un fenomeno, quello di Riace, che, valorizzando reti di risorse simboliche, relazionali e materiali, ha avuto la capacità di mobilitare saperi e pratiche



di soggetti, associazioni e movimenti sociali (Sasso, 2012; 2018). Il cosiddetto modello Riace-Lucano si è imposto, infine, nella *sfera comunicativa* come paradigma alternativo di «gestione solidale e produttiva» delle emergenze migratorie (Galera, Luisi, Giannetto, 2018), non solo per gli asfittici parametri economici di efficienza e di efficacia. Riace è stato tematizzato, infatti, come *modello* perché rappresenta un'altra idea di Europa, non arroccata sugli egoismi della fortezza Schengen e delle comunità nazionali, capace di coniugare, attraverso misure di *policy* che adottano modalità partecipative nei processi innovativi di governo locale, l'intervento umanitario, un diverso modello di sviluppo e la rinascita delle comunità rurali (Carrosio, 2019, p. 128; D'Agostino, 2011; Corrado, 2018).

I distinti fuochi di crisi utili a comprendere la vicenda, che qui possiamo solo velocemente richiamare, sono riconducibili a: le dinamiche sociali del contesto locale; le trasformazioni delle caratteristiche e delle dinamiche migratorie (crescita esponenziale degli irregolari, dei rifugiati e dei richiedenti asilo); la crisi multilivello del modello sociale europeo; la strutturazione del sistema di accoglienza. Ulteriore elemento di caratterizzazione è costituito dall'intervento di supplenza, anche in relazione alla crisi dello Stato sociale e alla diffusione di modelli di welfare comunitario, che progressivamente assegnano un ruolo centrale ai servizi del Terzo settore.

Riace è un paesino in declino demografico con circa 1.750 residenti, prevalentemente anziani, dislocati in due nuclei abitati (Riace Marina e l'insediamento collinare del Borgo); un territorio della Calabria interna, desertificato a causa dell'esodo, consistente e incessante, verso mete transoceaniche, prima, e verso il Nord e le aree costiere ed i centri abitati maggiormente serviti, poi. Un'area desolata, caratterizzata dalla dipendenza dall'esterno (rimesse e trasferimenti) e dall'inserimento subalterno nei circuiti del mercato, che hanno, nel tempo, reso marginali la collocazione economica e i panorami sociali di questi territori. Decenni di progressiva marginalizzazione economica e sociale e la presenza di una borghesia predatoria che agisce attraverso un rigido controllo politico-mafioso rinforzano i legami di dipendenza delle aree interne di quel tratto di Calabria desolata, facendo perdurare le caratteristiche strutturali dell'*internalità meridionale*. Una comunità caratterizzata dalla persistenza di un'economia contadina povera, smarrita nell'illusione dello sfruttamento turistico dell'area marina che, invece, ne ha deturpato caratteri ambientali e sociali e consolidato i tratti di luogo privo di opportunità d'impiego.

Quello che sarà definito modello di accoglienza di protetti e richiedenti nasce a cavallo della fase di consolidamento dell'immigrazione italiana (Maciotti e Pugliese, 2010; Bonifazi, 2013) e si dipana nei due decenni successivi, nei quali, con i movimenti massivi di popolazione, il disfacimento dei partiti di massa e il peggioramento della congiuntura economica, l'immigrazione diventa il tema centrale delle campagne di comunicazione politica e il banco di prova dei governi, centrali e periferici, nella gestione dell'emergenza sbarchi (Einaudi, 2007; Colucci, 2018).

Alla fine del millennio sono molteplici le incursioni di migranti, gli sbarchi sulle coste italiane e i naufragi in mare, molti nella costa jonica<sup>16</sup>, anche per la presenza (dal 2 giugno 1999) del centro (Cda/Cara) di Sant'Anna, un punto di riferimento di prefettura e questura sul quale vengono fatte convergere le «carrette del mare» avvistate e dirette a Crotone. In quello stesso periodo buona parte del discorso pubblico è monopolizzato dalle retoriche dell'invasione, mentre le politiche governative si basano prevalentemente sulle misure di respingimento (Colucci, 2018).

Mimmo Lucano, in questa congiuntura, partecipa, seppur marginalmente (Sasso, 2018), all'esperienza frammentaria e incompiuta di Badolato Marina<sup>17</sup>. Il sindaco, insieme a molti concittadini, allestisce un campo di fortuna per le prime necessità; successivamente, in vista dell'arrivo di Livia Turco, allora ministro della Solidarietà, sollecita la consulenza a Tonino Perna, economista e sociologo accademico e fondatore del Cric<sup>18</sup>, per la definizione di un progetto di intervento da proporre al governo in carica, che qualifica l'idea di accoglienza con la ristrutturazione del patrimonio immobiliare in disuso e l'apertura di attività artigianali, sviluppando una filiera agroalimentare e turistica a basso impatto ambientale (Sasso, 2012; Barilla, 2017). Il progetto prevedeva la costituzione di un'associazione pro Badolato, il sostegno finanziario del governo e dell'ente locale e la dinamizzazione della comunità locale. La misura di accoglienza, così configurata, poteva contare, inoltre, sul supporto del Consiglio italiano per i rifugiati (Cir) e di una rete europea

<sup>16</sup> Nel solo 1997 si verificano una serie di sbarchi nella costa jonica calabrese, a: Guardavalle, 225 (29 maggio); Riace, 180 (10 ottobre); Badolato, 460 (24 agosto) e 835 (26 dicembre); Riace, 200 (1° luglio 1998).

<sup>17</sup> Poco distante da Riace, il 26 dicembre 1997, dalla nave *Ararat* sbarcano 300 curdi iracheni e turchi.

<sup>18</sup> Centro regionale d'intervento per la cooperazione, una Ong attiva in Bosnia, Albania, Medio Oriente, Eritrea, America Latina.

di sostenitori<sup>19</sup>. La breve esperienza, in ragione della significativa attenzione dei media cui è stata oggetto per la vicenda umanitaria degli sbarchi, prima, e per il progetto che tiene insieme accoglienza e sviluppo locale, poi, diviene meta di vacanze militanti e di turismo solidale.

Il 1° luglio 1998 a Riace c'è un nuovo approdo di profughi curdi, anche loro in transito, con un progetto migratorio verso i paesi del Nord Europa. Mimmo Lucano partecipa all'assistenza che si realizza spontaneamente in un campo di fortuna allestito in una struttura parrocchiale; in quest'occasione riprende i contatti precedentemente allacciati con Perna e gli altri per re-impiantare il progetto di accoglienza concepito per Badolato. Nell'estate del 1999 nascerà l'associazione Città Futura<sup>20</sup>, l'avvio di contatti con i proprietari degli immobili inutilizzati e, ottenuto il loro consenso, i lavori per apprestare l'accoglienza in 20 case del borgo antico, per 100 posti totali. L'idea progettuale assume una maggiore focalizzazione sullo sviluppo locale: l'accoglienza di profughi e richiedenti asilo viene, infatti, più coerentemente connessa alla dinamizzazione del contesto sociale, orientato all'attivazione delle condizioni per la rinascita sociale ed economica della comunità locale (D'Agostino, 2011; De Rossi, 2018). I molteplici riferimenti<sup>21</sup>, che si addenseranno, convergendo sulla figura di Lucano (Sasso, 2012; 2108; Rinaldis, 2016; Barillà, 2017), si collegano anche alla selezione, riscoperta e valorizzazione demotnoantropologica di alcuni caratteri sociali e culturali sedimentati, che perdurano nelle pratiche materiali e simboliche delle comunità calabresi (solidarismo comunitario, ospitalità nei confronti dello straniero, legame di appartenenza al luogo). La rete locale di sostegno, che nel tempo si consolida, potrà contare su elementi politici e culturali dal forte richiamo simbolico, su personalità di spicco delle comunità religiose di base (visione sociale della Chiesa, aiuto incondizionato verso i diseredati), in particolare Natale Bianchi, prete

<sup>19</sup> Tra questi Cornelius Cock, prete «rivoluzionario» del Comitato svizzero per i diritti dei migranti e Hannes Lammler, animatore di «Longo Mai», una comune anarchica di Limans in Provenza (Sasso, 2018).

<sup>20</sup> Dedicata a don Giuseppe Puglisi, ucciso dalla mafia il 15-09-1993 a Palermo.

<sup>21</sup> Lucano ricorda Medicina democratica e l'antipsichiatria di Franco Basaglia; la fascinazione politica per Democrazia proletaria e nei confronti di figure-simbolo dell'antimafia (Peppino Impastato, don Pino Puglisi); il legame con le lotte per l'autodeterminazione dei popoli palestinese e curdo; le questioni ambientali ed ecologiche, anche con riferimento alle lotte locali contro l'abuso sul territorio; le dinamiche del sottosviluppo dei paesi dell'America Latina e le forze della cooperazione decentrata.

anti-'ndrangheta di Ginosa Jonica (poi sospeso «a divinis») e, soprattutto, Giancarlo Bregantini, vescovo di Locri. A sostegno del progetto, successivamente, partecipano militanti del pacifismo antirazzista (Dino Frisullo e Alfonso Di Stefano<sup>22</sup>), e, soprattutto, esperienze d'intervento umanitario non governativo e militante (Ics di Gianfranco Schiavone<sup>23</sup>). L'associazione Città Futura, valorizza, ibridandole, prospettive eteroclitiche di approcci sulla rigenerazione rurale e sulla riconversione ecologica con l'idea dell'accoglienza diffusa e dell'inserimento sociale e produttivo di protetti e richiedenti. Le prime pratiche di accoglienza nei confronti di profughi curdi (1998-2001), caratterizzate dallo spontaneismo internazionalista, si avvalgono di diversi contatti e di molteplici esperienze maturate nel mondo magmatico della cooperazione e dei movimenti sociali. Questi canali e tali esperienze consentiranno la partecipazione del comune di Riace (Lucano è consigliere di minoranza, sarà sindaco solo dal 2004) al primo progetto del Ministero dell'Interno (Ics e Unhcr): Riace fu il primo dei 63 comuni ad aderire al Piano nazionale d'asilo (Pna). Nelle case recuperate del borgo storico saranno accolti i primi ospiti (15 tra eritrei, afghani, etiopi), con l'accesso ai finanziamenti verranno assunti giovani riacesi in qualità di operatori dell'accoglienza e si apriranno le prime botteghe per corsi di lavoro (Sasso, 2012, p. 32). In seguito, con l'ingresso nel sistema Sprar, l'accoglienza di secondo livello coinvolgerà negli anni alcune centinaia di rifugiati, ma anche di persone fuoriuscite dai progetti di accoglienza e dai centri governativi e costrette a ritornare nell'invisibilità<sup>24</sup>. Il borgo storico pian piano viene rivitalizzato, sorgeranno diverse attività economiche, si costituirà una prima cooperativa con il coinvolgimento diretto degli immigrati, cominceranno ad avanzare progetti di attività legate all'economia rurale e tradizionale, sostenuti da campi di lavoro (Lunaria<sup>25</sup>) e forme di turismo solidale, dall'inserimento nella rete dei comuni

<sup>22</sup> Il primo è stato un noto pacifista, antirazzista, internazionalista definito «amico dei curdi», il secondo un animatore della Rete antirazzista di Catania.

<sup>23</sup> Allora presidente del Consorzio italiano di solidarietà (Ics) di Trieste, ha suggerito e favorito la nascita del sistema di accoglienza a rete su base nazionale che ha dato vita, nel 2001, al Piano nazionale asilo e, in seguito, allo Sprar.

<sup>24</sup> Il modello coinvolse 550 migranti ospitati a Riace, ma dalla cittadina ne passarono almeno 6 mila (Barillà, 2017).

<sup>25</sup> Lunaria, <https://www.lunaria.org>, documenta, inoltre, il razzismo quotidiano, <http://www.cronachediordinariorazzismo.org/>.

solidali (Recosol<sup>26</sup>) e nei circuiti dei movimenti pacifisti, internazionalisti, altermondisti (Alex Zanotelli con la Carovana missionaria della pace sarà a Riace il 30 settembre 2008).

L'adesione al sistema Sprar consentirà di configurare l'accoglienza, in coerenza con le linee guida (Stillitano, 2011), attraverso l'associazione Città Futura, con l'erogazione di un complesso sistema di servizi alle persone, con interventi di ristrutturazione delle case dismesse (attraverso l'accesso a fondi regionali e mutui) per offrire ospitalità autonoma (con formula del comodato d'uso) ai migranti e richiedenti asilo. Si moltiplicano, inoltre, le iniziative di dinamizzazione sociale ed economica del borgo antico, individuando opportunità di inserimento lavorativo, attraverso la costituzione di cooperative e di laboratori artigianali (tessitura, vetro, confetteria) e l'impiego di alcune misure di politica attiva del lavoro (borse lavoro, tirocini). Per fronteggiare le difficoltà finanziarie derivanti dai ritardi nell'erogazione dei contributi economici a copertura dei servizi erogati nel sistema Sprar, la creazione dell'euro di Riace, una specie di *bonus* di spesa<sup>27</sup>, utilizzabile anche dai turisti.

Nel tempo, il radicamento dell'esperienza di accoglienza e la sua diffusione in altre realtà dell'area si realizzano anche attraverso il coinvolgimento in iniziative speciali di accoglienza (per esempio nel 2009 il progetto Unhcr, rivolto a 180 profughi iracheni di origine palestinese e finanziato dal Ministero dell'Interno). In risposta alle crisi umanitarie, mentre in Italia crescevano le ansie per l'invasione e molti cittadini e amministrazioni locali avversavano l'accoglienza dei profughi (Carrosio, 2019; Lunaria, 2017), Lucano ha sempre mostrato sensibilità istituzionale e capacità inclusive.

<sup>26</sup> <https://comunisolidali.org/>. Recosol attraverso i suoi animatori (tra gli altri Chiara Sasso, Giovanni Maiolo, Roberta Ferruti) ha giocato un ruolo fondamentale, sostenendo finanziariamente il progetto di accoglienza di Riace; comunicativamente, realizzando due convegni nazionali degli amministratori locali aderenti alla rete; pubblicando libri, producendo mostre fotografiche, rassegne cinematografiche – «Riace in Festival» – e sostenendo la produzione del film-documentario di Wim Wenders *Il volo*.

<sup>27</sup> Con tagli da 1 a 100 che raffiguravano Che Guevara, Nelson Mandela, Martin Luther King e Peppino Impastato, Rocco Gatto, Gianluca Congiusta vittime della mafia. La valuta complementare è stata in seguito adottata nei comuni limitrofi di Acquaformosa, Camini, Caulonia, Gioiosa Jonica e Stignano (Barillà, 2017, pp. 115-116).

### 3.2 La mediatizzazione e la costruzione simbolica

I processi di mediatizzazione costituiscono un elemento cruciale per collocare e comprendere la vicenda Riace-Lucano nel quadro del dibattito politico e culturale. Sono diversi i momenti e le congiunture che ne portano alla ribalta dei grandi media l'esperienza. Il primo è collegato alla produzione, nel 2009, di un film-documentario, diretto da Wim Wenders: *Il volo*<sup>28</sup>. Il noto regista, successivamente, enfatizzerà la portata simbolica dell'accoglienza di Riace, che aveva narrato nel film, considerandola più significativa della caduta del Muro di Berlino<sup>29</sup>, poiché, in un contesto di xenofobia, razzismo e chiusura identitaria, dominanti nel dibattito politico e negli orientamenti del senso comune europeo, quell'esperienza di accoglienza dei profughi si mostrava come epifania di un'utopia realizzata: il volto umano di una globalizzazione dal basso e antiliberista, che poteva costituire, per la sua valenza simbolica, persino profetica, un'utopia concreta, un argine alla deriva egoistica e anti-umanitaria delle società neoliberali. In qualità di sindaco, Lucano, nel 2011, si è aggiudicato il terzo posto nel World Mayor 2010 nella classifica di «City Majors», un network internazionale che monitora e premia il lavoro dei sindaci di tutto il mondo<sup>30</sup>. Qualche anno dopo riceverà due riconoscimenti internazionali per la pace e per i diritti a Berna e Dresda, ma sarà nel 2016, con la pubblicazione da parte di *Fortune*, una prestigiosa rivista di economia e finanza internazionale, della graduatoria dei personaggi più influenti (Lucano in 40<sup>a</sup> posizione<sup>31</sup>), che l'esper-

<sup>28</sup> Il film, girato nel settembre 2009, sponsorizzato da Regione Calabria Film Commission, con Ben Gazzara e Luca Zingaretti, racconta la prima esperienza dell'approdo della nave dei curdi a Badolato (1997).

<sup>29</sup> «L'11 novembre del 2009, durante le celebrazioni del ventennale della caduta del Muro di Berlino, Wim Wenders, davanti ai Nobel per la pace, prende la parola, dice: «La vera utopia non è la caduta del muro ma quello che è stato realizzato in alcuni paesi della Calabria, Riace in testa»» (Sasso, 2012, p. 106).

<sup>30</sup> Gli è stata conferita una speciale menzione per l'altruismo e il coraggio, con la seguente motivazione: «Credendo che un uomo sia un uomo con o senza documenti legali, Domenico Lucano ha fondato Città Futura, un'associazione che accoglie immigranti e rifugiati dall'Afghanistan, Eritrea, Iraq, Somalia, Palestina e Libano a Riace, in Italia, dove è sindaco dal 2004» (<http://www.citymayors.com/mayors/riace-mayor-lucano.html>).

<sup>31</sup> Con la motivazione: «Per decenni l'emigrazione ha prosciugato la vita da Riace, un villaggio di 2.000 abitanti sulla costa calabrese. Quando una nave carica di rifugiati curdi raggiunse le sue coste nel 1998, Lucano, allora insegnante, vide

rienza di Riace assumerà un rilievo internazionale, rimbalzando con enfasi in tutta la sfera comunicativa. Nello stesso anno viene presentato, nell'ambito di «Riace in Festival», dal 2009 dedicato al tema dell'immigrazione e della cultura locale, il documentario sull'accoglienza di Riace, che otterrà molti riconoscimenti, *Un paese di Calabria*<sup>32</sup>, protagonista lo stesso Lucano e molti ospiti. Un ultimo elemento di grande rilievo concerne la produzione (2017) di un film-tv, *Tutto il mondo è paese*, sulla vicenda Lucano-Riace, con la presenza di attori dal grande richiamo (Beppe Fiorello), la sceneggiatura basata su *Riace la terra dell'accoglienza* (di Chiara Sasso) e la regia di Giulio Manfredonia. Un film che, girato e prodotto con mezzi consistenti (Picomedia, Ibla Film e Rai Fiction) per essere trasmesso nella stagione 2018-2019, è stato sospeso dalla programmazione sulle reti televisive pubbliche in relazione alle indagini e ai provvedimenti giudiziari che hanno coinvolto Mimmo Lucano.

### 3.3 La vicenda giudiziaria

A seguito della visita di monitoraggio del 20 luglio 2016 da parte di un ispettore del Servizio centrale Sprar, saranno evidenziati nell'accoglienza Riace alcuni elementi di criticità concernenti aspetti amministrativi e organizzativi, in un quadro di servizi descritto come estremamente confuso (Barillà, 2017, p. 76; Sasso, 2018, p. 31). Tra gli elementi di doglianza, il primo concerne il protrarsi, considerato illegittimo, dell'accoglienza dei lungo-permanenti: di quelle persone prese in carico che, al termine del progetto, dovrebbero essere in grado di inserirsi autonomamente nel contesto sociale, mentre, contrariamente a quanto previsto dalla convenzione, pur non incidendo direttamente sui costi rimborsati dal progetto, continuavano a vivere e lavorare nel borgo antico di Riace, intersecando servizi e azioni previsti per i beneficiari ancora in carico. L'altro motivo è relativo ai *bonus*: una specie di moneta

un'opportunità. Offri loro gli appartamenti abbandonati di Riace insieme alla formazione professionale. Diciotto anni dopo il sindaco Lucano viene accolto per aver salvato la città, la cui popolazione ora include migranti provenienti da 20 paesi, e ringiovanito la sua economia (Riace ha ospitato, in tutto, più di 6.000 richiedenti asilo). Sebbene la sua posizione pro-rifugiati lo abbia messo a confronto con la mafia e lo Stato, il modello di Lucano viene studiato e adottato come esempio più avanzato di gestione della crisi dei rifugiati in Europa». In *Fortune*: <http://fortune.com/worlds-greatest-leaders/2016/domenico-lucano-40/>.

<sup>32</sup> Diretto da Chaterine Catella, una produzione franco-svizzero-italiana, che riceverà molti riconoscimenti.

RPS

IL CONTRASTO DELL'IMMIGRAZIONE E LA VICENDA RIACE

complementare (l'euro di Riace), un espediente di credito al consumo escogitato sia per fronteggiare le necessità vitali e non procrastinabili, causate dai sistematici ritardi nell'erogazione dei fondi da parte del Ministero, sia per promuovere, presso gli accolti, l'autonomia nella gestione dei consumi e bisogni di spesa.

Le visite ispettive (Sprar) e, soprattutto, le relazioni prefettizie, rese pubbliche da *Il Giornale*, avranno un'ampia eco mediatica nel dibattito politico italiano. Un successivo resoconto molto circostanziato (26 gennaio 2017), che offre, al contrario, una visione positiva del sistema di accoglienza di Riace, sarà reso disponibile con grande ritardo (20 febbraio 2018) e il vice-prefetto (Campolo), che ne ha curato la stesura, verrà rimosso dall'incarico. Dalla metà del 2016 clima politico e rapporti con le istituzioni (anche nel sistema Sprar) sono drasticamente cambiati, con il susseguirsi di indagini amministrative, nel corso del 2017. La sospensione dell'erogazione dei fondi da parte del Ministero dell'Interno (Minniti) porrà in estrema difficoltà il progetto di accoglienza: dalla prefettura, infatti, non giunge alcuna corresponsione dal 2016. In occasione della rassegna «Riace in Festival», a maggio 2018, Lucano inizierà uno sciopero della fame e, contestualmente, saranno avviate campagne comunicative di sostegno (*#iostoconriace*); qualche mese dopo una sottoscrizione popolare (Recosol) raccoglierà 320.000 euro che tamponeranno i debiti, consentendo il proseguimento delle attività di accoglienza<sup>33</sup>. Nell'ottobre 2017 inizieranno, invece, le indagini della Magistratura, che condurranno all'avviso di garanzia per reati rilevanti: truffa aggravata, concussione e abuso d'ufficio, associazione a delinquere, malversazione e, un anno dopo, il 2 ottobre 2018, a seguito di una massiccia operazione di polizia (Xenia), Lucano subisce gli arresti domiciliari. Le accuse sono: favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, per aver celebrato matrimoni di comodo; illecito, per l'affidamento di appalto diretto senza gara a cooperative non registrate nell'albo regionale, per i servizi di raccolta differenziata porta-a-porta e per il trasporto dei rifiuti.

Le accuse più gravi di concussione, truffa allo Stato e abuso di ufficio, proposte dai pubblici ministeri, non troveranno riscontro presso il giudice per le indagini preliminari. Successivamente, gli arresti domiciliari

<sup>33</sup> Recosol, in occasione dello sciopero della fame di Lucano e di alcuni operatori dell'accoglienza di Riace, per sollecitare l'erogazione delle risorse finanziarie al progetto, ha promosso una raccolta di fondi, sostenendo la campagna comunicativa *#iostoconriace*, <https://comunisolidali.org/riace/>.



saranno revocati dal Tribunale del riesame e trasformati in divieto di dimora a Riace, dove Lucano viene rimosso da sindaco dal prefetto; la Cassazione, in seguito, annullerà il divieto. Mimmo Lucano, entrato come simbolo nel «circo mediatico», fortemente polarizzato<sup>34</sup>, riuscirà nel discorso pubblico a ricoprire un ruolo solo marginale. Esiliato, rimosso e, soprattutto, indagato, attende il corso della legge, mentre il ministro Salvini lo ostenta come trofeo<sup>35</sup>.

#### 4. Brevi conclusioni

Il modello inaugurato nell'ultimo decennio di governo della mobilità umana, e in particolare dell'emergenza legata all'utilizzo massivo dell'istituto dell'asilo (nella quasi totale assenza di flussi regolati), tende ad agire in alcune direzioni prioritarie che proviamo di seguito ad elencare. La prima concerne la securizzazione delle frontiere e l'inasprimento del controllo selettivo, attraverso l'istituzione di un articolato sistema di confinamento, detenzione e filtraggio. La seconda riguarda l'esternalizzazione delle frontiere e il loro spostamento ad Est e a Sud, sulla scia dell'accordo Ue-Turchia, Ue-Africa e dei Global Compacts, per la deviazione delle rotte migratorie verso paesi considerati sicuri. La terza si riferisce alla marginalizzazione dell'intervento umanitario delle Ong di salvataggio in mare, attraverso la criminalizzazione del loro operato, la chiusura dei porti e l'affidamento degli interventi di soccorso e salvataggio a paesi «amici». L'ultima va individuata nella drastica smobilitazione del sistema di seconda accoglienza, ridotto ad intervento assistenziale e di contenimento, non costruito sulla capacitazione dei soggetti e sull'integrazione nel territorio e nel contesto di insediamento (Accorinti, 2015; Lunaria, 2017; Avallone, 2018; Giovannetti, 2019).

<sup>34</sup> Recosol, dopo l'intervento della Magistratura, ha promosso: la fondazione «È stato il vento», per sostenere il progetto di accoglienza di Riace; la campagna contro l'arresto e per l'attribuzione a Lucano della cittadinanza onoraria dei comuni italiani; la sottoscrizione popolare per l'attribuzione del Nobel per la pace, in <https://comunisolidali.org/riace-non-sarresta/>.

<sup>35</sup> La notizia dei domiciliari del «Sindaco dei migranti» è stata commentata dal ministro Salvini con una dichiarazione contro Lucano e i suoi sostenitori: «Accidenti, chissà cosa diranno adesso Saviano e tutti i buonisti che vorrebbero riempire l'Italia di immigrati! Io vado avanti #portichiusi #cuoriaperti», in *Linkiesta*: <https://www.linkiesta.it/it/article/2018/10/02/perche-e-stato-arrestato-mimmo-lucano-lanarchico-dellaccoglienza-ai-mi/39620/>.

Considerare le vicende Riace e Diciotti come paradigmatiche allude, da una parte, all'adesione italiana a tale cornice, dall'altra, nell'era del ministro Salvini, alla sua particolare declinazione in senso fortemente autoritario (Barana e Palm, 2019)<sup>36</sup>.

I recenti provvedimenti in materia di immigrazione e sicurezza, infatti, rimettono al centro una visione sovranista che si insinua nella disgregazione del campo della solidarietà europea («ci hanno lasciati soli», «ognuno faccia la sua parte»), facendo ricorso ad ordini discorsivi fortemente mediatizzati che hanno il potere di mobilitare il sentire comune sulla sfera della concorrenzialità all'accesso alle risorse, peraltro sempre più scarse. È in questi regimi narrativi che si annida l'inquietudine per il nemico-terrorista, parassita dello Stato, l'indesiderato che minaccia la comunità nazionale, mettendo in tensione il sistema del welfare e il patrimonio culturale e valoriale.

Colpire il sistema di accoglienza diffuso di Riace, considerandolo, prima, quale esperimento da sostenere e riprodurre e, successivamente, quale pratica da smobilitare e criminalizzare, così come, d'altro canto, minare l'integrità del sistema di salvataggio in mare, attraverso l'evocazione di un armamentario retorico e simbolico populista e sovranista, significa persino inasprire l'orientamento securitario europeo delle migrazioni.

### *Riferimenti bibliografici*

- Ambrosini M., 2010, *Richiesti e respinti*, Il Saggiatore, Milano.
- Accorinti M., 2015, *Centri di accoglienza: varietà tipologica e dibattito collegato*, in, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 2-3, pp. 179-200.
- Ansa, 2019, *Da Mare Nostrum a Sophia, il profilo delle missioni di salvataggio tra Italia e Ue*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.ednh.news/it/da-mare-nostrum-a-triton-il-profilo-delle-missioni-di-salvataggio-tra-italia-e-ue/>.
- Avallone G. (a cura di), 2018, *Il sistema di accoglienza in Italia*, Orthotes, Napoli-Salerno.
- Barana L., 2019, *Eu-Turkey Cooperation on Migration Management: Going Beyond Ad-hoc Short-Termism*, Iai, Roma.

<sup>36</sup> Sul tema dell'inasprimento delle politiche del ministro Salvini rispetto ai suoi predecessori, si veda, tra gli altri, l'interessante saggio di Luca Barana e Anja Palm, Iai, 2019.

- Barana L. e Palm A., 2019, *Italy's Migration Policy: A Self-Defeating Approach Spells Marginalisation in Europe*, Iai, Roma.
- Barillà T., 2017, *Mimi Capatosta. Mimmo Lucano e il modello Riace*, Fandango, Roma.
- Bonifazi C., 2013, *L'Italia delle migrazioni*, il Mulino, Bologna.
- Bonifazi C. (a cura di), 2017, *Migrazioni e integrazioni nell'Italia di oggi*, Irpps, Monografie.
- Camilli A., 2019, *La legge del mare*, Rizzoli, Milano.
- Carbone V., Gargiulo E. e Russo Spina M. (a cura di), 2018, *I confini dell'inclusione*, DeriveApprodi, Roma.
- Carrosio G., 2019, *I margini al centro*, Donzelli, Roma.
- Centro nazionale di coordinamento del soccorso in mare, 2014-2018, *Attività Sar nel Mediterraneo centrale*, Rapporti annuali 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.guardiacostiera.gov.it/attivita/Documents/attivita-sar-immigrazione>.
- Colucci M., 2018, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Carocci, Roma.
- Commissione Difesa, Senato della Repubblica, 2017, *Documento conclusivo approvato dalla Commissione sull'Indagine conoscitiva sul contributo dei militari italiani al controllo dei flussi migratori nel Mediterraneo e l'impatto delle attività delle organizzazioni non governative (doc. xvii, n. 9)*, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=01022634&part=doc\\_dc-allegato\\_a:1&parse=no](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=01022634&part=doc_dc-allegato_a:1&parse=no).
- Corrado A., 2018, *Migrazioni, processi di rururbanizzazione e lavoro*, «Rivista online di urban@.it» Working papers, n. 2, [https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2018/10/BP\\_Corrado.pdf](https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2018/10/BP_Corrado.pdf).
- D'Agostino M., 2011, *I confini mutevoli della legalità. L'esperienza dei rifugiati in Calabria tra politiche di esclusione e nuove forme di reciprocità*, disponibile all'indirizzo internet: [http://scienze politiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/1530/Soc%20del%20territorio%202011\\_12/AIS%202011dagostinoPDF.pdf](http://scienze politiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/1530/Soc%20del%20territorio%202011_12/AIS%202011dagostinoPDF.pdf).
- De Rossi A. (a cura di), 2018, *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandono e riconquista*, Donzelli, Roma.
- Einaudi L., 2007, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Laterza, Roma-Bari.
- Galera G., Luisi D. e Giannetto L., 2018, *Creazione di valore attraverso l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia: alcune esperienze in aree interne*, «Rivista online di urban@.it» Working papers, n. 2, disponibile all'indirizzo internet: [https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2018/10/BP\\_Galera\\_Luisi\\_Giannetto.pdf](https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2018/10/BP_Galera_Luisi_Giannetto.pdf).
- Geiger M. e Pécoud A. (a cura di), 2010, *The Politics of International Migration Management*, Palgrave Macmillan, Hampshire.

- Giovannetti M., 2019, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza» n. 1, pp. 2-29.
- Lunaria, 2017, *Accoglienza. La propaganda e le proteste del rifiuto, le scelte istituzionali sbagliate*, disponibile all'indirizzo internet: [https://www.lunaria.org/wp-content/uploads/2017/03/0FOCUS1\\_DEFINITIVO\\_13marzo.pdf](https://www.lunaria.org/wp-content/uploads/2017/03/0FOCUS1_DEFINITIVO_13marzo.pdf).
- Maciotti M.A. e Pugliese E., 2010, *L'esperienza migratoria: immigrati e rifugiati in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Mannocchi F., 2017, *Italy Accused of Bribing Libyan Militias to Stop Migrants Reaching Europe*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.middleeasteye.net/news/italy-accused-bribing-libyan-militias-stop-migrants-reaching-europe>.
- Mezzadra S. e Neilson B., 2014, *Confini e frontiere*, il Mulino, Bologna.
- Ricca M., 2010, *Riace, il futuro è presente*, Dedalo, Bari.
- Rinaldis A., 2016, *Riace il paese dell'accoglienza*, Imprimatur, Reggio Emilia.
- Sasso C., 2012, *Riace, terra di accoglienza*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Sasso C., 2018, *Riace, una storia italiana*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Saviano R., 2019, *In mare non esistono taxi*, Contrasto, Milano.
- Stillitano G., 2011, *L'accoglienza e l'integrazione degli immigrati stranieri richiedenti asilo e rifugiati a Riace*, Tesi di laurea non pubblicata - Dip. Scienze della Formazione, Università Roma Tre.
- Vassallo Paleologo F., 2018, *Frontex ed il governo italiano contro il diritto internazionale del mare, contro il diritto alla vita dei migranti*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.meltingpot.org>.
- Zanfrini L., 2019, *Il lavoro degli immigrati in Europa e in Italia: una sfida paradigmatica per la costruzione di un'economia inclusiva*, «Studi emigrazione», n. 213, pp. 9-36.

**ATTUALITÀ**  
*Autonomie regionali differenziate:  
problemi reali, soluzioni sbagliate*



## Regionalismo differenziato: una scorciatoia a favore di pochi

**Maria Cecilia Guerra**

RPS

*Il percorso con cui si sta cercando di dare attuazione al regionalismo differenziato, per Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, è un percorso in grado di modificare significativamente l'assetto istituzionale del nostro paese, totalmente privo di trasparenza, che espropria il Parlamento dalle sue prerogative, e che è in larga parte irreversibile. La domanda di un regionalismo differenziato appare motivata soprattutto dalla volontà di alcune regioni del Nord di potere gestire una quota crescente del gettito dei tributi erariali maturato sul proprio territorio. Attraverso questo processo si affrontano problemi reali, che riguardano tutte le regioni (certezza delle risorse, possibilità di programmare, maggiori e meglio definiti spazi di autonomia),*

*proponendo però la scorciatoia di più risorse e più autonomia solo per alcune di esse. Si ricorre all'articolo 116 comma terzo della Costituzione, che riguarda il trasferimento di competenze legislative, per poter ottenere spazi maggiori di autonomia amministrativa, che potrebbero essere invece riconosciuti con strumenti più appropriati e flessibili, quali il decentramento amministrativo delle funzioni, secondo il criterio di differenziazione, previsto dall'articolo 118 comma primo. Nel complesso, questo regionalismo differenziato, se realizzato, aggraverà, e non solo finanziariamente, la situazione di tutte le altre regioni a statuto ordinario e del paese nel suo complesso.*

### 1. Introduzione

Il regionalismo differenziato, così come è stato richiesto dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, con percorsi diversi iniziati nel 2017, e in seguito, a distanza, dalla quasi totalità delle restanti regioni a statuto ordinario, è in grado di modificare significativamente l'assetto istituzionale del nostro paese. In peggio e, probabilmente, in modo ampiamente irreversibile.

Eppure il processo con cui si sta cercando di attuarlo è totalmente privo di trasparenza, chiuso ad ogni confronto costruttivo e dibattito pubblico. Una situazione difficilmente accettabile quando sono in gioco temi come

l'istruzione, la sanità, il coordinamento della finanza pubblica, la redistribuzione interregionale delle risorse, e dunque la tenuta unitaria del paese. In questo contributo si effettua una lettura critica di alcuni, rilevanti, aspetti del regionalismo differenziato, concentrandosi dapprima, al paragrafo 2, sul percorso che si intende seguire per dargli attuazione, per poi discutere, al paragrafo 3, se il ricorso all'articolo 116 terzo comma della Costituzione sia davvero lo strumento appropriato per rispondere alle richieste di maggiore autonomia che vengono dalle regioni. Il paragrafo 4 è dedicato a valutare se le due garanzie che l'attuale assetto costituzionale pone a difesa dell'unitarietà del paese e della solidarietà fra cittadini, e cioè la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) e la perequazione fra territori, siano salvaguardate dalle modalità con cui si intende realizzare, e soprattutto finanziare, il regionalismo differenziato. Il paragrafo 5 si occupa di uno dei principali problemi che animano le richieste delle regioni: la certezza delle risorse e la possibilità di programmarne l'uso.

Dall'analisi emerge, nel complesso, la mai sopita volontà, in special modo di Lombardia e Veneto, di poter gestire una quota crescente del gettito dei tributi erariali maturato sul proprio territorio, con conseguenze significative sulla distribuzione interregionale delle risorse. Si ricorre all'articolo 116 comma terzo, che riguarda il trasferimento di competenze *legislative*, per poter ottenere spazi maggiori di autonomia *amministrativa*, che potrebbero essere invece riconosciuti con strumenti più appropriati, quali il decentramento amministrativo delle funzioni, secondo il criterio di differenziazione già previsto dall'articolo 118 comma 1. Il nodo delle risorse, anche quando giustamente declinato in termini di maggiore certezza delle stesse, ai fini di meglio programmare la propria attività, è affrontato con la finalità primaria di offrire garanzie alle sole regioni destinatarie della devoluzione.

Nell'insieme, le soluzioni prospettate appaiono una scorciatoia che le regioni più ricche vogliono seguire per garantire a se stesse più autonomia e più risorse, attraverso un procedimento che però aggrava, e non solo finanziariamente, la situazione di tutte le altre, e quindi del paese nel suo insieme.

## 2. Un processo «eversivo»

Una prima prospettiva da cui è utile esaminare il tema del regionalismo differenziato riguarda il processo seguito per dargli attuazione.

Questo processo è stato intrapreso attraverso accordi bilaterali fra le tre



regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) e il governo: pre-intese firmate nel febbraio 2018 con l'allora Governo Gentiloni che dovrebbero poi trasformarsi in intese definitive da sottoporre al voto parlamentare. Le trattative in corso sono caratterizzate da una mancanza totale di trasparenza. Invece di fare della discussione sul tema un momento importante di dibattito e confronto, che permetta di metterne in luce criticità e opportunità, la si rinchiude in una mera contrattazione fra esecutivi, in larga parte bilaterale, da cui trapelano indiscrezioni molto spesso smentite e testi di volta in volta sconfessati.

Neppure chiaro è il percorso che deve essere seguito per arrivare all'approvazione definitiva delle intese da parte di un Parlamento a cui si guarda come a un terzo incomodo. Nelle audizioni dei presidenti delle Regioni Lombardia e Veneto, Attilio Fontana e Luca Zaia, davanti alla Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale (2019b e 2019c), questo elemento emerge con evidenza. Per il Parlamento si auspica al più un ruolo di indirizzo, iniziale, di definizione di principi a cui le intese dovrebbero attenersi; ruolo che peraltro non è, in tutta evidenza, stato possibile esercitare, dal momento che, come ci dicono appunto i presidenti, sono già stati fatti più di «un centinaio» di incontri fra gli esecutivi regionali e i membri del governo, per definire le intese stesse. Sembra invece ormai molto più probabile che al Parlamento si intenda riservare l'unica facoltà di approvare o rifiutare l'intero pacchetto, nella ragionevole attesa che una bocciatura sarebbe una scelta molto difficile da sostenere politicamente da parte della maggioranza che sostiene il governo che ha siglato le intese. Una specie di voto di fiducia, senza possibilità di emendamenti. Nelle parole del presidente Fontana: «Mi dica come può essere emendato [dal Parlamento] un accordo intercorso tra soggetti che sono diversi rispetto all'emendatore, e uno dei quali, soprattutto, non è neanche presente per poter sostenere le ragioni per cui in quell'accordo è stata scritta una cosa. Mi permetto sommamente di dire che giuridicamente è la violazione di uno dei principi fondamentali del diritto, perché non si possono prendere decisioni se non è presente la persona nei confronti della quale si devono prendere certe decisioni» (Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, 2019b, p. 13). Un'affermazione difficilmente condivisibile: l'articolo 116, comma terzo, riguarda il trasferimento di funzioni legislative. Il Parlamento, che è l'organo che è chiamato a decidere se spogliarsi di un potere che è in capo a lui, e non certo al governo, dovrebbe avere un ruolo prioritario, non notarile, ed essere messo nella condizione di entrare anche nelle questioni di dettaglio.

E qui si pone un altro problema: non è infatti ancora chiaro quale sarà il grado di dettaglio con cui le intese sottoposte al vaglio parlamentare individueranno le funzioni da trasferire: al momento sono note, ufficialmente, in quanto pubblicate sul sito del Ministero degli Affari regionali, soltanto le bozze del Titolo I delle intese, che si occupa delle «Disposizioni generali» che devono informare il processo in discussione.

Ebbene, in questo Titolo I, all'articolo 2, sono elencate le materie su cui dovrebbero esercitarsi le nuove forme di autonomia, ma non le concrete funzioni amministrative e legislative che si intende trasferire. Il Parlamento potrebbe essere chiamato ad esprimersi su un mero indice che potrebbe poi essere riempito di contenuti diversi. Ad opera di chi? Stando ai contenuti del citato Titolo I delle bozze di intesa, verrà insediata una commissione paritetica composta da nove membri designati dal ministro per gli Affari regionali e le autonomie, su indicazione dei ministeri competenti, e da nove rappresentanti designati dalla giunta della regione interessata. Questa commissione avrà il compito di determinare, avvalendosi della collaborazione di tutte le amministrazioni statali coinvolte, le risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate ai sensi dell'intesa, nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni attribuite. Il trasferimento effettivo delle funzioni e delle risorse relative si prevede avvenga attraverso appositi d.p.c.m.

L'interpretazione secondo cui sia questa commissione a dovere definire il dettaglio delle funzioni trasferite sembra avvalorata da quanto dichiarato dal ministro Giovanni Tria nella sua audizione presso la Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale (2019d, p. 6): «Solo successivamente all'entrata in vigore delle leggi di approvazione dell'intesa potrà prendere avvio il complesso processo di definizione delle specifiche attività amministrative correlate alle funzioni trasferite e dei relativi beni e risorse. In altri termini, saranno i singoli decreti del presidente del Consiglio dei ministri lo strumento che concretamente renderà operativo il complesso disegno di autonomia differenziata».

Una procedura di questo tipo potrebbe essere considerata «eversiva» (Bin, 2019). Il Parlamento si vedrebbe infatti sottratto il suo potere decisionale due volte, prima in quanto chiamato, senza possibilità di emendarlo, a prendere o lasciare un testo generico di trasferimento di materie, poi perché il contenuto effettivo di questo trasferimento, e delle risorse ad esso necessarie, verrebbe definito con d.p.c.m., e cioè con atti sottratti al suo vaglio. Neppure il presidente della Repubblica,

né la Corte costituzionale «avrebbero più modo di valutare la compatibilità dei trasferimenti con i principi costituzionali, compresa l'esigenza di unità dell'ordinamento giuridico richiamata dall'art. 120.2 Cost.» (Bin, 2019, p. 5).

Va infine sottolineato che il processo intrapreso sembra essere non reversibile, o meglio lo sarebbe solo a condizione che vi sia un accordo fra le parti. Una clausola per la modificabilità ancora più stringente di quella riconosciuta per le regioni a statuto speciale.

### 3. *Uno strumento improprio*

Al di là delle perplessità relative al processo con cui questo sta avvenendo, la scelta stessa di attivare il percorso per la differenziazione delle autonomie prevista dall'articolo 116 comma terzo della Costituzione richiede una adeguata valutazione. È in particolare difficile capire come il riconoscimento ad alcune regioni di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», e di un adeguato finanziamento per poterle esercitare, possa trovare una sistematizzazione nell'attuale quadro di attuazione del Titolo V della Costituzione, tutt'altro che assestato.

Questo è vero sia per quanto riguarda la definizione delle competenze di Stato e regioni, cui si fa cenno in questo paragrafo, che era stata oggetto di una proposta di profonda revisione nella riforma costituzionale approvata dal Parlamento nel 2016 e poi bocciata in sede referendaria, sia per quanto riguarda le caratteristiche del finanziamento delle regioni, su cui si tornerà in seguito.

Il contenuto delle materie indicate dall'articolo 117 è stato definito, non ancora compiutamente, attraverso un insieme di sentenze della Corte costituzionale, a cui, in ragione dell'elevato conflitto Stato-regioni, sono stati trasferiti, di fatto, compiti di interpretazione che avrebbero potuto essere affrontati in ambito di mediazione politica e di una più proficua collaborazione inter-istituzionale.

In particolare, chiamata ad affrontare le problematiche relative alla permeabilità fra competenze, in ragione della quale decisioni prese in un campo hanno ricadute dirette e indirette anche in altri campi, rendendo così difficile una rigida ripartizione di competenze legislative tra Stato e regioni, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha riconosciuto ad alcune materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato il carattere di «trasversalità». Si tratta di materie che individuano obiettivi da perseguire, più che specifici ambiti di intervento, e che sono quindi più

di altre destinate a intrecciarsi con spazi di competenza affidati alla potestà legislativa (concorrente o residuale) delle regioni.

Rientrano fra queste materie trasversali la «tutela della concorrenza» e la «tutela dell'ambiente» e, particolarmente importante, per quello che si dirà in seguito, la «determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»: non una materia in senso stretto ma una competenza che può investire tutte le altre materie, rispetto alle quali lo Stato deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle.

Allo stesso modo, la Corte costituzionale ha svolto un ruolo di supplenza rispetto alla legislazione statale nell'enucleare quei principi, motivati da ragioni di uniformità fra regioni a difesa dell'unitarietà dello Stato, che, con riguardo alle materie concorrenti, costituiscono un limite alla legislazione regionale. È stato inoltre permesso, nel campo del «coordinamento della finanza pubblica», alla legislazione statale di andare oltre l'individuazione delle norme fondamentali e di dettare prescrizioni puntuali, ritenute necessarie, spesso in via transitoria, per garantire il raggiungimento di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica per il complesso delle amministrazioni pubbliche.

L'applicazione dell'articolo 116 comma terzo, pur comportando una diversa attribuzione formale di potestà legislative, non potrebbe intaccare questo quadro, né aggirando il potere di intervento riconosciuto trasversalmente allo Stato in ambiti importanti, né ovviando, con l'attribuire alle regioni la possibilità di definire da sé i principi generali nelle materie concorrenti, alla necessità di una più precisa esplicitazione dei vincoli posti alla loro autonoma iniziativa.

Al contrario, essa potrebbe alimentare un nuovo contenzioso relativo alle leggi regionali emanate sulla base dei d.p.c.m. che daranno attuazione al regionalismo differenziato, le quali potranno essere impugnate davanti alla Corte costituzionale, o per violazione di norme o principi a difesa dell'interesse unitario della Repubblica, oppure in nome della tutela dei diritti che devono essere riconosciuti in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale, o della concorrenza, o dell'unità dell'ordinamento.

Il ricorso all'articolo 116 comma terzo non è quindi la risposta corretta a molti dei problemi che animano le richieste da parte delle regioni, e che potrebbero essere risolti nell'ambito di una diversa, più articolata e finalmente stabile interpretazione delle competenze in essere (cfr. Cammelli, 2019). Un quadro meglio definito ed assestato aprirebbe poi spazi

di differenziazione che tutte le regioni, e non solo alcune, potrebbero scegliere se e in quale misura utilizzare.

Analogo ragionamento può essere compiuto per quanto riguarda la funzione amministrativa.

L'articolo 118 primo comma della Costituzione ha abbandonato l'idea che tale funzione, nei singoli ambiti, debba essere esercitata dallo stesso livello di governo che esercita la funzione normativa – cosiddetto parallelismo – scegliendo invece un orientamento fortemente favorevole al decentramento. Le funzioni amministrative dovrebbero infatti essere attribuite ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a un livello di governo superiore, «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

L'assenza di collaborazione inter-istituzionale ha reso nei fatti difficile il trasferimento di funzioni amministrative che potrebbero utilmente essere decentrate. Ma è altrettanto vero che il ricorso all'articolo 116 comma terzo, che riguarda il trasferimento di competenze *legislative*, per ottenere un trasferimento di funzioni *amministrative*, appare inappropriato.

Da un lato, non può tradursi in una scorciatoia per garantire ad alcune regioni risultati che ragionevolmente dovrebbero riguardarle tutte. Una plastica evidenza che questo sia il rischio viene ancora una volta dalla viva voce dei protagonisti. Il presidente Fontana risponde all'obiezione, che gli viene rivolta in Commissione, secondo cui parte dei problemi da lui sollevati a sostegno della richiesta di una maggiore libertà nell'utilizzo delle risorse attribuite, conseguibile con il regionalismo differenziato, potrebbero essere superati con l'approvazione per legge di una prossima riforma in questo modo: «Il vero problema era quello di una autonomia nella spesa delle risorse che ci venivano trasferite: decidere noi se dobbiamo spenderle per assumere o per comprare materiale. Questo era il punto di conflitto. Se è vero, come mi auguro, che questo Parlamento approverà quella normativa, direi che anche in materia di sanità ogni tipo di conflitto sarà stato assolutamente appianato» (Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, 2019b, p.13).

Dall'altro lato, se il punto è invece l'opportunità di riconoscere a singole regioni che vengano considerate più efficienti di altre, una differenziazione nel potere di gestione e di autorganizzazione in materie che sono già di competenza concorrente, come la sanità o l'istruzione, è evidente che questa dovrebbe essere perseguita ricorrendo ad una applicazione dell'articolo 118 primo comma, che cita esplicitamente la differenziazione fra i criteri che dovrebbero guidare il decentramento delle funzioni amministrative. Si tratterebbe di uno strumento molto più appropriato.

Resterebbe infatti saldamente nelle mani dello Stato il potere di monitorare l'esercizio della funzione, come giustamente avviene in campi di legislazione concorrente, quali la sanità, che coinvolgono i Lep. La scelta sarebbe reversibile. Verrebbe inoltre non solo salvaguardata, ma resa più efficace, in ragione della già citata maggiore flessibilità dello strumento, la possibilità delle singole regioni di fungere da laboratorio di esperienza, di attivazione di buone pratiche che potrebbero più facilmente essere riprodotte da altre regioni, in un processo virtuoso che potrebbe aiutare il miglioramento nell'offerta dei servizi e nella garanzia dei Lep su tutto il territorio nazionale.

Che si possa/voglia arrivare a decisioni finali sul regionalismo differenziato, senza che questi temi siano minimamente affrontati, è difficilmente comprensibile. La costruzione di un *tertium genus* di regioni, che esercitano competenze differenziate, individuate sulla base di un *menu à la carte*, e che non possono essere più messe in discussione, finirebbe con l'aver l'indubbio effetto di peggiorare, anziché migliorare, il funzionamento delle istituzioni nel nostro paese.

#### *4. Le garanzie a tutela dell'unitarietà del paese e della solidarietà fra cittadini*

Entrando ora un po' più nel merito delle richieste avanzate dalle singole regioni, è importante sottolineare come, nel dibattito corrente, due siano le preoccupazioni principali che accompagnano il processo in atto.

La prima riguarda il fatto che attraverso il regionalismo differenziato si possa o si voglia arrivare a una redistribuzione delle risorse a favore delle regioni più ricche, ai danni di quelle più povere.

La seconda riguarda il fatto che le materie che potrebbero essere oggetto di devoluzione possano essere di qualità e quantità tale da compromettere l'unitarietà del paese e la sua tenuta sotto il profilo della solidarietà.

I due temi, fra di loro strettamente connessi, sono presi in carico dall'attuale quadro costituzionale che, pur orientato a favorire la possibilità di differenziazione nelle scelte dei singoli territori, difende l'unitarietà del paese e un approccio solidaristico attraverso due strumenti principali. Da un lato, la garanzia, affidata alla potestà esclusiva dello Stato, di Livelli essenziali delle prestazioni per tutti i cittadini, indipendentemente dal loro territorio di appartenenza, attraverso l'articolo 117, comma 2, lett. m). Dall'altro, la previsione esplicita di obblighi di perequazione,

all'articolo 119, con la finalità di compensare le differenze, che non dipendano dalla responsabilità dell'ente, nella possibilità di finanziare la propria attività e di soddisfare i bisogni dei propri cittadini, che possono essere anche diversi da territorio a territorio.

I due strumenti trovano una importante sintesi nella legge 42 del 2009, di attuazione dell'articolo 119, in cui si lega inscindibilmente la possibilità di differenziazione alla responsabilizzazione fiscale. Da un lato si garantisce, anche attraverso adeguate risorse finanziarie, l'erogazione uniforme sul territorio nazionale dei Lep, dall'altro si prevede che la differenziazione, rispetto a tali livelli, sia finanziata attraverso un maggiore sforzo fiscale, in modo tale che il governo locale resti responsabile rispetto ai propri cittadini del fatto che questo maggior sforzo sia giustificato da una maggiore capacità di risposta ai loro bisogni e preferenze. La legge 42 non ha ancora trovato compiuta attuazione. È allora importante chiedersi come l'ipotesi di regionalismo differenziato in discussione si confronti con le due garanzie che la Costituzione pone a difesa dell'unitarietà del paese e della solidarietà fra cittadini.

#### *4.1. Fabbisogni finanziari senza Lep*

Secondo il dettato della legge 42 del 2009, i Lep, che devono essere definiti per legge, devono riguardare, oltre alla sanità, dove esistono già da tempo, anche l'assistenza, l'istruzione e il trasporto pubblico locale con riferimento alle spese in conto capitale e altre materie da individuare. A dieci anni dalla legge 42, i Lep non sono però ancora stati definiti.

La legge di bilancio per il 2019 ha, da ultimo, rimandato al 2021 l'attuazione del decreto legislativo 68 del 2011, che prevedeva un complesso iter per la definizione di obiettivi di servizio (da considerarsi tappa intermedia per la costruzione dei Lep) e relativi fabbisogni standard per le regioni a statuto ordinario nelle materie diverse dalla sanità. L'unica cosa che è stata fatta è una ricognizione delle spese che le regioni, e il complesso degli enti locali che operano nei territori regionali, stanno attualmente sostenendo in alcuni campi che potrebbero riguardare la definizione dei Lep. La ricognizione, affidata al Cinsedo e a Sose Spa, ha dato luogo a primi risultati, parziali e riferiti a dati del 2013, solo nel 2017<sup>1</sup>. Una ricognizione che, come sottolineato dagli estensori, lascia

<sup>1</sup> Nella sua audizione presso la Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale (2019e), il presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard,

fuori tutti i nodi politici, che sottendono alla definizione dei Lep e che hanno a che fare con il forte dualismo territoriale che caratterizza il nostro paese. «Il deficit di servizi che si registra nel Mezzogiorno e che si riflette poi nei livelli di spesa più bassi rispetto a quelli medi del Centro-Nord [...] pone molti interrogativi in merito a come il decisore politico potrà agire per giungere alla determinazione dei Lep, soprattutto in relazione alle risorse necessarie per il loro finanziamento, nonché in relazione alla scelta di guardare ai Lep come a dei livelli di servizio minimi uniformi sul territorio oppure, alternativamente, di interpretarli come livelli di servizio standard differenziati lungo la penisola in base a vari indicatori di domanda» (Sose, 2017, pp. XX-XXI).

Incurante di questa sollecitazione, il decisore politico ha invece seguito la scorciatoia già utilizzata per quanto riguarda i comuni: ha infatti affidato alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard il compito di definire questi fabbisogni anche per le regioni, pur in assenza della definizione dei Lep. Dal momento che i fabbisogni standard dovrebbero essere la quantificazione delle risorse finanziarie necessarie per l'erogazione dei Lep, in condizioni di efficienza e di appropriatezza, sembrerebbe trattarsi di una operazione priva di fondamento logico. A meno che non si abbia intenzione di interpretare i fabbisogni standard non come un indicatore in livello assoluto (l'ammontare di risorse necessarie per svolgere in modo adeguato una certa funzione), ma come mero strumento di ripartizione fra enti di un ammontare di risorse date, individuate nella spesa storica, corrente, delle regioni in alcuni campi considerati. Una procedura che, come si è già visto per i comuni (Guerra, 2019a), rende particolarmente difficile effettuare una perequazione fra enti, perché, dati i forti squilibri territoriali esistenti e l'insufficienza complessiva delle risorse, richiederebbe forti trasferimenti dalle regioni più avanti a favore di quelle più arretrate.

Nel momento in cui si intende devolvere ad alcune regioni un insieme più ampio di funzioni rispetto ad altre, la mancata definizione dei Lep e dei fabbisogni ad essi relativi potrebbe fare venire meno quell'argine alla differenziazione fra regioni che, come si è detto, deve essere rap-

Giampaolo Arachi, ha annunciato che, nel corso del 2018, Sose Spa, ha proceduto all'individuazione della spesa storica corrente di riferimento su cui calcolare i fabbisogni standard e ha anche effettuato una ricognizione del livello dei servizi offerti in una serie di materie: affari generali; istruzione, orientamento e formazione professionale; trasporto pubblico locale; settore sociale, comprensivo d'infanzia e asili nido; natura, opere e viabilità; sostegno alle attività economiche.



presentato dalla necessità di garantire la solidarietà fra di esse e l'unitarietà dello Stato. Al tempo stesso, è indubbio che l'attribuzione ad alcune regioni, e solo a loro, di alcune funzioni che riguardano l'erogazione dei Lep e che sino ad ora sono state esercitate dallo Stato deve essere accompagnata da risorse adeguate. Ma adeguate secondo quali criteri?

Il percorso da seguire su tutta questa complessa questione è ancora una volta tracciato dalle bozze del Titolo I dell'intesa.

Ciò che più colpisce nella lettura di queste bozze è che esse non operano nessuna distinzione fra funzioni che riguardano i Lep e funzioni diverse dai Lep, cosa che sarebbe invece essenziale ai fini della determinazione delle caratteristiche del loro finanziamento. L'articolo 119 della Costituzione, così come la legge 42 del 2009 e il decreto 68 del 2011 che si è occupato della sua attuazione, prefigurano infatti, come si è detto, un finanziamento per le regioni in cui questa distinzione è cruciale. Solo le funzioni che riguardano i Lep sono assistite da garanzia di finanziamento integrale e da una modalità di perequazione a garanzia del soddisfacimento dei bisogni; solo con riferimento a queste funzioni ha senso parlare di fabbisogni standard.

La preoccupazione delle bozze di intesa è invece quella di garantire un finanziamento integrale a tutte le funzioni che vengono trasferite, estendendo il concetto di fabbisogno standard a funzioni che niente hanno a che vedere con i Lep e che per loro natura non devono essere erogate secondo standard comuni, ma al contrario richiedono, e permettono al tempo stesso, una forte differenziazione territoriale. Differenziazione i cui contenuti potrebbero essere in parte attribuiti all'autonoma scelta delle regioni che però, secondo il principio di responsabilizzazione tipico del federalismo, e fatto proprio dalla legge 42 del 2009 e dal decreto 68 del 2011, dovrebbero concorrere al loro finanziamento con uno sforzo fiscale a carico dei propri cittadini.

Le bozze affidano alla commissione paritetica di cui si è detto il compito di determinare le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomie trasferite o assegnate sulla base di diversi criteri, da applicarsi in successione temporale.

1) In sede di avvio del regionalismo differenziato, il riconoscimento delle nuove funzioni dovrebbe accompagnarsi al trasferimento alle regioni interessate della spesa attualmente sostenuta dallo Stato per queste stesse funzioni.

RPS

Maria Cecilia Guerra

La regionalizzazione della spesa statale in essere è un'operazione estremamente delicata. Lo è già quando si ragiona di macro-aree di intervento, lo diventerà ancora di più quando si farà riferimento a funzioni, molto articolate, declinate in modo diverso nelle singole intese, per le quali non esistono al momento dati di dettaglio. Problemi ancora più rilevanti si incontreranno per quanto riguarda la regionalizzazione delle risorse umane e strumentali, spesso dedicate a funzioni congiunte, di cui solo alcune potrebbero essere trasferite.

Supponendo che questi ostacoli possano essere superati in tempi ragionevoli, è indubbio che il criterio individuato ha due importanti caratteristiche: è sostenibile, in quanto rispetta il vincolo, pure contenuto nelle bozze, per cui non vi devono essere maggiori oneri per la finanza pubblica nel suo complesso, e non altera la distribuzione delle risorse fra le regioni. È con riferimento a questo criterio che tutti e tre i presidenti delle regioni interessate possono affermare: «Non vogliamo un euro in più di quello che già lo Stato spende sul nostro territorio».

2) Si dovrebbe poi passare, entro un anno dall'entrata in vigore dei d.p.c.m. di cui si è detto, alla determinazione dei fabbisogni standard per ogni singola materia. La bozza del Titolo I prevede, al comma 7, che i fabbisogni standard e le relative metodologie siano individuati da un apposito comitato Stato-regioni che il governo si impegna a istituire e che opera in raccordo con organismi già esistenti nella medesima materia. È già molto curioso che la costituzione di un comitato di questo tipo sia decisa da una intesa fra lo Stato e una singola regione, ma il problema più serio è che, ancora una volta, non vengono sciolti i nodi cui abbiamo accennato in precedenza: come possono essere definiti fabbisogni standard in assenza della definizione dei Lep; come possano essere definiti fabbisogni standard anche per funzioni che non sono Lep. Per quanto riguarda i Lep, è poi in tutta evidenza chiaro che la loro definizione non può essere demandata ad un comitato, quando la legge 42 del 2009 richiama, come ovvio per una materia di competenza esclusiva dello Stato, una riserva di legge in questo campo. Si potrebbe al più procedere nella direzione indicata dalle bozze solo per quelle funzioni per le quali si ritenga che la distribuzione della spesa statale risponda già oggi a criteri condivisibili di equità nella risposta dei bisogni. In questo caso, infatti, l'individuazione dei fabbisogni standard non richiederebbe scostamenti significativi dal criterio della spesa statale regionalizzata.

3) Ma non sembra questo il caso, dal momento che il terzo criterio cui

si prevede si faccia riferimento, nel caso i fabbisogni standard non siano stati definiti entro tre anni dall'entrata in vigore dei d.p.c.m., è il riconoscimento alle tre regioni interessate dalla devoluzione di un ammontare di risorse non inferiore al valore medio nazionale pro capite della spesa statale per l'esercizio delle singole funzioni. Un criterio che, facendo «parti uguali fra diseguali», è fortemente arbitrario e in molti casi iniquo, in quanto non tiene conto delle differenze strutturali che possono determinare una diversità nei bisogni, o costi più elevati per soddisfarli.

Un criterio che, inoltre, viola i dettami della legge 42 del 2009 che, all'art. 13, lett. d), individua sì, come criterio per la standardizzazione della spesa, «una quota uniforme per abitante», ma «corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti».

L'idea sottesa al criterio proposto è che le diversità nella spesa pro capite che si riscontrano fra regioni siano imputabili alla diversa efficienza delle amministrazioni dello Stato sul loro territorio (Eupolis Lombardia, 2017), e vadano quindi corrette, o attraverso i costi standard con cui si presume, erroneamente, vengano costruiti i fabbisogni standard<sup>2</sup> a cui ancorare le erogazioni a favore dei diversi territori o, come dice il presidente Zaia nella sua audizione, attraverso, appunto, «la spesa media storica nazionale. È il principio della livella. [...] Sprecheranno tutti un po' di meno» (Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, 2019c, p. 11).

Da questo criterio, e dal modo in cui viene giustificato, emerge la visione del regionalismo differenziato storicamente propria delle Regioni Lombardia e Veneto, che considerano da sempre come indissolubili la richiesta di una maggiore autonomia per poter offrire migliori servizi ai propri cittadini e la richiesta di poter trattenerne e gestire una quota rilevante del gettito fiscale erariale che origina dal proprio territorio<sup>3</sup>. L'Emilia-Romagna, che differenzia il proprio Titolo I della bozza di intesa da quello delle altre due regioni ai fini di ribadire, in due diversi

<sup>2</sup> L'esperienza dei comuni insegna come nella maggior parte dei casi i fabbisogni siano stati costruiti attraverso funzioni di spesa, essendo impossibile ricorrere a funzioni di costo (Guerra, 2019a).

<sup>3</sup> Per una trattazione diffusa di questa problematica, che si intreccia con quella dei cosiddetti «residui fiscali», si rimanda a Guerra (2019b).

punti, che intende esercitare le competenze devolute nel rispetto, fra l'altro, dell'unità giuridica ed economica del paese e delle competenze legislative statali riferite alla determinazione dei Lep, non si differenzia però, nella sostanza, da Veneto e Lombardia. Sottoscrive infatti gli stessi criteri di finanziamento, che, come il riferimento alla spesa media pro capite, hanno in sé i germi di quella che viene indicata da Viesti (2019a) come «secessione dei ricchi».

Il «bottino», sotto questo profilo, è rappresentato in larga parte dalla spesa per l'istruzione. Come reso evidente dai dati pubblicati sul sito del Ministero degli Affari regionali, nelle tre regioni la spesa pro capite regionalizzata è, in questo campo, sensibilmente più bassa rispetto a quella di alcune regioni del Sud, e il passaggio dal criterio della spesa storica ad un valore medio determinerebbe per tali regioni un sensibile incremento di risorse. Eppure, come evidenziato anche da Viesti (2019b), sono tante le ragioni che possono giustificare una spesa pro capite più elevata nel campo dell'istruzione in alcune regioni rispetto ad altre: l'incidenza della popolazione in età scolastica sul complesso della popolazione, la dimensione delle classi (più contenuta in zone collinari e montuose), la diversa anzianità del personale, la spesa per insegnanti di sostegno in ragione di una diversa incidenza della disabilità, la capacità o meno degli enti locali di integrare la spesa statale con servizi ancillari come il trasporto degli alunni e le mense.

#### 4.2 *La perequazione e la dinamica temporale del finanziamento*

«Perché non è la secessione dei ricchi? [...] leggendo bene la bozza di intesa che è stata depositata, si scopre che è una bozza che assolutamente non mette mano al tema della perequazione, a quello della solidarietà e della sussidiarietà nazionale. Qualcuno dice che non c'è scritto: ma è proprio perché non si tocca. Se avessimo dovuto cambiare, avremmo dovuto scriverlo» (Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, 2019c, p. 5).

Questa affermazione del presidente Zaia sembra dare per scontato che ci si trovi di fronte a un quadro assestato del finanziamento delle regioni e, con esso, del quadro della perequazione. Cosa tutt'altro che vera. Per fare solo alcuni esempi: l'addizionale regionale all'Irpef e la compartecipazione all'Iva, che dovevano garantire il finanziamento dei Lep, non sono state istituite; la capacità fiscale standard, che doveva guidare la perequazione, non è stata calcolata. Né il fondo perequativo destinato alle spese relative ai Lep né quello relativo alle spese autonome sono

stati creati. Del disegno originario, contenuto nella legge 42 del 2009 e nel relativo decreto di attuazione 68 del 2011, si è persa largamente traccia, tanto che la legge di bilancio per il 2019 ha, da ultimo, disposto l'istituzione di un tavolo tecnico fra Stato e regioni con il compito sia di definire le procedure che possano effettivamente portare all'attuazione della legge 42 sia di valutare eventuali adeguamenti della stessa.

Il fatto che, in questo contesto, le bozze di intesa non citino il tema della perequazione è una grave mancanza, e lo è soprattutto se si guarda al profilo della evoluzione temporale del finanziamento.

Per capire questo problema si può fare specifico riferimento alla materia, fra quelle oggetto di devoluzione, che ha maggior peso, dal punto di vista del finanziamento, che è, come si è detto, l'istruzione. E guardare in particolare alle differenze fra il finanziamento che le bozze di intesa prospettano per l'istruzione, rispetto a quello attualmente adottato per i livelli essenziali in sanità, denominati Lea - Livelli essenziali di assistenza.

Il finanziamento dei Lea è definito annualmente in termini aggregati. Una componente rilevante di tale finanziamento è garantita da una compartecipazione all'Iva, la cui aliquota è definita ogni anno nell'ammontare necessario a integrare le risorse proprie delle regioni (addizionale Irpef e Irap, calcolate all'aliquota di base e altre entrate sanitarie, fra cui principalmente i ticket) per garantire il finanziamento dei Lea, e che viene poi ripartita fra le regioni sulla base di una quota capitaria ponderata per l'età, in modo tale da tenere conto della maggior incidenza del consumo di prestazioni sanitarie al crescere di questo parametro.

Il finanziamento dell'istruzione (per la parte devoluta), secondo le bozze di intesa, dovrebbe invece avvenire attribuendo a ciascuna delle regioni interessate una specifica compartecipazione all'Iva (o altro tributo erariale, o attraverso una riserva di aliquota sul gettito) prelevata sul proprio territorio, che determini un gettito di ammontare pari alla spesa statale attualmente erogata su tale territorio.

Occorre allora porsi due problemi principali.

1) *Cosa succede se si riduce, a livello aggregato, il finanziamento dei Lep?*

Per garantire i Lep in modo uniforme sul territorio nazionale, il fabbisogno finanziario che serve a garantirne l'erogazione deve seguire regole omogenee sul territorio nazionale.

RPS

Maria Cecilia Guerra

In sanità, il confronto fra regioni e Ministero dell'Economia sull'adeguatezza del finanziamento del sistema sanitario nazionale è continuo. Se cambia il quadro economico o lo richiedono esigenze di coordinamento della finanza pubblica, le risorse economiche inizialmente destinate subiscono dei tagli o degli aumenti minori rispetto a quanto concordato nel piano sanitario nazionale. Le conseguenze di queste alterne vicende ricadono su tutte le regioni.

Analoga cosa avviene nei settori in cui la spesa è centralizzata. In particolare, per quanto riguarda l'istruzione, nel periodo 2009-2012, la spesa statale è passata da 72.062 milioni a 65.363 milioni. Questa riduzione ha avuto ripercussioni sull'offerta del servizio in tutti i territori.

Cosa sarebbe successo nel 2009-2012 nel caso in cui la spesa statale per l'istruzione fosse stata attribuita, nel 2008, ad alcune regioni, per la quota storica di loro pertinenza? Sarebbe ovvio che si sarebbe dovuto procedere a una revisione, al ribasso, dell'aliquota di compartecipazione destinata a finanziare il trasferimento di funzioni. Stando all'attuale formulazione delle bozze di intesa, invece, la quota attribuita non sarebbe stata toccata dai tagli. L'onere dell'aggiustamento sarebbe quindi ricaduto unicamente sulle regioni non interessate dal regionalismo differenziato, con una significativa redistribuzione di risorse ai loro danni.

Le bozze contengono però una clausola (articolo 5, comma 6) per garantire alle tre regioni interessate di poter vedere aumentate, nel tempo, le risorse a propria disposizione: ogni due anni la commissione paritetica di cui si è detto è chiamata a certificare la congruità di tali risorse, onde evitare che la compartecipazione attribuita risulti insufficiente, in termini di gettito o di correlazione con le funzioni svolte, a garantire i fabbisogni standard<sup>4</sup>.

2) *Cosa succede se il gettito della compartecipazione attribuita alle tre regioni ha una dinamica più elevata rispetto alla spesa che deve finanziare?*

Si è visto che l'ammontare della compartecipazione all'Iva che alimenta il finanziamento del servizio sanitario regionale viene definita annualmente. A fronte di una dinamica favorevole della base imponibile potrebbe essere ridotta, viceversa viene aumentata in caso di andamento avverso.

<sup>4</sup> È come dire che, con questa clausola, si vuole garantire alle tre regioni, e solo a loro, un fabbisogno assoluto: il meccanismo stritola le regioni garantite nei soli fabbisogni relativi, chiamate a sopportare eventuali tagli del finanziamento aggregato.

Mentre, come si è detto, avanzano una cautela per quanto riguarda una eventuale insufficienza del gettito della compartecipazione, le bozze di intesa, all'articolo 5, comma 4, prevedono esplicitamente che un eventuale aumento del gettito derivante dalla compartecipazione resti di competenza della regione.

Un interessante esercizio, effettuato da Goretti (2019), dell'Ufficio parlamentare di bilancio, rende possibile capire l'implicazione di questa scelta. L'esercizio consiste nel mettere a confronto l'evoluzione della spesa corrente regionalizzata del bilancio dello Stato per l'istruzione, dal 2013 al 2017, nelle tre regioni, con l'evoluzione, per il medesimo periodo, dell'Iva regionalizzata sulla base dei consumi.

Pur a fronte di una dinamica positiva della spesa per l'istruzione, negli anni considerati, la dinamica registrata dall'Iva è nettamente superiore. Posto pari a 100 il valore di entrambe le poste nel 2013, la differenza che si registra nell'evoluzione dell'Iva rispetto alla spesa per l'istruzione è pari a 10 punti per la Lombardia, 8 per il Veneto, 6 per l'Emilia-Romagna. «Le implicazioni sono chiare. Se nel 2013 fosse stata siglata l'intesa per le tre regioni, fissando l'aliquota di compartecipazione al livello che corrispondeva alla spesa per istruzione nel medesimo anno, negli anni successivi le tre regioni avrebbero avuto maggiori risorse Iva rispetto a quanto storicamente hanno beneficiato per l'istruzione» (Goretti, 2019, p. 21). Queste risorse aggiuntive, di cui, negli anni considerati, ha beneficiato la pubblica amministrazione nel suo complesso, per il finanziamento di politiche diverse dall'istruzione (prestazioni sociali, giustizia, difesa, ecc.), sarebbero andate a beneficio esclusivo, e senza vincolo di destinazione, delle tre regioni.

Questo esercizio mette a fuoco come il trasferimento di risorse attraverso una compartecipazione ad un tributo erariale, che fornisca un gettito pari alla spesa storica, presentato come neutrale nei suoi effetti sulla finanza pubblica e sulla distribuzione interregionale delle risorse, è tale solo nel primo periodo.

Nel tempo, invece, non lo è *nei confronti della finanza pubblica*, perché in un paese come il nostro, ancora impegnato in operazioni di consolidamento dei conti pubblici, è facile che l'evoluzione di molte voci di spesa sia inferiore rispetto a quella delle entrate.

Non lo è neppure *nei confronti della distribuzione interregionale delle risorse*, per due ragioni concorrenti. In primo luogo perché il meccanismo previsto dalle bozze di intesa è asimmetrico a vantaggio delle regioni beneficiarie della devoluzione: che possono contrattare una integrazione di gettito, nel caso questo risultasse insufficiente, mentre sono riconosciute

RPS

Maria Cecilia Guerra

titolari, senza alcuna contrattazione, del gettito eventualmente eccedente. Cosa che, in presenza di un vincolo aggregato di finanza pubblica, si traduce in un danno per le altre regioni. Allo stesso tempo, poiché la dinamica del gettito dei tributi è differenziata a livello territoriale, riemerge, in questa previsione, la volontà delle regioni più ricche di tenere quello che considerano il proprio gettito sul proprio territorio, attraverso un meccanismo che, in coerenza con quanto era peraltro previsto nelle pre-intese sottoscritte dalle tre regioni, nel febbraio 2018, con il governo precedente, garantisce un finanziamento più alto laddove il reddito pro capite, e quindi il gettito pro capite, è più alto. E questo, al di là della retorica dei fabbisogni standard, indipendentemente dal se e dal come tali fabbisogni venissero nel frattempo definiti. Il semplice esercizio presentato da Goretti aiuta anche a confutare radicalmente le affermazioni del presidente Zaia relativamente alla perequazione, riportate in apertura di questo paragrafo. La modalità di finanziamento individuata non rispetta infatti nessun criterio di perequazione, né quello relativo alla capacità fiscale (chi ha basi imponibili più dinamiche prende di più) né quello relativo ai bisogni (solo alle regioni destinatarie della devoluzione viene garantita l'adeguatezza delle risorse).

### *5. Certezza del finanziamento ed esigenze di programmazione*

Molte delle richieste avanzate dalle regioni, nella contrattazione in atto, al di là della già sottolineata volontà di appropriarsi di risorse che ritengono proprie in quanto maturate sul proprio territorio, sono motivate da una comprensibile volontà di poter contare su risorse stabili, in modo da poter meglio programmare la propria attività.

Nelle parole del presidente Bonaccini: «La cosa più significativa per noi è accrescere la capacità di programmare. Che si tratti di edilizia scolastica o diritto allo studio, di difesa del suolo e di sostegno alla ricerca, di investimenti in sanità o del ciclo dei rifiuti, la cosa più importante è aumentare la capacità di agire con efficacia nel tempo dentro strategie condivise e non occasionali, con risorse certe».

A questa esigenza di certezza delle risorse e della loro stabilità nel tempo si accompagna anche l'esigenza della rimozione dei vincoli al loro utilizzo.

Per dare risposta a queste giuste esigenze sarebbe necessaria una revisione ed un assestamento delle modalità di finanziamento delle regioni nel loro complesso. Sarebbe necessario assumere un'ottica di medio-



lungo periodo, invece che continuare con la costituzione di fondi il cui (eventuale) rifinanziamento è deciso di anno in anno, e la cui ripartizione, secondo criteri mutevoli, avviene solo dopo molti mesi. Sarebbe necessario programmare le risorse per il ricambio del personale, in modo che non si creino le drammatiche strozzature a cui stiamo assistendo, specialmente per quanto riguarda la sanità. Sarebbe poi necessario rivedere le modalità di esercizio dell'azione di «coordinamento della finanza pubblica» che, nella cosiddetta legislazione della crisi, si è spesso tradotta nell'esercizio di un potere pervasivo dello Stato sulla finanza degli enti decentrati e ha comportato, per le regioni, non solo la comprensibile imposizione di obiettivi specifici di contenimento del disavanzo, ma anche l'individuazione degli strumenti con cui conseguirli, nella forma, in particolare, di vincoli specifici alla crescita della spesa corrente, e di regole sulla assunzione del personale.

Cercare, invece, di perseguire questa finalità attraverso il ricorso all'articolo 116 comma terzo significa pensare a soluzioni solo per alcune regioni, ai danni delle altre. Se si garantissero risorse certe per la programmazione solo ad alcune regioni, infatti, i costi del coordinamento della finanza pubblica ricadrebbero per forza di cose sulle altre regioni, o su altre politiche nazionali.

Alcuni esempi paradigmatici possono contribuire a mettere a fuoco questa contraddizione, partendo, ancora una volta, dalle testimonianze dei protagonisti.

1) Il coordinatore della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle regioni e delle Province autonome, Davide Carlo Caparini, nella sua audizione presso la Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale (2019a, p. 16), dopo avere elogiato il Parlamento per avere fatto una manovra favorevole alle regioni, così si esprime: «Ovviamente, dovendo mantenere il rapporto con l'Europa, avete [previsto] una sorta di clausola di salvaguardia per cui alcune delle risorse sono vincolate agli esiti e alla buona riuscita delle politiche economiche e, quindi, alla crescita. Purtroppo in quella quota c'è una quota di Tpl [Trasporto pubblico locale]. Noi, come regioni, abbiamo firmato i contratti [...] con le singole agenzie, che hanno come costi il gasolio, l'usura degli automezzi e gli autisti. O li pagano o non li pagano, quindi o gli alunni vanno a scuola e i disabili vanno a scuola o non ci vanno. Non ci sono alternative. [...] Tuttavia, una quota di quei soldi, 300 milioni, sono vincolati a una clausola di salvaguardia. Noi come facciamo a pianificare? [...] Ho ricordato tutto questo per dire che è una questione di approccio,

qui non c'è nessuno che sta chiedendo risorse in favore, stiamo cercando a fatica di efficientare il sistema utilizzando l'unica legge che abbiamo».

Quello che Caparini ci sta dicendo è che, se già attuato nella forma prevista dalle bozze di intesa, il regionalismo differenziato avrebbe posto al sicuro le tre regioni dal taglio dei 300 milioni sul Tpl, se fosse effettivamente scattato. Ma cosa ne sarebbe stato del finanziamento del Tpl per le altre regioni? O dove si sarebbero alternativamente trovate le risorse? Di questa problematica Caparini non si occupa.

2) Le bozze di intesa dedicano un articolo specifico al finanziamento degli investimenti: si prevede infatti una determinazione congiunta, da parte della singola regione firmataria e dello Stato, di modalità di finanziamento stabili che permettano una programmazione certa dello sviluppo degli investimenti pubblici, in relazione ad uno specifico «fabbisogno» che però, in mancanza di altre indicazioni, sembra determinato per queste sole regioni.

Ancora una volta, nelle parole del presidente Bonaccini: «Vorremmo poter programmare gli interventi per l'edilizia scolastica. [...] Siamo a marzo e io, come gli altri presidenti, non so ancora quanto lo Stato ci metterà a disposizione quest'anno. In un Paese serio si stabilisce una cifra adeguata e costante nel tempo e su quella le regioni e gli enti locali dovrebbero poter programmare investimenti certi. Noi diciamo, quindi: risorse certe e programmabili per le funzioni di cui parliamo nel nostro progetto. Se riusciamo a far capire questo, allora si capirà che la controparte per noi non sono le altre regioni, ma lo Stato nella sua capacità di organizzare un bilancio di respiro nel tempo». Affermazioni sacrosante, ma in quale senso la soluzione è il ricorso, solo per alcune regioni, al 116 terzo comma?

## 6. Conclusioni

Nel complesso, l'analisi compiuta ha messo in evidenza come molti dei problemi sollevati dalle tre regioni a supporto della loro richiesta di autonomia differenziata sono rilevanti, ma lo sono, in larga parte, per le regioni nel loro complesso. Per questo potrebbero/dovrebbero trovare soluzioni in una collaborazione inter-istituzionale finalizzata prioritariamente a:

- pervenire ad una definizione più articolata e finalmente stabile delle competenze in essere, condivisa, che permetta di individuare in modo altrettanto stabile i campi normativi entro cui le regioni possano autonomamente legiferare;
- costruire in tempi stretti un quadro assestato per il finanziamento delle regioni, che ne diminuisca la dipendenza dallo Stato, per quanto riguarda sia i tempi di erogazione che la discrezionalità relativa al *quantum*, e che definisca criteri certi ed incisivi per la perequazione delle risorse;
- utilizzare il decentramento di funzioni amministrative per sperimentare forme differenziate di erogazione dei servizi e di organizzazione dell'offerta sui diversi territori, facendo di quelli più efficienti un laboratorio di sperimentazione che possa avere effetti positivi sulle altre regioni, ma mantenendo al tempo stesso in capo allo Stato il potere di monitorare e regolare;
- definire i Lep nei campi in cui non sono ancora stati definiti, anche subordinando la loro realizzazione a un processo dinamico con il perseguimento di obiettivi di servizio intermedi, in modo da ridurre, progressivamente, i divari territoriali esistenti.

Al contrario, il percorso delineato approfondisce le distanze fra regioni, mette in garanzia, facendo leva sulle maggiori risorse che possono ottenere dalla compartecipazione al gettito dei tributi erariali maturato sul proprio territorio, alcune regioni, scaricando sulle altre il costo del coordinamento della finanza pubblica, depotenzia a meri fabbisogni finanziari i Lep, per poi tradurli in quote pro capite uguali per tutti e su tutti i territori, attribuisce maggiore certezza sulle risorse e possibilità di programmazione ad alcune regioni a scapito delle altre.

Un quadro che si presenta quindi inquietante, anche senza contare i temi, di cui questo articolo non ha potuto occuparsi, che riguardano le richieste di dettaglio avanzate da alcune regioni nelle singole materie, fra cui la possibile regionalizzazione di aspetti importanti del sistema educativo, che, indipendentemente dal loro impatto finanziario, possono contribuire a minare l'unitarietà del paese e i diritti di cittadinanza.

### *Riferimenti bibliografici*

Bin R., 2019, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia «differenziata»: allegramente verso l'eversione*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.lacostituzione.info/>

index.php/2019/03/26/linsostenibile-leggerezza-dellautonomia-differenziata-allegramente-verso-leversione/.

- Cammelli M., 2019, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.2 Cost.*, Astrid, Testo non definitivo.
- Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, 2019a, *Audizione di Stefano Bonaccini, Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e Presidente della Regione Emilia-Romagna, e di Davide Carlo Caparini, Coordinatore della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Resoconto stenografico, seduta del 17 marzo, disponibile all'indirizzo internet: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/62/audiz2/audizione/2019/03/07/leg.18.stencomm.data20190307.U1.com62.audiz2.audizione.0002.pdf>.
- Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, 2019b, *Audizione del Presidente della Regione Lombardia, Attilio Fontana, in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Resoconto stenografico, seduta del 27 marzo, disponibile all'indirizzo internet: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/62/audiz2/audizione/2019/03/27/leg.18.stencomm.data20190327.U1.com62.audiz2.audizione.0005.pdf>.
- Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, 2019c, *Audizione del Presidente della Regione Veneto, Luca Zaia, in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Resoconto stenografico, seduta del 3 aprile, disponibile all'indirizzo internet: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/62/audiz2/audizione/2019/04/03/leg.18.stencomm.data20190403.P1.com62.audiz2.audizione.0008.pdf>.
- Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2019d, *Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Giovanni Tria, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Resoconto stenografico, seduta del 18 aprile, disponibile all'indirizzo internet: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/62/audiz2/audizione/2019/04/18/leg.18.stencomm.data20190418.U1.com62.audiz2.audizione.0010.pdf>.
- Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, 2019e, *Audizione del professor Giampaolo Arachi, Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS), in materia di attività, metodologie ed elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard delle Regioni e degli enti locali*, Resoconto stenografico, seduta del 6 giugno, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.>

camera.it/leg18/1058?pidLegislatura=18&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2019&mese=06&giorno=06&idCommissione=62&numero=0013&file=indice\_stenografico.

- Èupolis Lombardia, 2017, *Regionalismo differenziato e risorse finanziarie, Policy paper* a cura di G. Arachi e L. Salvadori, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.polis.lombardia.it/wps/wcm/connect/f375cb40-1064-4656-a08e-53fab13f8b41/Regionalismo\\_differenziato\\_risorse\\_finanziarie.pdf?MOD=AJPERES](http://www.polis.lombardia.it/wps/wcm/connect/f375cb40-1064-4656-a08e-53fab13f8b41/Regionalismo_differenziato_risorse_finanziarie.pdf?MOD=AJPERES).
- Goretti C., 2019, *Un'analisi preliminare dell'impatto sui conti pubblici*, in *Atti del seminario - Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà*, a cura di Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato, pp. 17-23, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.astrid-online.it/static/upload/acf2/acf21b5ea2d69375eb19e86c17bb3968.pdf>.
- Guerra M.C., 2019a, *I comuni dopo la legislazione della crisi*, in Degni M. (a cura di), *I comuni italiani dopo la grande crisi finanziaria. Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2018*, Castelvecchi, Roma.
- Guerra M.C., 2019b, *Autonomia regionale differenziata: verso la «secessione dei ricchi»? «Le Regioni»*, vol. 47, n. 1, in corso di pubblicazione.
- Sose - Soluzioni per il sistema economico S.p.A, 2017, *Rapporto concernente la ricognizione dei livelli delle prestazioni che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi*, disponibile al seguente indirizzo internet: <http://www.Regioni.it/news/2017/05/23/rapporto-sole-autonomia-entrata-e-determinazione-costi-e-fabbisogni-standard-settore-sanitario-514951/>.
- Viesti G., 2019a, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, Laterza, disponibile all'indirizzo internet: [https://www.laterza.it/index.php?option=com\\_laterza&Itemid=97&task=schedalibro&isbn=9788858136430](https://www.laterza.it/index.php?option=com_laterza&Itemid=97&task=schedalibro&isbn=9788858136430).
- Viesti G., 2019b, *Autonomie regionali differenziate e spese per l'istruzione scolastica. Ovvero: Robin Hood al contrario*, «Menabò di Etica ed Economia», n. 102, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.eticaeconomia.it/autonomie-regionali-differenziate-e-spese-per-listruzione-scolastica-ovvero-robin-hood-al-contrario/>.



## La soluzione non è questa autonomia

**Giordana Pallone**

RPS

*L'articolo descrive l'iter di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, per richiedere ulteriori forme di autonomia regionale, a partire dalle procedure intraprese dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, ripercorrendo le tappe del processo avviato nel 2017 e sottolineandone*

*le implicazioni istituzionali e politiche. Si evidenziano le criticità e le valutazioni espresse dalla Cgil, con particolare riferimento al pericolo che tale procedura possa provocare la definitiva rottura del pieno e uniforme riconoscimento dei diritti civili e sociali fondamentali, aumentando le disuguaglianze già oggi esistenti.*

### *1. L'avvio di un iter complesso: la richiesta di applicazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione e la trattativa tra regioni e governo*

Nel 2017 tre importanti regioni italiane (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) hanno formalizzato la volontà di intraprendere il percorso, già tentato in passato, di applicazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. La norma prevede che a una regione, su propria iniziativa, previa intesa con lo Stato, possano essere riconosciute ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in determinate materie (fino a 23): tutte le materie di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma)<sup>1</sup> e

<sup>1</sup> «Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale» (art. 117, terzo comma, Costituzione della Repubblica Italiana).

tre materie di legislazione esclusiva statale (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione e tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali). L'attribuzione avviene con una legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta dei componenti le Camere, che recepisce l'intesa stipulata nel rispetto dei principi dell'articolo 119 della Costituzione.

Le modalità e il tenore delle richieste avanzate nei primi atti dalle tre regioni sono stati tra loro differenti. Lombardia e Veneto, in particolare, hanno svolto un referendum consultivo non previsto dalla procedura (22 ottobre 2017), iniziando una lunga campagna politica tra i cittadini, dai forti toni autonomisti, per rafforzare le richieste avanzate. E, da un punto di vista di merito, si sono differenziate da quelle avanzate dall'Emilia-Romagna, in particolare sul cruciale tema delle risorse, rivendicando l'obiettivo di trattenere sul territorio regionale gran parte del gettito fiscale prodotto (alimentando la retorica sul «residuo fiscale»), e rispolverando la propaganda, propria della Lega delle origini, contro le altre regioni incapaci di amministrare<sup>2</sup>.

L'iter intrapreso dalle tre regioni, tuttavia, ha portato il 28 febbraio 2018 alla stipula di una pre-intesa<sup>3</sup> con il governo sul finire della legislatura,

<sup>2</sup> Dalla delibera di giunta della Lombardia che ha impegnato il presidente della Regione ad avviare la trattativa (giugno 2017): «[Sottolineato che] l'obiettivo di ottenere una maggiore autonomia regionale ex art 116 c. 3 Cost., equiparabile al rango della specialità, rappresenta oggi la migliore soluzione sia per fronteggiare con successo la crisi economica sia per inserire corretti meccanismi di responsabilizzazione, trasparenza e partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica, a beneficio del grande popolo lombardo... (...) [impegna] a negoziare anche l'autonomia fiscale, applicando il sacrosanto principio, ormai non più trascurabile, che le risorse rimangono sui territori che le hanno generate». Cfr. d.c.r. 13 giugno 2017 – n. X/1513, Mozione concernente il referendum per l'autonomia della Lombardia: competenze e risorse.

Dall'allegato alla delibera di giunta della Regione Veneto per avviare la trattativa: «la cifra costituzionale e politica della proposta è quella di passare dal fallimentare regionalismo dell'uniformità al nuovo – e previsto costituzionalmente – regionalismo della differenziazione. In forma del regionalismo dell'uniformità, al Veneto è stato accordato solo il livello di autonomia ipotizzabile per le Regioni più involute, a più alti tassi di inefficienza e anche di illegalità. La prospettiva, altamente ideologica, era quella di realizzare servizi uguali in tutto il Paese». Cfr. delibera giunta regionale 15 marzo 2016, n. 315. Una delibera, non a caso, conclusa dalla richiesta di trattenere 9/10 del gettito Irpef, Irap e Iva.

<sup>3</sup> Cfr. <http://www.affariregionali.gov.it/comunicazione/notizie/2018/giugno/autonomia-differenziata-accordi-preliminari-con-le-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-veneto/>.



di scarsa valenza giuridica, ma di grande valenza politica perché ha posto le basi per il proseguimento della trattativa. I testi degli accordi, identici tra loro, si limitavano a cinque materie (tutela della salute, istruzione, politiche del lavoro, tutela dell'ambiente e un allegato sui rapporti con l'Unione europea) e, per il delicato tema della determinazione delle risorse da trasferire conseguentemente al trasferimento di funzioni, si rinviava ad una commissione paritetica, inserendo nei criteri generali un riferimento alla capacità fiscale dei territori per la determinazione dei trasferimenti.

Da allora sono state approvate delibere analoghe da altre regioni – Liguria, Piemonte, Marche, Umbria, Toscana, Lazio – e altre ancora hanno manifestato, con diverse modalità, interesse per procedere a loro volta su questa strada, tanto che, ad oggi, le uniche regioni a statuto ordinario che non hanno formalizzato alcun atto in tal senso sono l'Abruzzo e il Molise.

In seguito alle elezioni politiche del 4 marzo 2018, nel nuovo governo, sostenuto dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega, la responsabilità del dipartimento per gli Affari regionali – cui compete la trattativa – è stata affidata all'on. Erika Stefani, esponente della Lega, che, dando seguito alle pre-intese stipulate sul finire della precedente legislatura, ha prontamente ripreso la trattativa con le tre regioni «capofila» e ha istituito, con le rispettive delegazioni, i tavoli tecnici presso tutti i Ministeri coinvolti per la definizione delle specifiche competenze su cui riconoscere maggiori forme di autonomia.

Con il nuovo governo e la ripresa della trattativa, le regioni, a loro volta, hanno rimodulato le pretese, superando ampiamente quanto ipotizzato, seppur in modo generico, nelle pre-intese: il Veneto ha ripreso la proposta originaria di vedersi riconosciuta maggiore autonomia in tutte le 23 materie possibili<sup>4</sup>, analoga richiesta è stata presentata dalla Regione Lombardia<sup>5</sup>, mentre la Regione Emilia-Romagna ha avanzato richieste per 15 materie<sup>6</sup>.

I tavoli tecnici presso i ministeri sono proseguiti nel corso dei mesi con

<sup>4</sup> Cfr. <http://www.regioni.it/cms/file/Image/dalleRegioni/2-Regioni/VENETO/971-2018%20-Proposta%20di%20legge%20delega.pdf>.

<sup>5</sup> Cfr. <http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/istituzione/autonomia-della-lombardia/le-azioni-in-corso-verso-autonomia>.

<sup>6</sup> Cfr. <https://www.regione.emilia-romagna.it/autonomiaer/documenti/risoluzione-assemblea-legislativa-18-9-2018.pdf/@@download/file/Risoluzione%20Assemblea%20legislativa%2018-9-2018.pdf>.

RPS

LA SOLUZIONE NON È QUESTA AUTONOMIA

un'accelerazione politica tale da consentire al ministro Stefani, al ministro Salvini e al presidente Conte di dichiarare, al termine del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 2018, che l'intesa sarebbe stata vagliata a febbraio 2019 e ad avviare le procedure con la Regione Liguria e la Regione Piemonte.

La complessità del tema e le dinamiche interne alla maggioranza non hanno però reso possibile quanto auspicato dalla compagine leghista del governo e il 14 febbraio sono state presentate in Consiglio dei ministri e diffuse solo le bozze del testo concordato sulla parte generale con le tre regioni<sup>7</sup>. Queste bozze, identiche tra loro, se non nella premessa e nell'elenco di materie su cui è richiesta maggiore autonomia (23 per il Veneto, 20 per la Lombardia e 15 per l'Emilia-Romagna), che nelle intenzioni del ministro Stefani saranno utilizzate per tutte le successive trattative con le altre regioni che faranno analoga richiesta di applicazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, sono state precedute pochi giorni prima da altrettanti testi contenenti, invece, i dettagli per ogni materia delle intese in discussione. Questi testi, diffusi dal sito Roars (Return on Academic Research)<sup>8</sup>, hanno acceso un forte dibattito politico, in particolare nel mondo dell'istruzione, giustamente allarmato per le inaccettabili disposizioni contenute nei testi che minano alla radice l'unitarietà del sistema scolastico.

Da allora si sono susseguite esclusivamente dichiarazioni politiche a corrente alternata tra i presidenti di regione che hanno avanzato richieste, il ministro Stefani e gli esponenti della Lega (su tutti il ministro Salvini e il sottosegretario Giorgetti) che rivendicano o annunciano l'imminente intesa, e gli esponenti del Movimento 5 Stelle e il presidente del Consiglio Conte che predicano cautela e si ergono a garanti della coesione nazionale, dimenticando di aver assunto come impegno prioritario nel «contratto di governo» il compimento del processo di attuazione dell'art. 116, terzo comma.

A oggi (aprile 2019, *n.d.a.*) continua a non essere stato reso noto nessun documento oggetto di discussione ai tavoli tecnici tra governo e delegazioni regionali, nessuna ipotesi di intesa (annunciata in molteplici occasioni come imminente dal ministro Stefani), nessun testo che consenta una discussione approfondita e un dibattito pubblico su una procedura

<sup>7</sup> Cfr. <http://www.affariregionali.gov.it/attivita/aree-tematiche/autonomia-differenziata/autonomia-differenziata-articolo-116-iii-comma-della-costituzione/>.

<sup>8</sup> Cfr. <https://www.roars.it/online/ecco-le-bozze-segrete-del-regionalismo-differenziato-qual-futuro-per-scuola-e-universita/>.

che, come vedremo, se verrà portata a compimento potrà determinare cambiamenti radicali nelle politiche pubbliche e nell'esigibilità di diritti fondamentali da parte dei cittadini della Repubblica.

La procedura avviata, di per sé complessa per la molteplicità di ambiti coinvolti, dunque, trova un ulteriore elemento di criticità nell'aura di inaccettabile mistero che la avvolge.

È noto che tale procedura non sia mai stata attuata, è noto che le materie interessate possono variare da una a 23, sia nella competenza legislativa sia in quella amministrativa, è noto che c'è una trattativa avanzata con tre regioni (Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna) che hanno richiesto maggiore autonomia in un numero variabile di materie (rispettivamente 23, 20 e 15), è noto che altre regioni hanno formalizzato la volontà di avviare la procedura (Liguria, Piemonte, Toscana, Marche, Umbria, Lazio e da ultimo Campania).

Non è noto lo stato di avanzamento delle trattative, non sono noti i rispettivi ambiti di materia su cui si sta ragionando, non è noto se e con quali modalità il Parlamento potrà dibattere in merito e modificare gli accordi prima di approvarli.

Ciò che è noto, dunque, è che ogni regione ha chiesto competenze a geometria variabile, per numero e per funzione specifica, che ogni intesa sarà diversa e dovrà, in ogni caso, essere recepita dal Parlamento con un disegno di legge approvato a maggioranza assoluta delle Camere.

Ed è noto, in ogni caso, che questo iter, come lo stesso ministro Stefani ha più volte sottolineato, se concluso, disegnerà un nuovo rapporto tra Stato e regioni: ci troveremmo con 20 regioni, di cui 5 speciali, 3 – e in prospettiva un numero maggiore – «differenziate», quindi con potestà legislative e amministrative diverse sia tra di loro sia con le altre amministrazioni regionali, e quelle «ordinarie».

Nelle condizioni date, dunque, più che una risposta ai territori con una procedura formalmente legittima, si rischia la disarticolazione dello Stato e la sua incapacità e impossibilità di assicurare alcuna coesione e di garantire i diritti costituzionali fondamentali.

## *2. C'è un tema di assetto istituzionale*

La procedura avviata, seppur con modalità differenti, ha, come detto, origine dal terzo comma dell'articolo 116 della Carta fondamentale, introdotto – dettaglio non trascurabile – con la riforma del 2001 nell'ambito del processo di rideterminazione dei rapporti tra Stato, regioni e

RPS

LA SOLUZIONE NON È QUESTA AUTONOMIA

autonomie delineato dal Titolo V allora modificato nel suo complesso, dando seguito al decentramento amministrativo avviato negli anni novanta. Questo elemento suggerisce già la prima considerazione che la procedura invocata dalle regioni, per quanto formalmente legittima, non possa essere avulsa dal più generale disegno riformatore delineato con la legge costituzionale 3/2001 ed è, dunque, strettamente legato alla sua (ancora mancata) piena applicazione, a partire all'articolo 117, secondo comma, lettera m), quello che ha previsto la «determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», la cui definizione è condizione necessaria per l'individuazione dei fabbisogni standard e, quindi, per la piena applicazione del conseguente art. 119 che dispone una redistribuzione delle risorse legate alle funzioni da esercitare che deve avvenire, ad ogni modo, nel rispetto del principio della progressività fiscale e della solidarietà nazionale.

Le richieste di autonomia avvengono in un quadro istituzionale caratterizzato dalle criticità originarie del Titolo V riformato nel 2001 e dalle criticità provocate dalla sua mancata piena attuazione:

- una legislazione concorrente eccessiva che ha generato numerosi contenziosi per conflitti di attribuzione e che solo in parte è stata superata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, chiamata a dirimere le controversie tra Stato e regioni;
- un decentramento di funzioni in un contesto di centralismo finanziario che ha scaricato sugli enti locali le difficoltà di assolvere ai compiti attribuiti, una discrasia aggravata con la crisi economica dell'ultimo decennio e con i tagli lineari che hanno colpito le amministrazioni locali;
- la mancata definizione di tutti i Livelli essenziali delle prestazioni e delle leggi quadro, che ha privato il sistema delle necessaria cornice normativa unitaria che, definiti diritti e principi indisponibili, garantisce l'uniforme esigibilità dei diritti fondamentali e l'efficacia dei servizi pubblici, e che invece ha favorito un inaccettabile aumento delle disuguaglianze;
- la conseguente mancata attuazione del federalismo fiscale, nonostante l'approvazione già nel 2009 della relativa legge delega (l. 42/2009), resa acefala dall'assenza dei Lep la cui determinazione, come più volte richiamato da autorevoli organismi istituzionali, è propedeutica alla determinazione di efficaci fabbisogni standard;

- l'assenza di un luogo istituzionale di cooperazione tra livelli di governo (Stato, regioni e autonomie locali), a cominciare dall'ipotesi avanzata nella stessa legge costituzionale 3/2001, di prevedere, in via transitoria, la partecipazione ai lavori della Commissione bicamerale per le questioni regionali di rappresentanti delle regioni e delle province autonome e degli enti locali.

La procedura, dunque, inevitabilmente è da valutare nell'ambito di un più generale ragionamento su quale assetto della Repubblica e su quale equilibrio tra i vari livelli istituzionali è auspicabile realizzare e, soprattutto, con quali finalità. Attribuire maggiore autonomia, sia legislativa sia amministrativa, in importanti materie ad alcune regioni ridisegna sia i rapporti tra quelle amministrazioni e lo Stato centrale, gli enti locali e, soprattutto, i cittadini da una parte, sia i rapporti tra lo Stato centrale e le altre amministrazioni territoriali e «gli altri» cittadini non coinvolti nel processo di differenziazione dall'altra. Se a partire dagli anni Novanta si è avviato un percorso di decentramento di competenze, volto a valorizzare la prossimità territoriale delle istituzioni, in nome dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, tale percorso non ha sottratto allo Stato il ruolo di attore istituzionale chiamato a garantire l'unità del sistema paese, sia da un punto di vista legislativo, attribuendogli competenza esclusiva in molte (seppur non tutte), fondamentali materie (a partire dalla determinazione delle norme a garanzia dei diritti civili e sociali fondamentali, i Lep), sia da un punto di vista finanziario con la determinazione dei fondi perequativi per i territori con minore capacità fiscale e la facoltà di destinare risorse aggiuntive per interventi speciali volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona (cfr. art. 119 Costituzione). Questa unità, oggi, non avendo completato quel percorso con gli adeguati provvedimenti atti a delineare una cornice unitaria di norme e principi indisponibili, rischia di essere definitivamente messa in discussione dal riconoscimento di autonomia differenziata ad alcuni territori.

### *3. Autonomia per cosa?*

Abbiamo visto come le regioni che hanno avviato la procedura di applicazione dell'art. 116, terzo comma, si differenzino tra loro per le competenze che richiedono. Questa eterogeneità, insita nelle procedure (oltre al perdurante mistero sui dettagli delle trattative), rende impossibile esprimere considerazioni puntuali sulle singole richieste, ma non

impedisce – e, anzi, forse lo rende auspicabile – un ragionamento generale e di sistema.

L'elenco di materie su cui è possibile richiedere «ulteriori e particolari forme di autonomia» è, infatti, molto esteso e comprende molte materie che hanno una ricaduta nella vita quotidiana delle persone e, in particolare, sui loro diritti fondamentali la cui garanzia non può divenire una variabile regionale. Si sta parlando del diritto all'istruzione, del diritto alla salute, del diritto all'assistenza, del diritto alla mobilità, del diritto a vivere in un territorio che rispetti vincoli ambientali e paesaggistici ecc., e di un sistema di servizi pubblici che renda esigibili tali diritti su tutto il territorio nazionale.

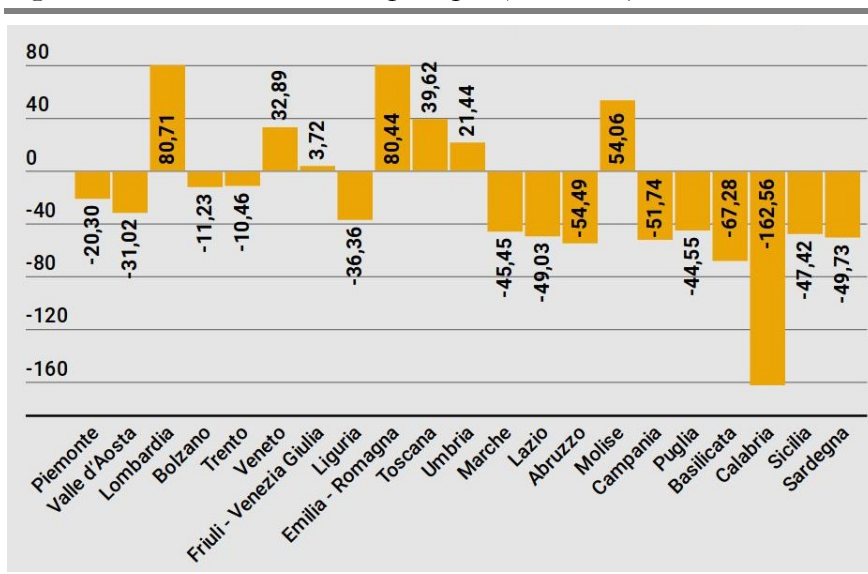
Oggi sappiamo che molti di questi diritti sono tali solo formalmente, ma non hanno una declinazione attuativa che li renda realmente garantiti ovunque. Le ragioni sono molteplici e in questa sede preme sottolineare che un primo punto necessario a renderli sostanziali è la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni e delle leggi di principio in tutti gli ambiti in cui ancora non sono stati normati per dare l'indispensabile riferimento normativo al diritto all'asilo nido pubblico, al tempo pieno, per rendere la mensa e lo scuolabus non più servizi a domanda individuale, ma diritti esigibili; per rendere garantito il diritto all'assistenza pubblica per la non autosufficienza, il diritto alla mobilità con una rete di trasporto pubblico efficiente; per rendere comuni e indisponibili le norme di tutela, a partire da quelle ambientali e di governo del territorio che non possono avere confini regionali.

L'elenco è lungo 23 materie; materie su cui è necessario intervenire con la legislazione ordinaria, fissando entro quali confini l'autonomia regionale (ordinaria o, ancor più, differenziata) possa essere esercitata, quali specifiche materie di ciascun ambito possano essere oggetto di delega e rientrare nelle disponibilità legislativa delle regioni e quali principi fondamentali non sono passibili di differenziazione territoriale in quanto si richiamano a diritti costituzionali indisponibili.

Una definizione, questa dei Lep e delle «leggi di principio», funzionale anche al capovolgimento del bilanciamento ineguale tra diritti sociali ed efficienza economica consolidatosi negli ultimi anni, ristabilendo che i diritti sociali sono il fine e sono su un piano superiore, mentre l'efficienza economica è il mezzo funzionale al raggiungimento del fine, e non il fine stesso; che è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio delle amministrazioni e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione. Un ribaltamento di prospettiva che coinvolga anche gli ambiti già normati come i Lea in sanità, dove persiste

un inaccettabile divario di esigibilità, qualità e appropriatezza da territorio a territorio per la differente pianificazione e organizzazione regionale, che viene affrontato, ad oggi, con piani di rientro che mirano però prevalentemente al riequilibrio dei bilanci e non con un efficace sistema di garanzia che li renda applicabili in modo uniforme e non costringa i cittadini a emigrare per ricevere cure adeguate (come dimostrano i dati sui saldi di mobilità sanitaria procapite riportati in figura 1).

Figura 1 - Saldo mobilità sanitaria pro capite (anno 2016)



Fonte: Elaborazione su dati del Ministero della Salute (2018).

La necessità di questi interventi normativi di sistema è data dall'ulteriore – e forse ben più drammatica – considerazione che tali richieste di maggiore autonomia avvengono in un contesto dato che fa dell'Italia un paese caratterizzato dalle forti e insostenibili disuguaglianze nella fruizione dei servizi pubblici e nell'esigibilità dei diritti fondamentali. Disuguaglianze che non si limitano al noto divario territoriale Nord/Sud, ma che interessano le stesse regioni del Centro-Nord e sulla cui rimozione è prioritario intervenire, proprio determinando quali diritti (e quindi quali servizi e prestazioni) sono essenziali e come tali devono essere sostenuti da risorse adeguate.

Nella tabella 1 sono riportati, a titolo esemplificativo, i dati diffusi dall'Istat relativi ai servizi socio-educativi per la prima infanzia. Dati che

mostrano quanto il nostro paese sia lontano non solo dalla piena copertura, ma anche dall'obiettivo dato dall'Unione europea del 33%, con disparità territoriali che toccano tutte le regioni e che sarebbero ancora più drammatiche se considerassimo esclusivamente i servizi a titolarità pubblica. Se il sistema educativo 0-6 fosse riconosciuto come Livello essenziale delle prestazioni, a garanzia del diritto all'istruzione in tutto l'arco della vita a cominciare dalla prima infanzia, lo Stato assumerebbe l'impegno (e così tutti i livelli istituzionali) a operare per raggiungere il pieno soddisfacimento di quel diritto, assicurando l'adeguata copertura dei servizi essenziali, come l'asilo nido, con le modalità e gli standard qualitativi e quantitativi fissati dalla normativa nazionale, inderogabile da nessuna regione.

*Tabella 1 - Posti disponibili nel totale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (titolarità pubblica e privata) al 31-12-2016 per regione e ripartizione geografica*

| Regione                      | Numero di posti per 100 bambini 0-2 |
|------------------------------|-------------------------------------|
| Piemonte                     | 27,3                                |
| Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste | 44,7                                |
| Liguria                      | 30,6                                |
| Lombardia                    | 28,1                                |
| Trentino-Alto Adige/Südtirol | 31,7                                |
| <i>Bolzano/Bozen</i>         | <i>27,5</i>                         |
| <i>Trento</i>                | <i>36,5</i>                         |
| Veneto                       | 27,3                                |
| Friuli-Venezia Giulia        | 28,3                                |
| Emilia-Romagna               | 37,1                                |
| Toscana                      | 35,2                                |
| Umbria                       | 41,0                                |
| Marche                       | 26,7                                |
| Lazio                        | 29,7                                |
| Abruzzo                      | 20,9                                |
| Molise                       | 21,7                                |
| Campania                     | 7,6                                 |
| Puglia                       | 14,5                                |
| Basilicata                   | 14,5                                |
| Calabria                     | 9,7                                 |
| Sicilia                      | 9,9                                 |
| Sardegna                     | 28,8                                |
| <i>Nord-Ovest</i>            | <i>28,2</i>                         |
| <i>Nord-Est</i>              | <i>31,6</i>                         |
| <i>Centro</i>                | <i>31,7</i>                         |
| <i>Sud</i>                   | <i>11,5</i>                         |
| <i>Isole</i>                 | <i>13,7</i>                         |
| Italia                       | 24,0                                |

Fonte: Istat, *Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, anno scolastico 2016-2017, 21 marzo 2019.



C'è, dunque, un tema di diseguaglianze inaccettabili che sovrasta le richieste di autonomia differenziata e lo Stato deve farsi promotore, prioritariamente, della loro riduzione, mettendo in atto tutti gli interventi necessari, a partire dalla definizione dei Lep. Perché fissare i Livelli essenziali delle prestazioni vuol dire stabilire quali prestazioni e quali servizi pubblici devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in quanto «essenziali» (non minimi) a far sì che un determinato diritto sia effettivamente esigibile ovunque. E la loro determinazione deve essere seguita dalla definizione di un sistema di monitoraggio e valutazione adeguato, di stanziamenti di risorse idonei a garantirne l'esigibilità e di meccanismi di intervento sostitutivo efficaci, volti a garantire il rispetto di quei livelli essenziali e non solo degli equilibri di bilancio. I Lep, infatti, sono necessari a soddisfare obiettivi di benessere ed equità sociale e devono essere definiti secondo un approccio *bottom-up* finalizzato a individuare le prestazioni che le istituzioni devono garantire per il soddisfacimento di specifici bisogni, secondo criteri di efficienza e appropriatezza uniformi su tutto il territorio nazionale. Ribaltando dunque l'approccio *top-down* che partendo dai vincoli finanziari determina quali livelli (questi sì «minimi») garantire in presenza di una dotazione di risorse limitata.

Questa azione normativa è condizione necessaria per la realizzazione di un sistema decentrato che sia cooperativo e solidale: ogni sistema decentrato ha in uno Stato centrale capace di giocare un ruolo di primo piano a garanzia dell'unitarietà dei principi fondativi e del sistema perequativo la sua precondizione. L'autonomia non può essere un fine, ma un mezzo per raggiungere in contesti differenti standard di prestazione uniformi. E, dunque, necessario definire le prestazioni uniformi e i principi comuni cui ogni territorio deve mirare.

Principi comuni che siano garanzia del rispetto delle norme di tutela indispensabili in ogni territorio, perché maggiore autonomia, senza un quadro definito comune indisponibile, non è necessariamente sinonimo di efficienza, può essere anche sinonimo di deroga e se si deroga ad una tutela o a un diritto fondamentale, di positivo, anche per quel territorio, c'è molto poco. E una delle regioni «capofila» in questa procedura di autonomia differenziata, il Veneto, ha recentemente dimostrato quanto la cornice normativa unitaria sia indispensabile e vada salvaguardata ed estesa per gli stessi cittadini di quella regione. Recentemente la Corte Costituzionale, infatti, in ragione del principio sancito dall'art. 117, secondo comma, lettera s), in base al quale la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali è competenza esclusiva statale

(una delle competenze che il Veneto ha chiesto di avocare a sé), ha dichiarato illegittime due leggi regionali che miravano a derogare a norme nazionali in materia di Valutazione di impatto ambientale<sup>9</sup> e attività di cava<sup>10</sup>. Difficilmente la Corte potrebbe disporre in tal senso, se fosse riconosciuta autonomia in materia a una regione.

Lep e leggi quadro sono dunque indispensabili e prioritari, anche per i cittadini di quelle stesse regioni, per garantire unitarietà dei diritti, a partire dall'istruzione che non può essere «regionalizzata», per l'efficacia dei servizi pubblici (e non il loro depotenziamento a favore del settore privato) e per realizzare un vero sistema fiscale perequativo, fondato sulle esigenze di ciascun territorio, date dalle sue caratteristiche, e finalizzato al raggiungimento dei più alti gradi di efficienza in tutto il paese.

#### 4. C'è un tema di risorse

Questo processo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, è stato accompagnato dal tema del «residuo fiscale», un argomento che è stato puntualmente confutato da numerosi studiosi, ai cui approfondimenti rimando per brevità e competenza<sup>11</sup>, sia da un punto di vista finanziario sia da un punto di vista politico, a partire dalla definizione stessa di residuo fiscale, data da James Buchanan: «La differenza tra il contributo che ciascun individuo fornisce al finanziamento dell'azione pubblica e i benefici che ne riceve sotto forma di servizi pubblici è uno strumento

<sup>9</sup> Sentenza n. 218/2017: «Alle Regioni non è, tuttavia, consentito, in nessun caso, di apportare deroghe *in peius* rispetto ai parametri di tutela dell'ambiente fissati dalla normativa statale. Ciò, in quanto “le disposizioni legislative adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato” (così sentenza n. 300/del 2013)».

<sup>10</sup> Sentenza n. 66/2018: «Non è tuttavia costituzionalmente legittimo che, posta una disciplina generale in una materia strettamente legata a competenze esclusive dello Stato, la Regione intervenga con una legge di contenuto particolare, rendendo così inoperanti le garanzie proprie del procedimento amministrativo, strumentali, nel caso di specie, all'inveramento dei valori paesaggistici e ambientali interessati all'attività di cava».

<sup>11</sup> Cfr., ad esempio, Visco (2019); Volpe (2019); Giannola e Stornaiuolo (2018); Viesti (2018).

attraverso il quale valutare l'adeguatezza dell'azione redistributiva dell'operatore pubblico» (Tuzi, 2017).

L'argomento sbandierato nella campagna elettorale per i referendum consultivi dell'ottobre 2017 dai governatori di Veneto e Lombardia secondo il quale «i soldi dei lombardo-veneti devono rimanere in Lombardia e Veneto», oltre ad essere sconfessato dai numeri di contabilità nazionale, non trova in alcun modo riscontro né nel principio costituzionale della progressività fiscale né tantomeno nel patto sociale, alla base di ogni comunità solidale, per cui ogni cittadino ha diritto allo stesso trattamento a prescindere dal territorio di residenza e gli devono essere garantiti gli stessi diritti fondamentali.

A questa retorica inaccettabile del residuo fiscale e dei trasferimenti di risorse in funzione delle capacità fiscali dei territori, lo stesso ministro Stefani ha risposto asserendo fin da subito che nelle intese con le regioni si sarebbe utilizzato il criterio della spesa storica<sup>12</sup>. Un criterio però altrettanto irricevibile in quanto, date le condizioni del paese, cristallizzerebbe le disuguaglianze e i divari esistenti, sancendo che, dove non sono garantiti servizi pubblici efficienti, continueranno a non essere garantiti servizi pubblici efficienti, invece di ripensare il sistema redistributivo in funzione degli obiettivi da raggiungere ovunque a garanzia di un diritto e nell'erogazione di prestazioni.

Non a caso, l'articolo 119 della Carta e la legge delega 42/2009 che ha indicato i principi attuativi del federalismo fiscale (incompiuto) condizionano l'efficacia del sistema decentrato alla perequazione e alla determinazione dei fabbisogni standard che devono essere condizionati al soddisfacimento dei Lep, così come ricordato da recenti sentenze della Corte Costituzionale, dalla Corte dei Conti<sup>13</sup> e dallo stesso Sose<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Nelle bozze di testi di accordo sulla parte generale, tuttavia, si fa riferimento all'utilizzo del parametro della spesa media nazionale pro capite. Un parametro che, ad oggi, modificherebbe la redistribuzione delle risorse attuale a vantaggio di alcuni territori.

<sup>13</sup> Cfr. «La mancata definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni priva, poi, il disegno di un elemento sostanziale del processo affidato al meccanismo perequativo che doveva essere posto a base della determinazione degli stessi fabbisogni standard» (Corte dei Conti, Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2 febbraio 2017).

<sup>14</sup> Cfr. V. Altella, Ceo Sose, Audizione alla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, Roma, 21 marzo 2019.

### 5. C'è un tema di cultura

Per tutte le argomentazioni fin qui sinteticamente riportate, la Cgil, fin dall'inizio, ha risposto all'avvio di questa procedura segnalandone tutte le criticità, a partire da quelle di merito legate al mancato superamento delle problematiche connesse al Titolo V, alla mancata attuazione di previsioni fondamentali quali i Lep e le leggi quadro – su cui ha avanzato una prima proposta articolata per alcune materie fondamentali<sup>15</sup>. Osservazioni di merito che si sono accompagnate e si accompagnano all'irricevibilità di affermazioni inaccettabili per chiunque sia consapevole che a problematiche complesse e comuni non si possono dare risposte semplicistiche ed egoistiche.

Per troppi anni i governi che si sono susseguiti hanno operato tagli alla spesa pubblica, non hanno operato gli investimenti necessari al pieno sviluppo del paese, hanno bloccato le assunzioni nel pubblico impiego, depotenziando così il servizio pubblico. Per troppi anni sono state messe in atto politiche nazionali miopi, aggravate esponenzialmente dalla crisi economica dell'ultimo decennio, che hanno generato sia fratture profonde tra territori sia l'impossibilità per tanti cittadini di vedersi garantiti i diritti civili e sociali fondamentali.

E allora via al «si salvi chi può», e l'inaccettabile slogan «prima gli italiani» è diventato facilmente «prima i veneti» e si individua come unica soluzione possibile la chiusura in confini sempre più ristretti, da quelli nazionali a quelli regionali, proseguendo su un crinale che, estremizzando, farebbe prospettare come soluzione auspicabile una chiusura nei confini cittadini, se non di quartiere, in nome di una progressiva ricerca individuale delle risposte a problematiche comuni.

E a questa visione culturale e politica non si può che opporre un rifiuto netto.

Non è accettabile, per la Cgil, ogni impostazione che si pone agli antipodi della solidarietà, dell'uguaglianza, della progressività contributiva e dell'idea di comunità che c'è dietro la perequazione e al principio in base al quale ciascuno debba contribuire secondo le proprie possibilità e capacità al benessere collettivo.

Con questa procedura si sta mettendo in discussione il patto sociale che rende ogni cittadino uguale nella esigibilità di un diritto fondamentale e nella fruizione di un servizio pubblico a prescindere da dove risiede,

<sup>15</sup> Cfr. <http://www.cgil.it/autonomia-cgil-garantire-uguaglianza-diritti-in-tutte-le-regioni/>.

trasformandolo da diritto in privilegio, alimentando l'idea che l'efficienza e il benessere siano un bene limitato da circoscrivere nei confini regionali e non da condividere ed estendere per raggiungere insieme i più alti gradi di sviluppo, arrivando perfino a ipotizzare l'inaccettabile introduzione di contratti regionali in sanità e nell'istruzione che metterebbe in discussione l'uguaglianza di trattamento di cittadini e studenti, e del personale.

Il separatismo insito in una rivendicazione che mira a risolvere solo in un territorio una problematica comune a tutti (siano i vincoli di spesa o il blocco delle assunzioni o un decreto attuativo mancato), antepo- nendo una presunta «specialità» alla necessità di far uscire tutto il paese, unito, da una condizione di scarsa competitività e di scarso sviluppo, e consentendo a pochi di andare avanti, lasciando indietro gli altri, rom- pendo così ogni vincolo di solidarietà, non può che essere contrastato.

## 6. Conclusioni

Nel contesto dato, dunque, l'autonomia differenziata non può essere una soluzione percorribile: attribuire ad alcune realtà territoriali la fa- coltà di legiferare su importanti materie quali istruzione, sanità, lavoro, ambiente ecc. senza un quadro nazionale di riferimento comporterebbe la frammentazione di diritti costituzionali indisponibili che, in quanto tali, non possono essere esigibili a geometria variabile. E il fatto che in molti casi la variabile territoriale esista già oggi non è una ragione valida per consentire che sia sempre più determinante domani. Né è pensabile che il trasferimento di risorse dallo Stato centrale a singoli territori, con- seguente al trasferimento di competenze attribuite, possa basarsi, come assicurato dal ministro per gli Affari regionali, sulla spesa storica perché un tale meccanismo comporterebbe una cristallizzazione delle inaccet- tabili disuguaglianze esistenti. Ancor meno accettabile sarebbe legare i trasferimenti alla capacità fiscale dei territori condizionando l'esigibilità di un diritto (alla salute, all'istruzione, al lavoro, all'assistenza ecc.) alla ricchezza di quella regione.

Il legislatore, invece, dovrebbe impegnarsi a investire per ridurre le di- suguaglianze esistenti e a varare norme nazionali che definiscano entro quali confini l'autonomia possa essere esercitata, quali specifiche mate- rie di ciascun ambito possano essere oggetto di delega e rientrare nella disponibilità legislativa delle regioni e quali principi fondamentali non sono passibili di differenziazione territoriale, a cominciare dal sistema di istruzione, la cui unità non deve essere messa in discussione.

Per fare ciò è necessario che siano adeguatamente normati i Lep e le leggi quadro. Una necessità imprescindibile anche per l'attuazione del federalismo fiscale e la disciplina di un sistema perequativo efficace fondato sulla necessità di redistribuire risorse tra territori in funzione del soddisfacimento di bisogni comuni.

È necessario definire gli obiettivi di servizio, qualitativi e quantitativi, cui regioni ed enti locali devono attenersi nel rispetto di Lep e funzioni fondamentali e in ragione della loro garanzia individuare i fabbisogni standard, partendo dalle condizioni date di ciascun territorio. È necessario definire fondi perequativi per ciascuna funzione finanziati dalla fiscalità generale e ripartiti secondo adeguati indicatori socio-economici ed operare gli investimenti necessari a colmare i divari esistenti.

Non è contrarietà a responsabilizzare i territori o negazione del valore della prossimità delle istituzioni, è contrarietà a sancire la rottura del vincolo di solidarietà di una comunità. Per la Cgil l'orizzonte è sempre stata la realizzazione di un'articolazione istituzionale fondata su un assetto statale decentrato e policentrico nel quale sia chiaro e delineato il concetto di «sistema», che sia capace di attribuire funzioni e relative risorse al soggetto istituzionale più idoneo a svolgerne l'esercizio, ma in un quadro unitario di principi e diritti esigibili e inderogabili su tutto il territorio nazionale. Un assetto capace di valorizzare il sistema delle autonomie, anche restituendo dignità istituzionale agli enti di area vasta e riconoscendo il ruolo delle città metropolitane come motore di sviluppo di importanti aree del paese.

Oggi quel quadro unitario di principi e diritti esigibili e inderogabili non è definito ed è necessario.

### *Riferimenti bibliografici*

- Giannola A. e Stornaiuolo G., 2018, *Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, «Rivista economica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez», n. 1-2, pp. 5-52.
- Tuzi F., 2017, *Residui fiscali, cosa dicono i numeri*, 17 ottobre, disponibile all'indirizzo internet: [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- Viesti G., 2018, *Verso la secessione dei ricchi?*, Edizioni Laterza, Roma-Bari.
- Visco V., 2019, *I due equivoci che inquinano il dibattito su fisco e autonomie*, «Il Sole 24 Ore», 7 maggio.
- Volpe M., 2019, *Federalismo differenziato*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.osservatoriodelsud.it/2019/02/16/federalismo-differenziato-dimariella-volpe/>.

**DIBATTITO**

Riportare i valori  
al centro della vita umana

(Laura Pennacchi, 2018, *De valoribus disputandum est.*

*Sui valori dopo il neoliberismo*, Mimesis, Milano)





## Sperando contro ogni speranza: il difficile lavoro della trasformazione sociale

**Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova**

RPS

*Nel suo ultimo libro Laura Pennacchi tira le fila del suo impegno intellettuale e politico di una vita. L'autrice insiste nella sua critica di lunga lena all'ideologia dell'homo oeconomicus e della razionalità strumentale: l'uno e l'altro precludono una discussione sui fini e sui valori. L'approccio di Pennacchi favorisce un umanesimo rinnovato e un'etica trascendentale, entrambi messi in relazione con un femminismo che si prende cura del mondo e con un marxismo dell'alienazione. Ci pare di dover sollevare delle obiezioni a questa visione, e però al tempo stesso non possiamo*

*non rinvenire un filo alternativo di discorso nel volume, nascosto nel rimando ad Adorno e al Marcuse dell'Uomo a una dimensione, come anche al femminismo di Joan Tronto e alla psicoanalisi. Questa seconda è una prospettiva dove però la critica al capitalismo non può fare a meno del Marx di Das Kapital, delle contraddizioni immanenti, e di una definizione non «umanista» degli esseri umani come individui-in-relazione, qui e ora, lontano da ogni trascendenza. Questa prospettiva consente di porre in termini nuovi la questione di come e perché rompere con la logica del capitale.*

They are one person  
They are two alone  
They are three together  
They are four, for each other  
(Stephen Stills)

Questo di Laura Pennacchi è, con tutta evidenza, il libro di una vita. Lo è per i temi trattati, che toccano, crediamo, le ragioni dell'impegno politico e intellettuale dell'autrice. Lo è per lo sforzo evidente di ricondurre ad un filo di discorso unitario le molte dimensioni del ragionamento: filosofico, antropologico, sociologico, economico. Lo è per il modo con cui si dipana uno stile che, come sempre, attraverso l'interlocuzione con una abbondante letteratura, snoda un percorso personale, qui in modo particolarmente felice. Lo è per l'intenzione evidente

di stringere in un nodo unico teoria, politica, etica, contro una cultura oggi dominante che invece si declina su una loro incompatibile frattura. Il perno della critica sta nell'attacco all'ideologia dell'*homo oeconomicus* e alla riduzione della razionalità alla sola sua declinazione come razionalità strumentale, che assume fini dati, identifica la scelta razionale nella minimizzazione dei mezzi o nella massimizzazione dell'utilità, si vuole neutrale sui valori, equiparati a gusti di cui non è bene ragionare. Abbiamo qui a che fare con un individuo prima, contro e senza la società. È uno scetticismo che scivola nel relativismo: un liberalismo che in quanto liberismo finisce con lo sfociare nel nichilismo. Sino all'esito paradossale dei nostri giorni che, nella sua forma neoliberalista, riesce ad accoppiarsi al populismo di destra. Un neoliberalismo che, contro le letture foucaultiane, non sarebbe ri-regolatorio ma declinato sulla deregolamentazione.

Ciò che pare stare più a cuore a Laura Pennacchi è rivendicare la permanente attualità di un «umanesimo» che riabilita il riferimento ad una moralità che pretende di fare appello ad una qualche trascendentalità. Sarebbe questo il grimaldello che riapre la possibilità di riprendere un filo interrotto con quel New Deal keynesiano che sfociava nei Trenta gloriosi, che l'autrice vede in trasparenza nell'esperienza più recente di Obama e fors'anche nell'ispirazione riformista del nostro centrosinistra. La situazione presente, ci dice il volume, è sotto il segno della irrazionalità e della inautenticità – qualcosa che dovrebbe rimandare ad una idea e ad un valore «retti» della razionalità e della autenticità. Sono la finanziarizzazione e la «mercificazione» (*commodification*) ad aver causato la torsione perversa del nuovo capitalismo, sotto il segno della denormativizzazione. Si deve invece tornare alla nostalgia della «natura buona».

Messa in questi termini, la tesi di Pennacchi ci pare problematica. Ma c'è un rovescio della medaglia, che si può svelare se si fa l'operazione inversa a quella in cui si impegna l'autrice. Dove lei cerca l'accordo tra filoni di letteratura disparati, si tratta invece di giocare uno spirito di scissione. Tornano qui utili gli stimoli che vengono al volume dal Sessantotto, da Lukács e dalla costellazione di Francoforte, da Marx e dallo stesso femminismo coniugato con la psicoanalisi.

Partiamo di qui, dal femminismo. Prezioso, ci pare, il riferimento a Joan Tronto e al paradigma della cura. Non per la deriva un po' facile e discutibile, cui viene dato troppo credito, di un pensiero delle donne che rivendica il prendersi cura del mondo. Difficile trovare un discorso sospettoso del riferimento generico alla «donne» e al «femminile» come

quello della Tronto. Il punto è piuttosto la valorizzazione, qui ed ora, del paradigma del *soggetto-in-relazione*, interdipendente e vulnerabile, che pratica una cura che è anche un lavoro. Occorre, come scrive Tronto, svincolare dal femminile un discorso morale: smetterla, insomma, di pensare la morale in termini morali. Disvelare l'intrinseca politicità della morale: ma dunque, ci pare, anche la sua ineludibile *immanenza*.

Qui fa problema il modo del riferimento a Marx di Pennacchi: che è cruciale, se viene però rovesciato. In questo volume viene intrecciato un filo continuo che dal Marx parigino dei *Manoscritti economico-filosofici* del 1844 va a *Storia e coscienza di classe*, ad Adorno e al Marcuse definito «ispiratore» del Sessantotto. Al centro è l'alienazione, da cui si dipanano feticismo ed estraneazione. L'autrice rivendica l'essere umano «naturale e generico» del Marx giovane contro quel lato del Marx maturo dove al centro starebbero la contraddizione di classe capitale-lavoro, degradata a filosofia della storia, e un presunto determinismo tecnologico.

A noi pare che questa impostazione vada esattamente capovolta. Non che in Marx i temi degli scritti giovanili vengano puramente e semplicemente cancellati. Essi sono però drasticamente ridefiniti. Il riferimento troppo vago alla *Gattung* feuerbachiana muta nella tesi, che incontriamo nei *Grundrisse*, che la natura generica dell'essere umano si dà come possibilità *soltanto* a partire dalla prima società in senso proprio, quella borghese (un tema presente in Lukács). Proprio la transizione al modo di produzione specificamente capitalistico è nel *Capitale* l'incarnazione *potenziale* di questa possibilità storica – non c'è alcuna necessità meccanica. E lo è non per l'individuo singolo ma per il lavoratore *immediatamente socializzato*, per i lavoratori «in comune», collettivi, in conflitto ed antagonismo con il capitale dentro la produzione.

Il soggetto-in-relazione, appunto. *Non c'è una natura buona a cui fare appello*, per la semplice ma decisiva ragione che questa intrinseca relazionalità dell'essere umano si dà soltanto a partire dalla modernità. Per darne ragione, possiamo rimandare allo stesso testo di Laura Pennacchi, che in fondo sa benissimo ciò che stiamo sostenendo, perché lo scrive, pur giocandolo in coerenza (e non in contrasto, come noi crediamo vada fatto) con il suo umanesimo etico. Il riferimento deve essere proprio ad Adorno, Horkheimer e Marcuse. Scrive la nostra autrice, del tutto a ragione, che il negativismo di Adorno fa emergere l'ideale di vita buona dalle *contraddizioni immanenti* alla negatività della vita falsa: *senza presupposti dogmatici sulla natura umana sana*. E ricorda, ancora a ragione, che la rivendicazione da parte di Marcuse della coppia verità-falsità ha carattere interamente storico, che per lui l'obiettività è integralmente storica.

RPS

Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova

È questo il Marcuse dell'*Uomo a una dimensione*.

Diverso deve essere invece il giudizio sul Marcuse di *Eros e civiltà*, che individua la patologia della modernità nella repressione dell'identità, nell'impovertimento della vita erotica. Una psicoanalista femminista, Nancy Chodorow, ha mostrato il grave limite di questo Marcuse come meglio non si potrebbe. Pennacchi pare non avvedersi che la critica al principio di prestazione è in Marcuse l'identificazione della repressione con il principio di realtà, e alla fine con la libertà e la realizzazione umana fuori dal lavoro. È la prospettiva dell'uscita dal lavoro: qualcosa contro cui, del tutto giustamente, Pennacchi combatte una lotta senza quartiere in questo volume.

Marcuse gioca Orfeo e Narciso contro Prometeo: ma questo richiamo al narcisismo, all'autosoddisfazione e alla fusione con l'altro, chiarisce Chodorow, tutto è meno che innocente. Si tratta della assolutizzazione del punto di vista del bambino. Il principio di realtà non è riducibile alla civilizzazione repressiva, ma è anche al tempo stesso la soggettività altrui: per il bambino la soggettività della madre, per l'adulto i bisogni degli altri, anche sconosciuti.

Ha ragione Pennacchi a vedere nella psicoanalisi e nel femminismo mattoni fondamentali nella costruzione di una teoria sociale alternativa, che abbia al suo centro un individualismo relazionale. In ciò vi è però, da un lato, una rottura con Marcuse e con lo stesso Keynes delle *Prospettive economiche per i nostri nipoti*, che invece nel libro viene citato con favore. E, dall'altro lato, vi è anche un necessario e benvenuto ritorno al Marx maturo, che, per dirla con Alfred Schmidt, si vuole come un abbandono – o, se si preferisce, superamento – della filosofia *perché attribuisce al mondo un significato soltanto nella misura in cui gli esseri umani sono riusciti a realizzarlo attraverso le loro istituzioni sociali*.

Proprio in una critica «sessantottina» al maestro Marcuse Schmidt rilevava, con parole che ci pare valgano come una critica di Pennacchi, che ne salva però il grano essenziale di verità, che il *materialismo marxiano rifiuta di trasfigurare il continuo negativo della storia muovendo dal concetto di una comune e immutabile natura umana dal fondamento ontologico*. È questo lo Schmidt allievo di Horkheimer, di quell'Horkheimer che, come ricorda opportunamente l'autrice, vede il danno dell'«economicismo» non nel fatto di attribuire troppa importanza al momento economico, ma nell'intenderlo in senso troppo limitato. E intendiamo quel monito esattamente nel non dover ridurre il primato dell'economico al feticismo del mercato o alla produzione come scatola nera. In questione e da superare è il dominio tendenzialmente totalitario di un rapporto sociale di capitale

che segna con la sua impronta produzione, tecnologia, circolazione. *Ciò che va contrapposta è una critica dell'economia che sia ad un tempo critica della società.*

Se le cose stanno così – se le identità sono formate *intersoggettivamente e contestualmente*, se i diritti valgono soltanto in quanto poteri la cui costruzione è integralmente *artificiale*, se la normatività è *immanente* alla realtà stessa e non si può dare al di fuori, se l'appello è alle contraddizioni che si danno nel negativo – non si deve seguire Rachel Jaeggi, come ci pare intenda fare Laura Pennacchi, quando volge il discorso della costellazione di Francoforte nel senso di una critica alla «forma di vita» capitalistica qualificata come moralmente *scandalosa* e profondamente *irrazionale*, e per questo assumendo come centrale la discussione sui valori. Il punto torna ad essere quello che la stessa autrice di questo volume non può non tornare a riproporsi costantemente, anche se altrettanto costantemente vi desidera forse sfuggire. Quello di *una critica dell'economia politica*, che non può non essere *una critica del capitale*, ma *dunque* anche *una resa dei conti con il fallimento del riformismo*.

Laura Pennacchi anche qui ci sembra proponga l'interrogativo all'inverso. La questione ancora oggi sarebbe la «riformabilità o meno» del capitalismo. L'autrice – l'ha già osservato uno di noi due commentando il precedente volume, *Il soggetto dell'economia*, edito da Franco Angeli – istituisce una continuità tra il New Deal e il Keynes della *Teoria generale*. È all'audacia riformatrice di Keynes che dovremmo l'emergere di capitalismo morali e razionali, per cui dovremmo di nuovo combattere e che dovremmo di nuovo «scegliere» nella molteplice *varietà* dei tipi esistenti e pensabili. Non possiamo che ripetere quella obiezione.

Il New Deal non solo non si voleva ma *non era* keynesiano. Roosevelt era contrario ai disavanzi di bilancio a fini anticongiunturali, e fu certamente un suo limite: per questo strangolò la ripresa nel 1937, e per questo l'uscita dalla grande crisi fu portata dalla Seconda guerra mondiale. Ma altrettanto sicuramente, forse malgrado se stesso e per la spinta della radicalità del conflitto sociale e della drammaticità stessa della crisi, praticò qualcosa di *molto più profondo*: la definizione *diretta* del contenuto della produzione, della sua *composizione*, e l'assunzione del ruolo di *garante primo dell'occupazione*, dando risposta *per la via del lavoro e non del sussidio* al dramma della povertà di massa in mezzo all'abbondanza. È un discorso che può e deve essere proseguito riconoscendo allo Stato il compito di farsi *innovatore di prima istanza*.

Qui incontriamo molti degli stessi riferimenti più interessanti e vitali di Pennacchi, che sono anche i nostri: come la «socializzazione degli

investimenti» intesa nel senso radicale di Minsky (che critica e va ben oltre Keynes), il Piano del lavoro della Cgil del 1949, l'Esercito del lavoro di Ernesto Rossi. Pennacchi correttamente resiste alla sirena della proposta di un *basic income*, o reddito di esistenza (che non può non degradarsi di fatto a reddito per poveri, come ai nostri giorni), che viene declinato a partire dalla sua accettazione fatalistica della disoccupazione come destino. Vi aggiungeremmo l'idea del circuitismo di marca Graziani o Parguez che favorisce una spesa pubblica in disavanzo *ex ante*, pianificata, mirata alla produzione di uno stock di risorse tangibili e intangibili, fisiche e non, che includono investimenti nell'istruzione e nella salute. Produzione di *ricchezza*, valori d'uso sociali, non di valori di scambio. Si autofinanzia, ma è *estranea alla logica del capitale*.

*La questione è in che misura tutto ciò sia compatibile con il capitalismo*, come vorrebbe il riformismo in senso proprio, e come la stessa Pennacchi pare in fondo indicare. L'autrice invita la critica nel momento in cui scrive di perniciosità (solo) *potenziale* del capitalismo, e sembra suggerire che il problema venga *esclusivamente* dal «capitalismo di borsa», dalla finanziarizzazione, una versione «incattivita» di un capitale peraltro riconducibile a mero mezzo di soddisfazione dei bisogni umani.

È, si potrebbe obiettare (e obiettiamo noi stessi), un falso problema: ma lo è soltanto nella misura in cui si coglie il paradosso che *l'impossibilità di una politica di riforme si dà nel momento in cui ci si rinchiude in un orizzonte riformista*. Qui lo sguardo storico è ovviamente fondamentale. Perché la difficoltà del keynesismo è talmente essenziale – basica, si dice oggi, con un pessimo anglicismo – che fu colta lucidamente da Kalecki *ante litteram*, nel 1943. Condizione essenziale del capitale è il comando sull'uso capitalistico dei portatori viventi della forza lavoro (e non soltanto sul suo prezzo) come anche sulla composizione della produzione (di qui, evidentemente, la non semplicemente potenziale ma ripetuta «preferenza rivelata» del capitale per spreco e militarismo piuttosto che gli investimenti pubblici).

Per questo il keynesismo reale (i cosiddetti Trenta gloriosi) è stato sotto l'egemonia del keynesismo militarizzato. Per questo il contenuto di riforme vi è stato immesso *non* in forza di un qualche compromesso, ma come esito di un conflitto sociale. Per questo, quel keynesismo viene a termine anche, se non addirittura essenzialmente, di un antagonismo sociale che esso ha nutrito al suo interno, e che ha represso sinché ha potuto. E per questo, infine, le due gambe della finanziarizzazione e della precarizzazione del cosiddetto «neoliberismo» possono essere intese come la risposta sistemica a quanto di progressivo si era riuscito a

costruire dentro il keynesismo, al fine proprio di sterilizzare la sfida sul cosa, come, per chi e quanto produrre. Resuscitare quella sfida non ha nulla di riformista, anche se è l'unico modo concreto di produrre (forse) riforme.

Come ci è capitato di scrivere, sfidare il capitale su questi due punti – una *piena occupazione vera*, che favorisca un aumento del potere del lavoro, e una *produzione di valori d'uso sociali*, che metta in scacco il primato del valore (di scambio) – può avere soltanto successi *limitati e temporanei*, non generalizzati e permanenti. Non significa, d'altra parte, che non vada tentata. Successi limitati e temporanei sono *pur sempre successi*. Si tratta di attrezzarsi però alla reazione del sistema, e di comprendere che la questione di una uscita dal capitalismo, di un cambiamento del modo di produzione, di un ripensamento di una pianificazione in senso proprio, non può essere data per chiusa dalla storia, se davvero si vuole una piena occupazione di lavoratori che oltre che godere di un diritto al lavoro esercitino anche un controllo sul proprio lavoro.

La questione, insomma, più che quella della riformabilità o meno del capitalismo, pare essere quella di *tornare a pensare il socialismo*, e riproporre la *transizione*. In un saggio oggi di non facile reperibilità, *Socialism, Market and Democracy*, Amartya Sen scrive nel 1990 sull'*Indian Economic Journal* (vol. 37, n. 4, aprile-giugno, pp. 1-6) delle considerazioni che incrociano in modo forte gli interrogativi di Laura Pennacchi. Scrive l'economista indiano che un problema serio è stata la mancata distinzione tra i fini, le idee fondamentali, e i mezzi, gli strumenti contingenti ad esse connessi. Mercato e democrazia non fanno parte di un programma comune. Vi è anzi una contraddizione seria nell'assumerli entrambi come componenti di base del sistema istituzionale. *Proprio l'accento sulla democrazia non può che fare del mercato* – che, ricordiamo la lezione di Marx, è *inseparabile dal capitale* – qualcosa la cui presenza e il cui primato è *contestabile* e oggetto di scelta, e perciò di un possibile rifiuto. La relazione tra mercato e democrazia non può che essere *circostanziale e contingente*. Mentre la corrispondenza che è stata ripetutamente stabilita tra democrazia e mercato, se si dà, si dà solo in modo contingente, così non è tra ideali democratici e ideali socialisti.

L'esperienza della modernità è stata catturata alla perfezione da Marx come quella in cui «tutto ciò che è solido si dissolve nell'aria», come recita il titolo originale di un bel volume di Mashall Berman. In un altro splendido libro, *I bisogni degli altri* – gli altri sono qui in realtà gli «sconosciuti», gli *strangers*, dei cui bisogni la politica dovrebbe farsi carico –, Michael Ignatieff ci ricorda che i bisogni sono *fatti di parole*, e senza un linguaggio

RPS

SPERANDO CONTRO OGNI SPERANZA: IL DIFFICILE LAVORO DELLA TRASFORMAZIONE SOCIALE

comune svaniranno nel silenzio. È un rischio reale. Non è possibile però, a noi pare, negare lo sradicamento appellandoci ad un umanesimo trascendentale. *Senza nostalgie*, e sperando contro ogni speranza, non possiamo che insistere nella sfida difficile di *costruire una solidarietà*, che non può che essere *effimera e transitoria*. Una sfida preziosa e da perseguire, proprio perché *la parte migliore di noi è storica, la parte migliore di noi è fragile*.

Un discorso, ci pare, in assoluta continuità con il già citato Alfred Schmidt per cui il compito resta quello di una critica *immanente* della nostra modernità (capitalistica). La storia non obbedisce ad una idea che ne costituisca il senso, scrive: si ricompone invece continuamente, a partire da processi singoli e originali. Ed è a partire dal nostro presente, e non da altro, che si può dischiudere il passato come anche la possibilità del futuro. Ed è questo, in fondo, l'orizzonte che pure indica il discorso di Laura Pennacchi, quando venga spogliato dell'umanesimo etico in cui pare svolgersi: e siamo grati di avercelo, a suo modo, ricordato.



## Quattro ragioni per discutere su mercato e valori

**Elena Granaglia**

RPS

*Partendo dal peana avvincente e accalorato alla necessità di riportare i valori e la discussione pubblica su di essi al centro della vita umana sviluppato da Pennacchi, il contributo porta l'attenzione sulla sottovalutazione dei valori insita nella visione del mercato quale luogo naturale di libertà. La tesi presentata è che, contro tale visione, il mercato sostiene solo un sotto-insieme di libertà e le libertà di mercato*

*contengono una dimensione inevitabile di potere. Riconoscere questa realtà è fondamentale per contrastare la riduzione delle libertà alle libertà di mercato e la legittimazione di diritti di proprietà iniqui. In ogni caso, qualsiasi riflessione seria su mercato e valori deve abbandonare la metafora astratta e atemporale del mercato per tenere conto della realtà del capitalismo finanziario odierno.*

### 1. Riportare i valori al centro della vita umana

*De gustibus non disputandum est* è un peana avvincente e accalorato alla necessità di riportare i valori e la discussione pubblica su di essi al centro della vita umana contro quella che Pennacchi definisce «l'eclissi» cui li ha condannati la «duna della ipermodernità». Come scrive Pennacchi, «sembra essere arrivato alla sua definitiva imposizione un luogo comune, risalente da molto lontano, che [...] assimilando i valori a “gusti” e a “preferenze” dei quali appunto, in quanto espressioni del tutto personali e private, non è possibile disputare – estende ai valori l'interdizione alla disputa e all'esame critico pubblici, da condurre in modi aperti, argomentati, razionali». Questa «eclissi dei valori» comporta il rischio sia di sancire *de facto* gli interessi dei più forti sia di immiserire drammaticamente la qualità della vita umana.

I fili argomentativi attraverso cui si sviluppa la riflessione di Pennacchi sono molteplici. Vi è la ricostruzione storica di quelle che l'autrice ritiene responsabilità sia della tradizione liberale fin dagli esordi sia delle tradizioni filosofiche relativiste e della post-verità; vi è l'analisi di casi specifici di sottovalutazione del peso dei valori; vi è la riflessione più

filosofica sul rapporto fra valori e verità; vi sono le connessioni fra le riflessioni filosofica, antropologica e psicanalitica.

In questa sede, mi concentro su uno dei casi specifici di sottovalutazione del peso dei valori presentati dall'autrice, ossia sulla visione del mercato quale luogo naturale di esercizio di libertà. Al riguardo, riprendo ed espando le osservazioni di Pennacchi che mi sembrano assolutamente cruciali.

Nella visione del mercato quale luogo naturale di esercizio di libertà, individui dotati di diritti naturali di libertà si relazionano gli uni agli altri al fine di perseguire al meglio le proprie preferenze (i propri scopi), dato il vincolo inevitabile delle risorse. Come scrive Pennacchi (p. 74), nel mercato, «l'individuo dispone di un titolo "naturale" che determina ciò che è "suo" e ciò che è "degli altri". Dunque, i diritti di proprietà non richiedono alcuna giustificazione». Sono naturali, come tali, insindacabili, e il loro esercizio coinvolge unicamente le preferenze individuali, riguardino esse lo sforzo da offrire e/o le remunerazioni domandate e offerte. «La libertà individuale (dunque) nasce *prima, senza* e perfino *contro* la società, la collettività». Il mercato, al contempo, grazie alla concorrenza, offre agli individui gli incentivi e le informazioni necessari a perseguire al meglio tali preferenze, rendendo possibile acquistare al minor prezzo ciò che offre maggiore soddisfazione, o nei termini di Robbins a selezionare in modo razionale le opzioni preferibili, dati i mezzi scarsi di cui si dispone. Come conclude Pennacchi (p. 70), «le leggi economiche possono essere così legittimate anche allo scopo di definire i principi di realtà e di verità aprioristicamente immunizzati da dubbi, interrogativi, incertezze». Data questa visione, il mercato dovrebbe essere l'istituzione sociale prevalente. L'intervento pubblico avrebbe solo un ruolo residuale, nei pochi casi in cui il mercato non sia in grado di realizzare i benefici attesi.

Peccato che questi convincimenti non reggano a un'analisi più approfondita. Certo, le accuse mosse al mercato sono a volte ideologiche. Si considerino, ad esempio, le posizioni secondo cui il mercato assicurerebbe solo una «falsa» libertà, poiché nel mercato chi ha meno è, di fatto, costretto a cedere/«vendersi», accettando qualsiasi prezzo offerto. Ebbene, tali accuse dovrebbero essere rivolte quantomeno anche alla disuguaglianza nella distribuzione delle risorse piuttosto che ai mercati. Oppure si considerino le posizioni secondo cui le preferenze soddisfatte dal mercato sarebbero inevitabilmente auto-interessate e materialistiche, quando le preferenze altro non rappresentano se non desideri e questi ultimi potrebbero concernere interessi non materiali, di

status o identitari, nonché altruistici, come avviene nelle forme di economia equa e solidale e/o di micro-credito che pure hanno luogo nei mercati. Ancora, il modello della perfetta razionalità spesso associato alla difesa del mercato è da decenni messo in discussione dalla prospettiva della razionalità limitata. Le accuse mosse al mercato, infine, spesso sottovalutano la capacità di quest'ultimo di assicurare libertà importanti come la libertà di scelta circa cosa acquistare, cosa produrre, come investire, quanto lavorare, nonché la libertà di sottrarsi dalle opzioni non desiderate, grazie al meccanismo dell'uscita.

Ciò riconosciuto, molti economisti e difensori del mercato (certamente non tutti) spesso prestano il fianco a queste accuse, condividendo essi stessi la visione parziale appena messa in discussione. Inoltre, la visione del mercato quale luogo di esercizio di diritti naturali di libertà rimane soggetta a quattro blocchi di limiti. Peraltro, anche qualora esistessero diritti naturali di libertà, l'origine naturale è né giusta né ingiusta: è semplicemente naturale. Se ritenuta fonte di conseguenze positive, potrebbe essere accettata. Diversamente sarebbero perfettamente desiderabili interventi di prevenzione o compensazione come nei confronti delle calamità naturali.

## *2. La tesi del mercato quale regno di libertà: quattro blocchi di limiti*

Primo, seppure compatibile con il perseguimento di qualsiasi preferenza, il mercato, strutturalmente, favorisce la soddisfazione del sottoinsieme delle preferenze auto-interessate e materialistiche, dunque di una visione parziale di ciò che conta. Il mercato non richiede, infatti, di valutare le preferenze che si detengono tenendo conto delle preferenze altrui o, in termini più specifici, di valutare i nostri desideri alla luce degli altri che potremmo essere. I singoli, distinti gli uni dagli altri, sono sovrani, liberi di fare quanto desiderano senza alcuna necessità di interrogarsi circa gli effetti su terzi. L'equità richiederebbe, invece, di valutare le preferenze individuali tenendo conto delle posizioni degli altri, ossia di «lavare» le nostre preferenze in modo imparziale, sostituendo alla parziale valutazione dell'«io» il punto di vista del «noi» che potremmo essere<sup>1</sup>.

Certo, in mercati ben funzionanti i prezzi incorporano anche eventuali

<sup>1</sup> Sul concetto di lavaggio delle preferenze, cfr. Goodin, 1995. Sul rapporto fra punti di vista dell'«io» e del «noi», cfr. Nagel, 1997.

costi e/o benefici esterni. I prezzi portano, comunque, a focalizzare l'attenzione sul saldo monetario, per il singolo, fra costi e benefici: comprare al prezzo più basso ciò che offre più benessere è il criterio guida. Il che favorisce la ricerca del proprio tornaconto materiale. Ad esempio, anche se il mercato richiede che chi inquina paghi – evitando di scaricare gratuitamente i costi dell'inquinamento –, le scelte individuali continueranno a focalizzarsi sui costi e i benefici personali dell'inquinare, nella sottovalutazione del valore della tutela ambientale. Similmente, a parità di qualità, nel mercato siamo indotti ad acquistare ciò che costa meno, nella sottovalutazione che prezzi più bassi potrebbero accompagnarsi a remunerazioni da povertà per i lavoratori.

*Contra* Robertson (1954), l'enfasi sulle preferenze auto-interessate e materialistiche potrebbe, a sua volta, indebolire i valori morali anche al di fuori del mercato. Secondo Robertson, più precisamente, i prezzi consentirebbero risparmi nell'uso di tali valori, preservandone, così, la forza negli ambiti non di mercato. La pratica, invece, conta. Come rileva Sandel (2013), seguire Robertson equivarrebbe a null'altro se non a suggerire a chi è innamorato di amare poco, pena il rischio di sfibrare nel tempo il proprio amore. Il suggerimento appare alquanto bizzarro. Secondo, il mercato neppure è in grado di assicurare la pari libertà di perseguire preferenze. Al contrario, le libertà di mercato sono, inevitabilmente, limitate e condizionate. S'ipotizzi, innanzitutto, che, nonostante la prevalenza delle preferenze auto-interessate e materialistiche, alcuni soggetti vogliano perseguire nel mercato valori di giustizia. Tornando al caso ambientale, alcuni individui potrebbero, ad esempio, volere salvaguardare, per ragioni di giustizia, l'integrità della natura. Ebbene, il mercato non registrerebbe queste preferenze, registrando solo ciò che passa per i prezzi. Come sopra riconosciuto, un mercato ben funzionante richiede che chi inquina paghi, ma i prezzi possono esprimere unicamente valori contrattabili e misurabili sulla base della disponibilità a pagare, non richieste di tutela incondizionata. Non solo, i prezzi potrebbero anche corrompere il significato dei valori (Sandel, cit.). Un'amicizia acquistata è ben diversa da un'amicizia disinteressata e lo stesso vale per una donazione di sangue volontaria rispetto a una a pagamento (Titmuss, 1971) o per l'accettazione di discariche come dovere di cittadinanza oppure come contropartita di una compensazione monetaria (Frey, Oberholzer-Gee, 1997)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Frey e Oberholzer-Gee (cit.), analizzando alcuni comuni svizzeri, rilevano la maggiore disponibilità ad accettare la collocazione di discariche quando in gioco

Si considerino, inoltre, le stesse preferenze auto-interessate e materialistiche. Come argomenta Kahn (1996), la miriade di scelte decentralizzate operate nel mercato potrebbe condurre a esiti finali che, se fossero stati previsti, non sarebbero stati ricercati, dando luogo a una «tirannia delle piccole scelte». All'inizio, ad esempio, tutti potremmo volere ed essere disposti a pagare per dispensatori di cibo/bevande facilmente accessibili. Alla fine potremmo, però, trovarci in una situazione nella quale non vorremmo essere in quanto eccessivamente densa di cibo e di bevande e, dunque, rischiosa per la nostra salute. Oppure, seguendo Basu (2007), si consideri un lavoratore che desidera accettare un lavoro rischioso a fronte di un salario più elevato. Ebbene, il valore della libertà (nella fattispecie, la libertà di contratto) potrebbe richiedere la soddisfazione di tale preferenza, pena l'esercizio di paternalismo. Se molti lavoratori desiderassero contratti di lavoro di questo tipo, i lavoratori più avversi al rischio si troverebbero, però, danneggiati.

Nel mercato, poi, è difficile perseguire opzioni di vita non di mercato. Come già riconosceva Mill (1984, p. 66, trad. mia), il mercato favorisce una visione della vita sociale secondo cui «la situazione normale per gli esseri umani è quella di agitarsi per andare avanti; schiacciare gli altri, sgomitare, calpestarsi l'un l'altro». Il perseguimento di stili di vita non competitivi rimane ostacolato<sup>3</sup>. E, come già suggeriva Smith, la divisione del lavoro potrebbe ridurre l'insieme di opportunità cui il singolo ha accesso, favorendo la concentrazione su poche e ripetitive mansioni. Naturalmente, qualsiasi contesto, compreso uno di non mercato, influenza la gamma di libertà che si è in grado di soddisfare. Il punto è, tuttavia, trascurato dalla visione dei mercati come regno della libertà naturale, la quale tende ad attribuire le scelte unicamente alla libertà individuale, nella sottovalutazione del peso delle opportunità di scelta disponibili.

Terzo, la visione del mercato quale luogo di esercizio di diritti naturali di libertà ignora l'elemento di potere insito nei diritti di proprietà. Esempari sono, al riguardo, le parole di Böhm<sup>4</sup>, secondo cui «la concorrenza è in nessun modo solo un meccanismo incentivante, ma è soprattutto uno strumento per lo svuotamento del potere... il più magnifico e più

ci sia il dovere di cittadinanza rispetto al caso in cui si utilizzino i prezzi. In tal caso, la compensazione richiesta rischia di essere così elevata da pregiudicare la collocazione stessa della discarica.

<sup>3</sup> Nella stessa direzione, cfr. anche Arnspenger e De Villé, 2004.

<sup>4</sup> La citazione, dalla traduzione tedesca, è in Vanberg, 2001, p. 46.

ingegnoso meccanismo per lo svuotamento del potere nella storia». Similmente, per Röpke<sup>5</sup>, «il processo dell'economia di mercato è per così dire un plébiscite de tous les jours». Il potere esisterebbe solo nei mercati non competitivi. E, invece, così non è.

Il potere esiste anche nei mercati competitivi in quanto la concorrenza richiede l'esistenza di diritti di proprietà e questi ultimi, lungi dal governare unicamente i rapporti fra individui e beni, governano anche le relazioni fra individui, conferendo/negando potere circa cosa spetta agli uni e cosa spetta agli altri. Come già affermava Walras, «la proprietà è solo un altro nome per il monopolio»<sup>6</sup> o, nei termini di Rodotà (1981), essa è un «terribile diritto» proprio perché implica potere di esclusione o, ancora, nei termini di Ferrajoli (2007), perché include un elemento potestativo, fonte di effetti sulle sfere giuridiche altrui. Ciò che l'uno ha/ricive/può fare influenza quanto l'altro ha/ricive/può fare.

In breve, come i critici della visione del mercato come luogo di libertà naturale spesso dimenticano il valore delle libertà che il mercato rende possibile, così gli apologeti appiattiscono i diritti di proprietà all'elemento delle libertà, ciechi a quello del potere. Il che implica ignorare rischi di abuso e di iniquità nella distribuzione del potere stesso.<sup>7</sup>

Non solo: se i diritti di proprietà hanno a che fare con il potere, i mercati diventano essi stessi «organizzazioni o sistemi di governance fortemente politici, dove gruppi contrapposti di membri o di *stakeholders* sono frequentemente coinvolti in intense battaglie su come modificare le regole e la struttura di mercato sulla base dei propri interessi particolari» (Mattli, 2019, p. 4, trad. mia). Inutile, credo, aggiungere la disuguaglianza di potere fra tali gruppi.

In ogni caso, la concorrenza è spesso inficiata da intensi problemi informativi e, laddove tali problemi esistono, il ruolo del potere diventa

<sup>5</sup> La citazione è dall'edizione del 2001, p. 125.

<sup>6</sup> La citazione è in Posner e Wyl, 2018. Nella medesima prospettiva, cfr. anche il primo movimento di Diritto ed economia sviluppatosi negli Stati Uniti presso l'Università di Columbia. Per una approfondita descrizione di tale movimento e del suo capostipite, Hale, cfr. Fried, 2009. Naturalmente, diversa era la posizione degli economisti classici, secondo cui la divisione del prodotto sociale, anziché dai rapporti di scarsità fra i beni e dalle preferenze, dipendeva dai rapporti di forza.

<sup>7</sup> A margine la definizione stessa dei diritti di proprietà condiziona la specificazione delle preferenze, come sottolineato dal cosiddetto effetto dotazione. Vale a dire, essere titolari di un diritto induce una valutazione diversa da quella che faremmo se il diritto fosse attribuito all'altro soggetto.

ancora più pronunciato. Nel mercato del lavoro, ad esempio, il datore di lavoro non è mai perfettamente in grado di osservare lo sforzo dei lavoratori e nel mercato dei capitali chi presta non è mai perfettamente in grado di osservare la solvibilità nel tempo dei debitori. Queste asimmetrie informative portano alla stipula di contratti incompleti, i quali inevitabilmente lasciano alla parte più forte (chi assume e chi presta) il potere residuale sugli aspetti non specificati dal contratto<sup>8</sup>.

Nei mercati sono, inoltre, inevitabili carenze informative circa ciò che può essere attribuito ai singoli. Quanto offriamo sul mercato, infatti, è inestricabilmente interconnesso con ciò che il mondo e gli altri offrono; è co-prodotto anziché individualmente prodotto. Basti pensare all'apporto offerto dalle risorse naturali disponibili, dalle infrastrutture economiche e dalle tecnologie ereditate dal passato, dagli investimenti pubblici effettuati e dalle risorse immateriali fornite dal capitale sociale prevalente e dall'etica del lavoro, da coloro con i quali si lavora. Se l'informazione sul contributo offerto dagli altri fosse disponibile, la concorrenza permetterebbe la rilevazione dei contributi individuali. Dato l'apporto dei fattori esterni, i diversi soggetti competerebbero gli uni contro gli altri e l'equilibrio di mercato rifletterebbe i contributi individuali. Ma come disporre delle informazioni necessarie? Ciò appare impossibile, con la conseguenza che la distribuzione del valore aggiunto rimane influenzata dai poteri conferiti dai diritti di proprietà.

Infine, i mercati sono popolati da imprese e le imprese altro non sono se non organizzazioni gerarchiche. Sono un governo, un governo privato anziché pubblico, ma sempre un governo, come tale caratterizzato da rapporti di potere<sup>9</sup>. Le imprese, poi, amplificano il peso della produzione di squadra e, con esso, le difficoltà di distinzione dei contributi individuali<sup>10</sup>.

Quarto, si pone la questione della distanza fra qualsiasi visione di un mercato competitivo e la realtà odierna. Oggi viviamo in un contesto di capitalismo finanziario dove le finalità finanziarie rafforzano il peso delle preferenze auto-interessate e materialistiche<sup>11</sup>. Tali finalità, a loro

<sup>8</sup> Per un'introduzione all'amplessissima bibliografia sul tema, cfr. Bowles, Gintis, 1990.

<sup>9</sup> Sul tema, cfr. Anderson, 2017, e Sacconi, 2014.

<sup>10</sup> Per approfondimenti sui limiti della visione del mercato come luogo della libertà naturale, mi permetto di rimandare anche a Granaglia, 2015.

<sup>11</sup> Sul peso più complessivo delle preferenze auto-interessate e materialistiche oggi, cfr. Skidelski e Skidelski, 2012.

volta, favoriscono la diffusione di imprese con una struttura di governance che vede top manager dotati di un enorme potere a vantaggio della massimizzazione del valore per gli azionisti, non importa quali possano essere i costi per i lavoratori. Con buona pace degli esegeti più estremisti, i mercati finanziari sono, inoltre, dominati da asimmetrie informative e, come sopra indicato, maggiori sono tali asimmetrie, maggiore è il potere di influenza di chi più sa a proprio vantaggio e a danno degli altri.

Al contempo, i mercati sono caratterizzati da una concentrazione di potere che rende smisurata la distanza dalla metafora del mercato. Solo per fare alcuni esempi, Google ha circa il 70% del mercato globale dei motori di ricerca; Amazon quasi il 50% del commercio online, con punte in alcuni settori dell'80%. Google e Facebook ricevono più del 90% della spesa per pubblicità nei paesi industriali avanzati. Fra il 1997 e il 2013 il numero di società quotate in borsa negli Stati Uniti si è dimezzato. Ben il 46% del Pil è riconducibile alle prime 100 società di Fortune e il numero di start-up è il più basso dal 1970.

Concentrazione di mercato implica potere sui prezzi e, con esso, potere di accedere a rendite. Ad esempio, nei paesi industriali avanzati abbiamo in questi anni assistito a un incremento medio del *mark up* (divario fra prezzi e costi) attorno al 43% (Diez e al., 2018). Secondo De Loecker, Eeckout e Unger (2018), per l'impresa media statunitense il *mark up*, nel 2014, era pari a circa il 67%, mentre era il 18% nel 1980. Al contempo, imprese come Amazon e Wal-Mart, insieme alle grandi catene del valore e alle grandi reti di distribuzione, aumentano il loro potere (monopsonistico) nei confronti dei produttori/lavoratori impiegati. Le piattaforme digitali, dal canto loro, sfruttano il contributo fornito dagli utenti non solo appropriandosi del valore dei dati personali forniti senza offrire alcuna remunerazione in cambio, ma anche sviluppando algoritmi che permettono discriminazioni inique fra le persone (ad esempio, nelle modalità di assunzione o nell'amministrazione della giustizia). Concentrazione complessiva di ricchezza e uso dei dati personali creano anche rischi aggiuntivi per il funzionamento della democrazia.

### 3. Conclusioni

Di fronte a questa situazione, l'esortazione di Pennacchi a occuparsi del rapporto fra mercati e valori va accolta con urgenza. Non occuparsene,



nel falso convincimento che *de gustibus non disputandum est*, implica di fatto favorire solo alcuni interessi e valori a danno di altri che sono cruciali per la giustizia sociale. Il mercato è certamente strumento di libertà, ma, contro la naturalizzazione del mercato, le finalità di quest'ultimo vanno pubblicamente discusse al fine di evitare la predominanza di un'unica classe di preferenze, quelle materialistiche e auto-interessate; la riduzione delle libertà alle libertà di mercato, quando cruciale è anche la natura delle opportunità disponibili, e la sottovalutazione del ruolo inevitabile del potere, addirittura nei mercati di concorrenza. E, in ogni caso, qualsiasi riflessione seria deve abbandonare la metafora astratta e atemporale di un mercato fra monadi per calarsi nella realtà del capitalismo finanziario odierno.

RPS

Elena Granaglia

### Riferimenti bibliografici

- Anderson E., 2017, *Private Government*, Princeton University Press, Princeton.
- Arnsperger C. e De Villé P., 2004, *Can Competition Ever be Fair? Challenging the Standard Prejudice*, «Ethical Theory and Moral Practice», vol. 7, n. 4, pp. 433-451.
- Basu K., 2007 *Coercion, Contract and the Limits of the Market*, «Social Choice and Welfare», vol. 29, n. 4, pp. 559-579.
- Bowles S. e Gintis H., 1990, *Contested Exchange: New Microfoundations for the Political Economy of Capitalism*, «Politics and Society», vol. 18, n. 2, pp. 165-222.
- De Loecker J., Eeckhout J. e Unger G., 2018, *The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.janeeckhout.com/wp-content/uploads/RMP.pdf>.
- Díez F., Leigh D. e Tambunlertchai S., 2018, *Global Market Power and its Macroeconomic Implications*, IMF WP/18/137.
- Ferrajoli L., 2007, *Principia Juris*, vol. I, Laterza, Bari.
- Frey B. e Oberholzer-Gee F., 1997, *The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out*, «American Economic Review», vol. 87, n. 4, pp. 746-755.
- Fried B., 2009, *The Progressive Assault on Laissez Faire: Robert Hale and the First Law and Economics Movement*, Harvard University Press, Cambridge.
- Goodin R., 1995, *Laundering Preferences*, in *Utilitarianism as a Public Philosophy*, pp. 132-148, Cambridge University Press, Cambridge.
- Granaglia E., 2015, *Iniquità distributive*, in Ciocca P.L. e Musu I. (a cura di), *Il sistema imperfetto*, Luiss University Press, Roma, pp. 169-190.

- Kahn A., 1996, *The Tyranny of Small Decisions: Market Failures, Imperfections, and the Limits of Economics*, «Kykos», vol. 19, n. 1, pp. 23-47.
- Mattli W., 2019, *Darkness by Design: The Hidden Power in Global Capital Markets*, Princeton University Press, Princeton.
- Mill J.S., 1848, *The Principles of Political Economy*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.bartleby.com/library/prose/3570.html>.
- Nagel T., 1997, *The Last Word*, Oxford University Press, Oxford (trad. it. *L'ultima parola*, Feltrinelli, Milano, 1999).
- Posner E. e Weyl G., 2018, *Radical Markets. Uprooting Capitalism and Democracy for a Just Society*, Princeton University Press, Princeton.
- Robertson D., 1954, *What Does the Economist Economize*, in *Economic Commentaries*, Staples Press Limited, Londra, 1956.
- Rodotà S., 1981, *Il terribile diritto: studi sulla proprietà privata*, il Mulino, Bologna.
- Röpke W., 2001, *Etica e mercato. Pensieri liberali*, Armando Editore, Roma.
- Sacconi L., 2014, *Riformare il capitalismo, oltre il mito del «valore per gli azionisti»*. *Il modello di impresa socialmente responsabile e la sua governance democratica e multi-stakeholder*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, gennaio/marzo, pp. 33-62.
- Sandel M., 2013, *What Money can't Buy: The Moral Limits of Markets*, Farrar, Straus and Giroux, New York (trad. it: *Quello che i soldi non possono comprare. I limiti morali del mercato*, Feltrinelli, Milano, 2013).
- Skidelski R., Skidelski E., 2012, *How Much is Enough?*, Allen Lane, Londra.
- Titmuss R., 1971, *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*, Pantheon Books, New York.
- Vanberg V., 2011, *The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism*, Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics n. 4.

## Discutere sui valori è necessario

**Stefano Petrucciani**

RPS

*Scopo dell'articolo è quello di proporre alcune riflessioni attorno al volume di Laura Pennacchi, De valoribus disputandum est.*

*Secondo Pennacchi la prospettiva della giustizia sociale deve essere integrata con una riflessione*

*sulla questione della «vita buona», che può essere sviluppata partendo dalla tradizione della teoria critica, da Marcuse a Honneth e Jaeggi. Prendendo le mosse da questo orizzonte teorico, l'obiettivo è quello di proporre un nuovo modello «umanistico» di società.*

### 1. Due dogmi del liberalismo mainstream

Il pensiero liberale *mainstream* si muove oggi, nella stragrande maggioranza dei suoi esponenti, all'interno dei limiti fissati da due assunti di fondo (io li definirei due dogmi) che non è affatto semplice mettere in discussione. Il primo afferma che la scelta tra i valori o i fini non può essere sorretta da argomentazioni o giustificazioni razionali, ma si basa in ultima istanza su una sorta di arbitrio decisionistico: per esempio, la preferenza per la democrazia o la giustizia sociale non si può motivare in base a buone ragioni, ma riposa in fondo su una decisione.

Il secondo dogma condiviso dalla maggior parte degli autori liberali afferma che il compito della politica deve essere quello di garantire il giusto trattamento o l'eguale rispetto per ogni individuo, per ogni partner della cooperazione sociale; non quello di occuparsi del modo in cui ciascuno ricerca il proprio bene o la propria felicità; non quello di individuare un qualche bene comune che debba essere perseguito. La politica si deve occupare del *giusto* e non del *bene*; suo obiettivo è fissare le regole della convivenza ordinata, consentire a ciascuno di muoversi liberamente senza essere ostacolato dagli altri; mentre essa sbaglia se pretende di indicare agli individui il modo in cui devono vivere o i beni collettivi che meritano di essere ricercati. La politica, cioè la regola comune, riguarda la giustizia; la ricerca della vita buona, invece, è un problema che ognuno deve risolvere da sé. E uno Stato che entrasse in

questa sfera sarebbe subito condannato come Stato etico o paternalista. Dal mio punto di vista, il merito dell'ultimo libro di Laura Pennacchi<sup>1</sup> (che s'intitola, in latino volutamente un po' maccheronico, *De valoribus disputandum est*) sta proprio nella nettezza con cui l'autrice si impegna a smontare questi due dogmi ampiamente condivisi dal pensiero liberale moderno. Un lavoro indispensabile, questo, perché, almeno a mio modo di vedere, se non si riprende il discorso dalle basi, cioè dai valori di fondo, la costruzione di una visione critica degli assetti sociali del mondo presente risulterà sempre molto debole. Per esempio: molti di noi sono convinti che la solidarietà sia *meglio* dell'egoismo o della competizione esasperata; ma meglio in base a che cosa? In forza di quali argomenti? Se non è capace di rispondere a queste domande, il discorso critico si riduce a una esortazione piuttosto sterile, che lascia il tempo che trova.

Ma vediamo dunque, seguendo il filo delle molte e informate riflessioni che Laura Pennacchi sviluppa nel suo libro, secondo quali linee si può sviluppare una critica alle tesi largamente diffuse nel pensiero contemporaneo che qui sopra abbiamo rapidamente ricordato. La tesi secondo la quale, contrariamente a quanto sostiene l'autrice, sui valori e sulle scelte di fondo *non est disputandum* può vantare un pedigree che affonda le sue radici in molte delle più influenti prospettive del pensiero novecentesco.

Volendo sintetizzare si potrebbe dire che il pensiero del Novecento si iscrive, nelle sue linee principali, all'interno di quel «politeismo dei valori» che era stato teorizzato da Max Weber: per il grande sociologo i diversi valori sono come tanti dèi in conflitto gli uni con gli altri; questo conflitto non può essere deciso mediante argomenti razionali, ma solo attraverso una scelta. Su questa falsariga si muovono, come ha mostrato un grande filosofo controcorrente, Karl-Otto Apel, sia le filosofie di orientamento scientifico, sia quelle di taglio esistenzialistico: per le prime, i valori sono esclusi dall'ambito di ciò di cui si può avere una conoscenza certa e scientifica; per le seconde, essi sono dipendenti dalle scelte esistenziali dei singoli, sottratte ad ogni criterio razionale o universale. Questo stesso orientamento di fondo, come nota Pennacchi, è anche alla base della concezione della razionalità che connota l'economia neoclassica moderna: la razionalità è tutta confinata nell'ambito

<sup>1</sup> Pennacchi L., 2018, *De valoribus disputandum est. Sui valori dopo il neoliberismo*, Mimesis, Milano.

della scelta più efficace dei mezzi, l'agente economico è qualificato come un individuo autointeressato e teso a massimizzare la sua utilità, mentre i fini e i valori sono espulsi «dall'ambito del razionalmente indagabile e tematizzabile» (Pennacchi, 2018, p. 73). Si possono conoscere razionalmente i mezzi adeguati a determinati scopi, ma niente si può dire su quali siano gli scopi degni di essere perseguiti.

## 2. Ethos democratico e vita buona

Romperne questa gabbia concettuale non è facile; e allora, per lavorare in questo senso, Pennacchi compie un percorso, ricchissimo di letture e di informazioni, attraverso quelle prospettive di pensiero che hanno imboccato strade diverse, e che hanno lavorato su quella che, nell'orizzonte contemporaneo, è un'opzione sicuramente minoritaria. Per la critica alla indecidibilità dei valori, un punto di partenza insostituibile resta sicuramente il pluridecennale lavoro di Habermas (che ha da poco festeggiato il novantesimo compleanno): l'universalismo, il rispetto di tutte le persone non sono una scelta possibile accanto ad altre ugualmente plausibili; sono un imperativo della ragione stessa che, in quanto coesistente al linguaggio, include già il riconoscimento della dignità e dei diritti di ogni parlante attuale o potenziale. Giustamente Pennacchi insiste sul valore di questo insegnamento: facendo riferimento alla concezione habermasiana e alla costante polemica del grande filosofo contro il nichilismo normativo e il «disfattismo della ragione», l'autrice osserva che «la democrazia esalta l'insopprimibile valore degli esseri umani come soggetti capaci di discorso ragionato, argomentazione, dialogo, intercomunicatività, e qui sta il suo prodigioso umanesimo. Gli individui della democrazia non sono gli agenti della razionalità strumentale e nemmeno gli attori astratti del contratto sociale utilitaristico. L'*ethos* profondo della democrazia si basa non solo su obblighi giuridici ma sulla condivisione culturale e morale di valori e principi, con fondamento, e traduzione, costituzionale» (*ivi*, pp. 59-60).

Il ragionamento di Laura Pennacchi, però, non si ferma all'accertamento di questo punto basilare, che è il valore fondamentale umanistico del rispetto di tutte le persone, che si traduce negli ordinamenti democratico-costituzionali. La ricerca si spinge anche oltre, verso una riflessione problematica su quel tema della «vita buona» che, come abbiamo detto, era stato il cuore della riflessione etico-politica dell'antichità classica, ma

RPS

DISCUTERE SUI VALORI È NECESSARIO

è invece radicalmente tagliato fuori dalle correnti principali del liberalismo moderno. Emblematico ed influente, da questo punto di vista, è l'insegnamento di Kant il quale, prendendo le distanze da ogni visione eudaimonistica, insisteva sul fatto che lo Stato deve limitarsi ad assicurare la ordinata coesistenza delle tante libertà arbitrarie individuali, ma non deve pretendere di insegnare alle persone come devono vivere: non c'è più, come vi era invece nell'antichità classica, una visione cogente di ciò che è bene per l'uomo; in un mondo pluralista ognuno deve essere libero di ricercare la sua felicità come e dove crede meglio.

Ma, se è evidente che il moderno rispetto del pluralismo rappresenta una conquista irrinunciabile, è anche vero che da questa premessa non consegue che sia impercorribile filosoficamente una riflessione su quali sono le condizioni, i contesti, le pratiche che consentono di sviluppare una vita umana fiorente e riuscita. Da questo punto di vista il lavoro di Pennacchi si mostra particolarmente interessato a un confronto con quegli autori che, andando oltre il pur irrinunciabile proceduralismo habermasiano, cercano di entrare più nel concreto, di sviluppare una riflessione attorno a ciò che può significare oggi una «vita buona», soddisfacente, non deprivata e alienata. «Ciò che ci sta a cuore – scrive infatti Pennacchi – è qualcosa di più che la mera correttezza morale, pur tanto importante, perché è l'impossibilità di aggirare e di “privatizzare” – relegandola nell'ambito indecifrabile delle preferenze o in quello altrettanto insondabile delle problematiche “identitarie” – la questione socratica della *eudaimonia*, la questione del “come dovremmo vivere” o di “quali persone vorremmo essere”». Pennacchi insomma ci esorta a non accettare passivamente l'idea che le problematiche concernenti le forme di vita «siano assimilabili a quelle dei gusti e delle preferenze» e quindi che su di esse «non ci sia più niente da discutere» (p. 108).

Il tema è filosoficamente spinoso, ma certo di grande interesse; non vi è dubbio comunque che, nell'affrontarlo, bisogna tener presente che esso ha due facce. Per un verso, quando parliamo di vita buona, facciamo riferimento alle scelte degli individui, che dovrebbero sempre essere libere e rimesse alla loro saggezza pratica; per altro verso, e questo è il punto che qui ci interessa, facciamo riferimento alla società nel suo complesso, ai modelli di vita che essa propone, ai costumi che incoraggia, per dare su di essi un giudizio ed eventualmente per proporre una critica. È evidente che questa è una operazione arrischiata, ma si tratta comunque di una sfida intellettuale che merita di essere raccolta, anche se con la dovuta modestia e con la consapevolezza della propria fallibilità.

Collocandosi da questo punto di vista, Laura Pennacchi ci ricorda come l'analisi e la critica delle forme di vita possa vantare importanti tradizioni, prima fra tutte quella della Scuola di Francoforte. Nella prima generazione della Scuola francofortese chi si interrogò più esplicitamente sul tema della vita buona fu senza dubbio Herbert Marcuse: l'autore di *Eros e civiltà*, come ricorda Pennacchi, sosteneva la tesi che l'autorealizzazione degli individui doveva passare per una trasformazione dei valori portanti della convivenza sociale; e proponeva una prospettiva di emancipazione incentrata su un nuovo soggetto, «liberato dal principio di prestazione capitalistica, pacificato rispetto all'ottica strumentale di acquisizione, di appropriazione, di dominio, intento a coltivare immaginazione, alleanza con la natura, pienezza umana» (p. 116).

### 3. Per una nuova visione «umanistica»

Certamente riletta oggi, a qualche decennio di distanza, una prospettiva come quella che veniva delineata da Marcuse può apparire assai lontana e utopica. Ma a ben guardare le cose non stanno proprio così; anzi, si dovrebbe riconoscere che nel mondo contemporaneo alcuni temi marcusiani, come per esempio la critica all'eccesso di consumi inquinanti e distruttivi e l'istanza di un recupero del rapporto con la natura, improntato anche a ragioni estetiche, hanno acquistato un'attualità ancora più forte.

Ma un lavoro importante, come ricorda Pennacchi, è anche quello cui hanno dato vita le più recenti elaborazioni della teoria critica, da Axel Honneth a Rahel Jaeggi. Pennacchi è interessata in modo particolare alle ricadute sociali ed economiche di questo discorso: la direzione è quella di un nuovo modello di sviluppo «neoumanista», che l'autrice delinea soprattutto nel capitolo conclusivo del volume. Un aspetto centrale della proposta avanzata da Pennacchi è quello che riguarda il contrasto alla invadenza della *commodification*, della mercificazione che interessa anche sfere sociali che precedentemente erano sottratte al mercato, come le università, la ricerca, le *public utilities* come l'acqua, l'energia, le comunicazioni, i trasporti, e anche aspetti del welfare come l'assistenza domiciliare o la previdenza integrativa. L'obiettivo diventa dunque quello di ridisegnare, dopo l'ubriacatura neoliberista che voleva mercatizzare tutto, i confini tra aree di mercato e aree non di mercato: «Le acute contraddizioni del capitalismo finanziarizzato – la scissione tra finanza e produzione, l'espansione senza fine dei bisogni, l'aumento

RPS

DISCUTERE SUI VALORI È NECESSARIO

delle ore di lavoro e la contrazione del tempo libero, il culto del profitto e della ricchezza associato alla creazione di enormi disparità di reddito e di sacche di povertà – esigono un rovesciamento della prospettiva: non dobbiamo più chiederci che cosa serve per raggiungere il benessere, ma che cosa sia davvero il nostro bene».

Ragionando in questa prospettiva, Pennacchi invita a recuperare tutte le grandi tradizioni politiche e di pensiero che hanno operato non tanto per il «superamento» del capitalismo, quanto, più sobriamente e realisticamente, per una sua profonda ed efficace trasformazione. Ci invita a non smarrire le acquisizioni che dobbiamo al grande pensiero di Keynes, alla «socialdemocrazia svedese animata dal pensiero dei coniugi Myrdal», al «laburismo inglese influenzato da Beveridge», e soprattutto alla grande stagione del New Deal rooseveltiano (p. 142). Oggi queste importanti tradizioni possono essere attualizzate sottolineando l'importanza di temi come la democrazia economica e il ripensamento dei diritti di proprietà, l'orientamento dell'innovazione verso fini socialmente desiderabili, la valorizzazione del lavoro con tutta la sua ricchezza di elementi culturali e cognitivi, la riqualificazione del ruolo comunque irrinunciabile degli investimenti pubblici. Se capiamo bene, in sostanza, la proposta che Pennacchi sviluppa in modo molto ricco e multidimensionale è quella di riportare le dinamiche dell'economia di mercato capitalistica dentro un quadro definito da finalità sociali e da politiche democratiche. Una prospettiva certamente difficile e indubbiamente molto ambiziosa, ma, a mio modo di vedere, un buon punto di partenza per riflettere sugli obiettivi che ci possiamo dare in tempi difficili e opachi come quelli che stiamo attraversando.



## **APPROFONDIMENTO**



## Per quale Terzo settore è pensata la riforma? Nodi, rischi e sfide applicative

**Emanuele Polizzi**

RPS

*La recente riforma del Terzo settore (L. n. 106 del 6 giugno 2016) costituisce un punto di arrivo di un mutamento del mondo associativo avvenuto negli ultimi decenni ma anche il punto di partenza di un processo attuativo che si produrrà nel corso dei prossimi anni. Il presente articolo presenta le caratteristiche salienti della riforma, ne indica alcune delle principali sfide aperte e opportunità e ne mette in luce alcuni possibili rischi, in particolare*

*riguardo al rapporto con il welfare pubblico, al centralismo della governance del nuovo sistema e delle forme di rappresentanza. L'esito di questa sfida dipenderà da quanto gli attori istituzionali chiamati ad attuarla, in particolare governo centrale ed enti locali e quelli dello stesso Terzo settore, sapranno bilanciare il processo di ibridazione col mercato con il mantenimento del radicamento territoriale e culturale del Terzo settore.*

### *1. Introduzione*

La riforma del Terzo settore approvata tre anni fa, con legge delega n. 106 del 6 giugno 2016 e successivi decreti attuativi, ha introdotto rilevanti cambiamenti normativi, in grado di generare conseguenze profonde sul mondo associativo italiano e sulle sue politiche sociali. La portata della riforma non si limita infatti a riordinare il panorama delle regole che definiscono quali siano i vincoli e le possibilità di azione per le organizzazioni del Terzo settore, ma promuove una più generale visione di sistema, nella quale si ampliano e in parte si modificano le funzioni di tale settore, portando ad una sostanziale trasformazione nel modo in cui questo pezzo di mondo associativo si rapporta con le istituzioni pubbliche, con il mercato e con la cittadinanza. Diversi contributi si sono soffermati sulle possibili conseguenze che la riforma potrà avere sul welfare pubblico e sulle criticità che lo caratterizzano: carenza di risorse, scarso universalismo, frammentazione territoriale, separazione tra settori di intervento, rigidità dell'offerta di servizi rispetto alle trasformazioni dei bisogni (Fazzi, 2017; Busso, 2017; Campedelli, 2018). Altri ne mettono in luce soprattutto le potenzialità, in termini di

spinta e allargamento del Terzo settore verso una maggiore capacità innovativa e imprenditoriale (Aliberti, 2016; Gori e Zandonai, 2018). Questo articolo verterà soprattutto sui nodi riguardanti il tipo di Terzo settore a cui questa riforma è indirizzata e in particolare sul fatto che essa appare disegnata per promuovere soprattutto le forme più strutturate, più grandi, più professionalizzate e imprenditoriali del Terzo settore. Ciò prefigura un processo di maggiore orientamento al mercato e di managerializzazione di tale settore, in parte simile a quanto occorso in altri contesti nazionali (Skocpol, 2003; Eikenberry e Kluver, 2004), e pone interrogativi sul come le sue organizzazioni possano continuare a svolgere alcune funzioni «civiche» che molte di esse hanno praticato storicamente: la funzione di coinvolgimento sociale dei cittadini sui problemi collettivi (Biorcio e Vitale, 2016), la funzione di innovazione sociale nelle risposte a tali problemi (Ascoli e Pavolini, 2017) e soprattutto la funzione di *advocacy* rispetto al welfare pubblico (Licursi e Marcello, 2017).

Il presente articolo discute dunque alcune tra le principali questioni problematiche sollevate dalla riforma, partendo da una ricognizione sintetica delle caratteristiche di diversificazione in corso nel Terzo settore italiano, proseguendo con una disamina dei principali elementi di novità introdotti dalla riforma e degli interrogativi che essi pongono e delineando infine alcune sfide relative all'implementazione della riforma stessa.

## 2. Il Terzo settore italiano oggi e nella sua evoluzione

Per inquadrare la stagione di cambiamento in atto nel Terzo settore italiano è utile riassumere anzitutto alcuni dati generali sulle dimensioni del settore, nelle sue diverse articolazioni.

La fotografia complessiva più recente fornita dal Censimento Istat sulle istituzioni non-profit<sup>1</sup>, che pure non coincide esattamente con la categoria di Terzo settore (Barbetta, Ecchia e Zamaro 2016)<sup>2</sup>, offre un quadro generale di alcune sue caratteristiche strutturali. Essa ci dice che le

<sup>1</sup> Elaborazione dai dati definitivi del Primo censimento permanente sulle istituzioni non profit aggiornato al 31 dicembre 2015.

<sup>2</sup> La definizione Istat di istituzioni non profit, derivata dal System of National Accounts delle Nazioni Unite, è data dalla mancanza di profitto per produttori, controllori o finanziatori delle attività. La definizione di Terzo settore uscita dalla riforma si concentra invece su finalità e attività sociali prodotte.

istituzioni non profit attive in Italia sono 336.275, nelle quali sono attivi 5,5 milioni di volontari, 788 mila dipendenti e 294 mila lavoratori esterni. Rispetto al 2011 il numero delle organizzazioni con dipendenti è aumentato del 32,2%, il numero di dipendenti del 15,8%, quello dei lavoratori esterni dell'8,5% e quello dei volontari del 16,2%.

La stragrande maggioranza di questo settore è composta da associazioni, riconosciute e non (85,3%), mentre il rimanente sono cooperative sociali (4,3%), fondazioni (2,2%) e altre figure giuridiche. Tale prevalenza delle associazioni, spiegabile con il vasto numero di realtà associative di piccole e piccolissime dimensioni, cambia in modo rilevante se si guarda al numero dei dipendenti: le cooperative sociali impiegano infatti il 52,7% dei dipendenti del Terzo settore, le associazioni il 19,1%, le fondazioni il 12,1% e le altre forme giuridiche il 16,1%.

Anche per quanto riguarda i settori di attività, la fotografia varia molto se si guarda al numero di dipendenti anziché al numero delle organizzazioni. Il settore «cultura, sport e ricreazione» domina in termini di numero di enti (64,3%), mentre tutti gli altri<sup>3</sup> si aggirano tra lo 0,5% e il 4,8%, tranne quello assistenziale e di protezione civile (9,3%) e quello sindacale e di rappresentanza di interessi (6,4%), comunque inferiori al 10%. Guardando però al numero di occupati vediamo che il settore assistenziale e di protezione civile prevale su tutti gli altri, impiegando il 36,5% degli occupati, seguito dal settore sanitario (22,6%) e dell'istruzione (15,1%). È poi rilevante notare che di tutto il Terzo settore ben il 91% dei volontari opera nelle associazioni e per quasi 2/3 in attività non market, cioè che non prevedono la vendita di alcun bene o servizio, e soprattutto nel settore cultura, ricreazione e sport, mentre il loro contributo risulta esiguo nelle realtà più professionali come le cooperative sociali e le fondazioni.

Per quanto riguarda le dimensioni economiche, il 61% delle organizzazioni non profit ha entrate inferiori ai 30 mila euro, il 38,1% le ha inferiori ai 10 mila e il 22,6% le ha comprese fra i 10 mila e i 30 mila euro. Le organizzazioni con dimensioni maggiori, cioè con entrate comprese fra 30 mila e 100 mila euro, sono il 20,9% e solo il 18,4% ha entrate superiori a 100 mila euro. Prevalgono quindi le organizzazioni con piccoli volumi di entrate. Se andiamo a vedere però come si ripartisce il

<sup>3</sup> Gli altri settori, oltre a Cultura, sport e ricreazione, sono: Istruzione e ricerca, Sanità, Assistenza sociale e protezione civile, Ambiente, Sviluppo economico e coesione sociale, Tutela dei diritti e attività politica, Filantropia e promozione del volontariato, Cooperazione e solidarietà internazionale, Religione, Relazioni sindacali e rappresentanza interessi, Altre attività.

RPS

PER QUALE TERZO SETTORE È PENSATA LA RIFORMA? NODI, RISCHI E SFIDE APPLICATIVE

volume finanziario per tipo di organizzazione, vediamo che le associazioni, pur essendo la grande maggioranza del Terzo settore, assorbono una quota ridotta di risorse. Esse dichiarano infatti mediamente entrate per 121 mila euro, mentre le cooperative sociali per 866 mila e le fondazioni per oltre 1,5 milioni. È inoltre il tipo di entrate a variare in modo rilevante tra le diverse forme di Terzo settore: l'89% dei contributi versati dagli associati a organizzazioni di Terzo settore è riconducibile ad associazioni, mentre le cooperative sociali incamerano il 40,6% e il 39,1% dei proventi del settore, rispettivamente da contratti e/o convenzioni con istituzioni e/o enti pubblici nazionali e internazionali e dai proventi/entrate derivanti dalla vendita di beni e servizi (Zamaro, 2019). Ciò che si intravede da questi dati è una forte polarizzazione nel settore (Barbetta, Ecchia e Zamaro, 2016; Lori, 2017; Zamaro, 2019): da una parte organizzazioni di tipo associativo, molto numerose e di piccole dimensioni, basate essenzialmente su risorse di tempo ed economiche volontarie degli associati e dedite prevalentemente ad attività culturali, sportive o di tempo libero; dall'altra organizzazioni più grandi, professionali e più imprenditoriali, che producono beni e servizi soprattutto nel campo del welfare e della salute, in larga parte in forma mediata da pubbliche amministrazioni e che danno occupazione ad un alto numero di lavoratori e hanno un basso numero di volontari. Tale differenziazione è il frutto di un processo partito già negli anni '90, con lo sviluppo del mondo della cooperazione sociale verso la professionalizzazione, favorito dalle leggi di settore come la 381 del 1991 (Colozzi e Bassi, 2003; de Leonardis, 1998) e dal diffondersi di modelli di welfare mix nelle politiche sociali locali (Ascoli e Ranci, 2003; Pavolini, 2003). Negli ultimi due decenni, peraltro, anche una parte del volontariato ha sviluppato una forma di professionalizzazione, facendo crescere la percentuale di organizzazioni con personale retribuito da un decimo a un quinto, soprattutto nel Centro-Nord, e percorrendo così un processo di ibridazione con il Terzo settore più imprenditoriale (Ascoli e Pavolini, 2017; Forno e Polizzi, 2016). Dunque la polarizzazione non coincide del tutto con la forma giuridica dell'ente.

Rispetto a questa dinamica, la crisi economica iniziata nel 2008, con la riduzione della disponibilità di risorse per il welfare locale che ne è scaturita, ha avuto l'effetto di spingere ancor di più una parte del Terzo settore, e in particolare la sua componente di cooperazione sociale, verso lo sviluppo imprenditoriale. L'ambizione che caratterizza questa spinta è quella di aprire vie di innovazione sociale (Monteduro, 2017), cercando di superare il rapporto di mutuo accomodamento con l'ente

pubblico (Pavolini, 2003) per l'esternalizzazione dei servizi di welfare e rivolgendosi sempre più direttamente alla domanda privata o aziendale di servizi di welfare e al finanziamento di donatori privati e filantropici, come le fondazioni di origine bancaria o aziendale. Il rapporto con tali mondi, diversi da quelli più tradizionalmente legati al non profit, ha comportato un processo di mutamento di molte organizzazioni di Terzo settore, spesso chiamato processo di «ibridazione» (Brandsen e Karrè, 2011; Venturi e Zandonai, 2016), nella direzione di una maggiore propensione a «mettere in valore» e rendere visibile l'impatto sociale del proprio operato, sia sul piano dell'occupazione che su quello dell'efficacia nella gestione di beni e servizi.

In questo quadro sintetico possiamo ipotizzare che la riforma del 2016 costituisca un mutamento funzionale alla direzione di sviluppo qui delineata, promuovendo selettivamente gli aspetti dell'organizzazione e dell'azione dei soggetti del Terzo settore che assecondano lo sviluppo imprenditoriale. Nel prossimo paragrafo sintetizziamo quindi alcuni aspetti della riforma che permettono di cogliere come essa svolga questo ruolo di promozione selettivo.

### *3. Le novità della riforma del Terzo settore*

La riforma del 2016 affronta in un'unica legge delega una serie di temi che riguardano tutto il variegato e complesso mondo di associazioni, cooperative, fondazioni, imprese sociali, organizzazioni di volontariato e consorzi che compongono il settore. Anzitutto, la nuova legge riforma il titolo II del libro I del Codice civile, risalente al 1942, che definiva strettamente cosa gli enti associativi potessero fare, in una logica concessoria, per passare ad una formulazione maggiormente in linea con il principio di sussidiarietà contenuto nella riforma del titolo V della Costituzione dal 2001 (Arena e Cotturri, 2010), secondo la quale a essere decisivi non sono tanto le forme giuridiche che un ente assume, dietro alle quali si possono celare anche comportamenti opportunisti o addirittura criminali (Moro 2014), bensì le finalità e le attività che esso svolge. Un tale cambio di prospettiva implica che per essere riconosciuti, da parte del sistema istituzionale, come enti di Terzo settore, godere dei relativi benefici fiscali e attivare relazioni con le pubbliche amministrazioni le organizzazioni debbano produrre una documentazione assai onerosa, in termini di bilancio economico e sociale, di requisiti di appropriatezza e di garanzie di utilizzo non opportunistico del proprio

RPS

PER QUALE TERZO SETTORE È PENSATA LA RIFORMA? NODI, RISCHI E SFIDE APPLICATIVE

status. Una conseguenza di tale appesantimento rendicontativo sarà probabilmente il mettere sotto forte pressione le organizzazioni più piccole (Ascoli, 2017): in primo luogo le associazioni di volontariato, spesso di ridotte dimensioni e meno attrezzate di risorse e competenze, ma anche alcune cooperative sociali, le quali vengono trasformate automaticamente in imprese sociali dalla riforma. Inoltre, tale trasformazione muta il ruolo dell'istituzione pubblica, che non è più chiamata solo a svolgere controlli di forma ma a saper distinguere quali attività siano effettivamente reputabili come di interesse generale. Si tratta di un ruolo nuovo, assai complesso, che la legge pone in capo al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e che richiede competenze e risorse consistenti per il monitoraggio e il controllo e un continuo aggiornamento delle categorie di classificazione, visto il mutare continuo di bisogni e risposte sociali generate dalla cittadinanza.

Un altro nodo connesso a questo cambio di prospettiva è l'introduzione di un sistema di *valutazione dell'impatto sociale delle attività* delle organizzazioni di Terzo settore (art. 14 del Codice del Terzo settore)<sup>4</sup>. Si tratta di un criterio problematico, poiché la logica dell'impatto sociale, se usata con un criterio eccessivamente standardizzato di misurazione del valore, può generare disparità a favore delle attività il cui successo è più facilmente raggiungibile o più chiaramente visibile e a sfavore di quelle più complesse e il cui successo è meno direttamente percepibile. L'impatto sociale ha inoltre il problema di essere molto difficile da misurare con un unico sistema valutativo (Zamagni, Venturi e Rago, 2015). Usare cioè parametri unici di valutazione rischierebbe di porre su uno stesso piano metrico attività e contesti troppo diversi e che partono da potenzialità iniziali di successo, cioè di impatto sociale, troppo distanti. La stessa commissione ministeriale istituita ad hoc per individuare una misurazione condivisa, presieduta da Stefano Zamagni, non è infatti riuscita a individuare parametri unitari di misurazione (Caselli, 2019), giungendo alla conclusione che ogni ente di Terzo settore dovrà individuare il proprio metro di misurazione dell'impatto.

Un altro aspetto di mutamento assai importante della nuova normativa è quello che riguarda la promozione e la facilitazione del reperimento di risorse economiche e materiali per le organizzazioni di Terzo settore, in particolare per le imprese sociali (Venturi e Zandonai, 2017). Le novità

<sup>4</sup> Per valutazione dell'impatto sociale si intende la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato.



in questo ambito sono numerose. Per esempio si introduce la possibilità per le imprese sociali di adottare forme di parziale remunerazione del capitale sociale investito, pur mantenendo la prevalente destinazione degli utili al conseguimento dell'oggetto sociale, e assoggettandole comunque nei limiti massimi previsti per le cooperative a mutualità prevalente (cioè non più del 4% circa). In questo modo diventano parte del Terzo settore non più solo i soggetti che non perseguono alcuno scopo di lucro, ma anche quelli che, pur non avendo il lucro come scopo prevalente, consentono l'esistenza di alcuni margini di remunerazione del capitale investito, sia pure in forma limitata. Altra novità importante è la possibilità di svolgere attività in settori prima non previsti, seppur solo per le imprese sociali, come ad esempio il turismo, la gestione di attività artistiche, culturali e ricreative, l'housing sociale, il microcredito, il commercio equo e solidale, la cooperazione allo sviluppo, l'agricoltura sociale. Ancora, la riforma per la prima volta permette l'ingresso nei consigli di amministrazione delle imprese sociali al personale operante in imprese private profit e imprese pubbliche, consentendo così di ibridare con queste ultime non solo le forme organizzative ma anche le figure della governance. La riforma, poi, amplia e razionalizza lo strumento del 5 per mille, già introdotto in Italia da diversi anni, con la semplificazione e revisione dei criteri di accreditamento dei soggetti beneficiari e dei requisiti per l'accesso, e l'introduzione di obblighi di pubblicità per le risorse ad esso destinate. Si individuano inoltre altri strumenti di sostegno economico per gli enti di Terzo settore, come l'istituzione di un fondo di sostegno specifico, dell'ammontare iniziale di 10 milioni di euro, e della Fondazione Italia Sociale, un soggetto che ha il compito istituzionale di sostenere gli attori del settore, mediante l'apporto di risorse finanziarie e di competenze gestionali, con una dotazione iniziale di un milione di euro. È da rilevare in proposito il fatto che tale fondazione sia giuridicamente un ente di diritto privato e abbia un consiglio di amministrazione nominato per 6/10 da privati, cosa che ha suscitato critiche di opacità e di scarsa sussidiarietà da parte di molti osservatori<sup>5</sup>. Ancora, la riforma promuove e facilita l'assegnazione di immobili pubblici inutilizzati o confiscati alla criminalità organizzata agli enti del Terzo settore, seguendo una strada

<sup>5</sup> Si vedano le dichiarazioni di Stefano Zamagni al Laboratorio organizzato da CSVnet e Aicon sulla riforma nel luglio del 2017: <https://www.difesapopolo.it/Archivio/Sociale/Terzo-settore-Zamagni-promuove-la-riforma.-E-boccia-la-Fondazione-Italia-Sociale>.

di promozione del Terzo settore già sperimentata in forma diffusa in altri paesi europei (Campbell e Sacchetti, 2014).

Un altro elemento rilevante della riforma è il mutamento del rapporto tra lavoratori e volontari nell'impresa sociale. Vi si stabilisce infatti che il limite del numero di volontari impiegati nell'attività d'impresa non sia più quello del 50% dei lavoratori, come era previsto nell'abrogato art. 14 d.lgs. n. 155/2006, bensì sia semplicemente inferiore al numero dei lavoratori. Tale modifica può rendere più competitive le cooperative che facciano largo utilizzo del volontariato, al prezzo però di creare più concorrenza al ribasso nei costi di gestione di alcuni servizi sociali e ridurre ulteriormente il valore del lavoro professionale nel settore della cooperazione sociale (Busso, 2017). Tale dinamica può essere amplificata dall'allargamento delle possibilità di autocertificazione da parte del volontario delle spese sostenute, per un massimo di 10 euro al giorno oppure di 150 euro al mese. Dal momento che infatti si consente ai volontari di accumulare rimborsi da più associazioni contemporaneamente, ciò rende possibile uno sconfinamento tra attività volontaria e attività lavorativa o semi-lavorativa (Ascoli e Ranci, 2017a).

Da tutti questi elementi di mutamento emerge molto amplificata la possibilità per le organizzazioni di Terzo settore di reperire nuove risorse prima difficilmente raggiungibili: di tipo finanziario, umano, immobiliare e di composizione della governance. Una tale trasformazione però è praticabile soprattutto per organizzazioni dotate di dimensioni medio-grandi, tali da consentire di attrarre capitali, sviluppare campagne pubblicitarie per attrarre donazioni e sottoscrizioni del 5 per mille, partecipare a bandi pubblici di assegnazione di immobili assai complesse e richiedenti solide garanzie bancarie, di intessere relazioni con soggetti pubblici e privati in grado di diventare partner o addirittura parte della propria governance interna. Queste opportunità sembrano invece più difficili da raggiungere per le organizzazioni di dimensioni più ridotte, con minori capacità di pubblicizzarsi e attrarre donazioni, capitali e partnership istituzionali.

Un ulteriore aspetto rilevante della riforma è il riconoscimento e la regolamentazione delle cosiddette «reti di Terzo settore», ossia i soggetti di secondo livello che possano rappresentare le organizzazioni di base del Terzo settore. I decreti specificano che una rete di Terzo settore di livello nazionale deve riunire al proprio interno almeno 500 enti o 100 fondazioni per essere riconosciuta a livello nazionale e 100 enti o 20 fondazioni per essere riconosciuta a livello sovraregionale, cioè con presenza in almeno 5 regioni. A queste reti sono demandati compiti di

diffusione della conoscenza tra gli associati, di monitoraggio e di controllo, destando qualche interrogativo su un possibile conflitto di interesse nello svolgere contemporaneamente queste ultime funzioni con quelle di promozione e di servizio per cui sono nate. È poi istituito un Consiglio nazionale del Terzo settore a cui sono attribuiti poteri prevalentemente consultivi per il governo su provvedimenti normativi e politiche riguardanti il Terzo settore. Si può notare, a questo proposito, come anche sul tema della rappresentanza l'impianto della riforma privilegia le organizzazioni con capacità di affiliazione o collegamento a reti o centrali di rappresentanza di grandi dimensioni. Alla rappresentanza a livello nazionale e sovraregionale non si affianca infatti alcuna regolazione della rappresentanza del Terzo settore nei livelli regionali e locali. Ancora, la legge di riforma prevede una revisione della missione e dell'organizzazione territoriale dei Centri di servizio al volontariato. Questi infatti diventano organismi deputati non più a offrire servizi solo per le organizzazioni di volontariato ma per tutte le forme di volontariato presenti anche dentro alle organizzazioni di Terzo settore che hanno una componente professionale maggioritaria. Dal punto di vista organizzativo si introducono forme di coordinamento a livello interprovinciale tra tali enti, con possibilità di accorpamento di più centri provinciali, che dovrebbero portare a una loro riduzione da 90 a 37 unità, e si conferma che il loro controllo, tramite gli organismi nazionali e locali di controllo, rimanga saldamente in mano alle fondazioni di origine bancaria.

#### *4. Le sfide applicative della riforma*

Come per tutte le politiche pubbliche che mirano a introdurre cambiamenti di sistema e a promuovere condotte individuali e organizzative di soggetti privati, anche per questa riforma il momento applicativo sarà quello decisivo nel dare una specifica forma alle possibilità che vengono aperte dalla normativa e a dare quindi risposta, almeno parziale, a diversi dei nodi che sono stati sopra esposti (Bassi e al., 2018, Borzaga, 2017). Possiamo rilevare, a questo proposito, alcune sfide applicative. Dal punto di vista normativo, nell'anno successivo all'entrata in vigore della legge delega sono stati emanati cinque decreti delegati: Codice del Terzo settore (d.l. 117/2017), Impresa sociale (d.l. 112/2017), 5 per mille (111/2017), Servizio civile (d.l. 40/117) e Fondazione Italia Sociale (d.p.r. 28-7-2017). Nei primi mesi 2018 sono stati emanati, tra gli

RPS

PER QUALE TERZO SETTORE È PENSATA LA RIFORMA? NODI, RISCHI E SFIDE APPLICATIVE

altri, i decreti relativi alla composizione del Consiglio nazionale del Terzo settore, della cabina di regia e dell'Organismo nazionale di controllo<sup>6</sup>. Dopo un anno di dibattito e con il cambio di maggioranza parlamentare e di governo, il processo di attuazione è proseguito lentamente sotto il Governo Conte e ha visto approvare, nel settembre 2018, il decreto di revisione del Codice del Terzo settore. Altri decreti sono usciti nei mesi seguenti, ma diversi altri atti normativi e note interpretative sono in attesa di essere emanati<sup>7</sup>. Tale ritardo, unito alla contestuale adozione di altri provvedimenti visti da molti protagonisti e osservatori come lesivi del Terzo settore, ad esempio l'aumento dell'aliquota Ires dal 12 al 24% (aumento poi rientrato in seguito alle proteste), ha sollevato un animato dibattito pubblico nei media più attenti all'associazionismo italiano<sup>8</sup>.

Sul piano applicativo della riforma, una prima questione rilevante è relativa al fatto che l'ampliamento delle possibilità di reperimento di risorse economiche sul mercato si presenta come un'innovazione aperta a più esiti: una maggiore capacità di autonomia dai vincoli imposti dalle pubbliche amministrazioni ma anche una possibile maggiore dipendenza dai finanziatori privati, i quali possono vincolare il soggetto erogatore quanto ed a volte più di un ente pubblico. Ciò può avvenire ad esempio quando tale finanziamento segue procedure a bando che richiedono modelli di azione e di rendicontazione molto uniformi, onerosi e rigidi o quando finanziatori privati vincolano le risorse al raggiungimento di esiti molto visibili e pubblicizzabili. Nel caso in cui poi il finanziamento provenga direttamente dalla clientela pagante, la conseguenza può essere quella di orientare i servizi più verso quest'ultima, disinvestendo attenzioni e risorse dai servizi per soggetti non paganti, cioè più poveri e deprivati di competenze (Lodigiani, 2016; Monteleone, 2005). Anche sul piano organizzativo, inoltre, la spinta all'im-

<sup>6</sup> Per un elenco completo e aggiornato delle norme applicative della riforma si veda <https://italianonprofit.it/riforma/>.

<sup>7</sup> Uno dei più importanti mutamenti previsti dalla riforma per i soggetti che intendono essere classificati come enti di Terzo settore, e con ciò godere di tutti i benefici e le prerogative di relazione con la pubblica amministrazione previsti per tale categoria, è l'adeguamento degli statuti. Inizialmente previsto entro l'agosto del 2019, nel giugno 2019 il governo ha prorogato un tale adeguamento di quasi un anno, nel giugno 2020.

<sup>8</sup> Si vedano, ad esempio, le dure prese di posizione pubbliche della rivista Vita: <http://www.vita.it/it/article/2019/04/28/zamagni-il-terzo-settore-e-sotto-attacco-un-conflitto-mai-visto/151386/>.

prenditorializzazione e la sempre maggiore ibridazione tra non profit e profit rispetto ai modelli di gestione (Venturi e Zandonai, 2016) non necessariamente si traducono sempre in una maggiore flessibilità ed efficienza dei servizi. Al contrario, come insegna la letteratura sull'applicazione dei modelli di New Public Management ai servizi sociali (Clarke e Newman, 1997; Bifulco, 2008), può anche produrre maggiore rigidità dei protocolli, quindi minore personalizzazione dei servizi (Prandini e Orlandini, 2015) e maggiore stress negli operatori. Sarà dunque il modo in cui le organizzazioni di Terzo settore si rapportheranno con i finanziatori privati e la loro capacità di mantenere un'autonomia di obiettivi e di metodo a determinare quale tipo di ibridazione effettiva si realizzerà.

Vi è poi un elemento di problematicità che spesso viene trascurato nelle retoriche che hanno accompagnato l'avvento della riforma, cioè quello della scarsa messa a fuoco del ruolo di *advocacy* del Terzo settore rispetto al welfare locale e di attore della programmazione sociale territoriale. Di questo tema infatti la riforma si occupa in forma limitata all'articolo 55 e 56 del nuovo Codice del Terzo settore, dove si richiama, ma in modo assai generico, la necessità di un coinvolgimento delle organizzazioni del Terzo settore dal punto di vista della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento delle attività di interesse generale. Tale riferimento nella norma rimane non vincolante e non introduce forme di sostegno alle funzioni di *advocacy*. Sarà dunque la volontà dei soggetti attuatori a rendere più o meno operativa questa parte della riforma.

Nei decreti attuativi della riforma emanati dal governo emergono poi alcuni elementi di governance del nuovo assetto normativo che meritano attenzione. Tali decreti configurano un assetto fortemente centralizzato sul livello nazionale e governativo. Tutto il governo dell'attività regolativa e di distribuzione delle risorse si gioca infatti tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, la presidenza del Consiglio dei ministri e in parte minore le Regioni. Al primo, in particolare, è attribuita la funzione di monitoraggio, vigilanza e controllo degli enti, oltre che la gestione del nuovo Registro unico nazionale (che di fatto costituisce l'albo unico per poter essere considerati enti del Terzo settore) anche nei suoi uffici territoriali. Per quanto riguarda le organizzazioni di volontariato il controllo è demandato a uno specifico Organismo nazionale di controllo che accredita i Centri di servizio al volontariato locali, stabilisce l'ammontare del loro finanziamento e nel quale hanno un ruolo decisivo le fondazioni di origine bancaria. Alla presidenza del Consiglio è invece attribuita la funzione di governo complessivo di

RPS

PER QUALE TERZO SETTORE È PENSATA LA RIFORMA? NODI, RISCHI E SFIDE APPLICATIVE

tutto il sistema tramite un'apposita cabina di regia, composta dai ministri del Lavoro e delle Politiche sociali e dell'Economia, dai presidenti della Conferenza delle Regioni, dell'Unione province italiane e dell'Anci, dal presidente della Fondazione Italia sociale e da un rappresentante del Terzo settore, solo recentemente incluso. Anche la partita della distribuzione di risorse rimane in mano al governo centrale, attraverso il Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel Terzo settore, gestito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Il potere di indirizzo, controllo e allocazione di risorse rimane quindi centralizzato e risulta praticamente assente il ruolo degli enti locali più prossimi al territorio, in particolare i Comuni.

Un ritorno ad una forma di regia nazionale del nuovo sistema di regolazione del Terzo settore può avere una giustificazione data dalla forte frammentazione territoriale che si è prodotta nelle politiche di welfare dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (Costa, 2009; Kazepov e Barberis, 2013). D'altronde, però, tale approccio sembra esagerare nel senso opposto, rischiando di indebolire quel processo di apprendimento istituzionale che, pur tra molte difficoltà, si era sviluppato dall'introduzione delle leggi Bassanini e poi di seguito con tutta la legislazione che aveva devoluto competenze agli enti locali tra la metà degli anni '90 e lungo tutto il primo decennio del 2000 (Polizzi, Tajani e Vitale, 2013). Disinvestire dal rapporto tra istituzioni locali e Terzo settore significa infatti mettere a repentaglio la possibilità delle organizzazioni di base, specie le più piccole e meno professionalmente organizzate, di essere parte attiva e recettiva dei sistemi di welfare locali (Andreotti, Mingione e Polizzi, 2012). Inoltre, la riduzione del numero dei Centri di servizio al volontariato causata dalla riforma può indebolire ancora di più la capacità di promozione delle realtà di volontariato più piccole (Ascoli e Pavolini, 2017a). Infine, un'eccessiva centralizzazione del processo di controllo e monitoraggio rischia di portare a praticare tali funzioni come processi solo di tipo ispettivo, volti alla prevenzione e repressione degli abusi e non invece come occasioni di apprendimento fra organizzazioni, tramite il coinvolgimento di queste ultime nel processo valutativo, anche per rivedere progressivamente ciò che nell'attuazione della riforma potrebbe essere migliorato (Vitale, 2010).

Un'ulteriore questione che si può sollevare sui decreti attuativi governativi riguarda le forme di rappresentanza delle reti di Terzo settore. Il Consiglio nazionale del Terzo settore prevede infatti una rappresentanza limitata alle reti riconosciute dalla riforma stessa, con un ruolo maggioritario assegnato alla più grande delle reti auto-organizzate già esistenti,

cioè il Forum nazionale del Terzo settore. Una conseguenza possibile di una tale applicazione della riforma è quella di demandare la rappresentanza a soggetti di secondo livello che, pur essendo ampi e capillari, riflettono solo una parte di Terzo settore, cioè quella più capace di dotarsi di forme di articolazione formalizzate e più avvezza alla costruzione di reti sovralocali (Moro, 2017). Il rischio è quello di lasciare così meno rappresentati quei soggetti che, pur svolgendo un'intensa attività a livello territoriale, non posseggono queste caratteristiche di formalizzazione e di articolazione in reti nazionali di secondo o terzo livello. Ancora una volta, dunque, in assenza di forme di supporto e accompagnamento adeguate a organizzare i più piccoli e informali nel processo attuativo, sono le organizzazioni con una maggiore base di volontariato e di ridotte dimensioni a rischiare di rimanere poco rappresentate nel nuovo sistema. Ciò può contribuire ad allargare il gap descritto sopra tra attori medio-grandi e piccoli del Terzo settore.

### 5. *Un processo ancora aperto*

Il percorso di applicazione della riforma del Terzo settore è destinato a durare molto tempo. L'approvazione dei decreti attuativi è ancora in corso e ancora più lungo sarà il processo di messa in pratica dei nuovi strumenti normativi e delle relative trasformazioni organizzative e d'azione aperte dalla riforma. Quello che però emerge già ora come elemento dominante nella riforma e nelle sue norme attuative è la scelta strategica di promuovere un Terzo settore fatto di soggetti medio-grandi, dotati di solide risorse professionali, organizzative ed economiche, con capacità di comunicazione verso l'esterno e forti affiliazioni e legami con mondi del profit e con livelli istituzionali sovra-locali. Tale impostazione può ampliare le possibilità, per tali soggetti, di espandere la propria capacità di agire su mercati più diversificati rispetto a quello di esternalizzazione dei servizi di welfare a cui erano stati abituati e di diventare attori di innovazione sociale. Allo stesso tempo però questo processo può ridurre l'attitudine di tali attori a investire nelle attività nelle quali è minore la dimensione immediatamente economica, come l'attività di *advocacy* con le istituzioni del welfare, l'attività di socializzazione all'impegno civico e le attività dall'impatto sociale più complesso e arduo da raggiungere. I soggetti di più ridotte dimensioni e di prevalente volontariato, con minor capacità di azione organizzata e professionale e con meno risorse e meno legami sovralocali rischiano così di rimanere

RPS

PER QUALE TERZO SETTORE È PENSATA LA RIFORMA? NODI, RISCHI E SFIDE APPLICATIVE

marginalizzati, appesantiti dal carico rendicontativo e burocratico imposto dalla riforma e affaticati maggiormente nel reperimento delle risorse da meccanismi che premiano i soggetti più attrezzati al marketing. Essi inoltre potrebbero trovare più difficoltà nell'interlocuzione istituzionale, dato l'allontanamento delle reti di rappresentanza dal livello locale verso quello centrale e regionale.

Rispetto a tali rischi, si pongono due sfide principali per l'attuazione della riforma e per una sua possibile correzione o integrazione futura. Una prima sfida è quella di salvaguardare una specificità del mondo dell'associazionismo più piccolo e del volontariato, introducendo forme di facilitazione per questi mondi e riconoscendo il ruolo delle reti locali di rappresentanza e un più stringente raccordo con le politiche di welfare locale. Rispetto a questa sfida le strade percorribili possono essere diverse. Una possibile via è quella di rinunciare a imporre l'unica categoria di enti di Terzo settore a realtà molto diverse e quindi individuare due categorie diverse di realtà di terzo settore, con obblighi e prerogative differenti. Una tale opzione però comporterebbe il rischio, per il mondo del volontariato, di divaricare radicalmente il proprio sviluppo da quello del resto del Terzo settore e quindi di portarlo a ritirarsi in dinamiche di ulteriore frammentazione, di perdita di contatto con le reti sovralocali, di abbandono del terreno di dialogo e dialettica con la sfera pubblica e con le sue istituzioni e di rifiuto di ogni contaminazione con elementi esterni e più complessi. Inoltre questa via metterebbe in difficoltà la fascia significativa di organizzazioni di Terzo settore miste, nelle quali è presente sia la dimensione volontaria e civica che quella imprenditoriale (Minkoff, 2002; Forno e Polizzi, 2016). Un'altra via possibile per affrontare questo nodo è allora quella di mantenere un'unica categoria di Terzo settore, come fa la riforma, ma sostenendo forme di supporto e accompagnamento delle organizzazioni più piccole, affinché si promuovano gli intrecci e le collaborazioni tra tali organizzazioni e tra esse e quelle più ampie e strutturate, senza che ciò ne metta a repentaglio le rispettive caratteristiche e vocazioni.

Una seconda sfida nel processo di applicazione della riforma riguarda direttamente il Terzo settore per la quale essa è pensata, cioè quello più incline ad uno sviluppo imprenditoriale. L'ibridazione a cui è chiamato questo mondo con soggetti diversi dal non profit potrà essere davvero un processo di contaminazione attiva e non solo di introiezione di logiche aziendalistiche o commerciali profit, nella misura in cui le sue organizzazioni non perderanno il proprio punto di forza principale, ossia il rapporto con il territorio, con i portatori di bisogni e risorse e con



la cittadinanza attiva. Ciò significa ripensare sì le proprie caratteristiche organizzative e di governance ma sapendo trovare forme di legame strutturale e stabile con il proprio humus territoriale e con le proprie culture ispirative. Dove questo non accadesse, l'esito per il Terzo settore italiano potrebbe finire per essere simile a quello dipinto da Theda Skocpol (2003) rispetto all'associazionismo americano: dalla *membership* al *management*, cioè una trasformazione da soggetti collettivi molto partecipati dalla base e dediti al coinvolgimento dei propri associati su temi di interesse generale a soggetti composti soprattutto da personale professionalizzato, impegnati su temi molto circoscritti e carenti nella presenza capillare sul territorio.

In conclusione, quindi, potremmo dire che la riforma potrà essere un'occasione di innovazione per il Terzo settore italiano solo se entrambe le sue componenti, quella associativa e volontaria e quella imprenditoriale e professionale, saranno consapevoli di aver bisogno le une delle altre, se manterranno vive le organizzazioni miste, cioè capaci di fare allo stesso tempo servizi e *advocacy*, e se non divaricheranno troppo i loro cammini di sviluppo. Rispetto a tali sviluppi possibili sarà importante mantenere l'attenzione non solo sulle attitudini degli attori del Terzo settore ma anche sull'azione istituzionale di regia del settore. Occorrerà cioè seguire il modo specifico con cui verranno gestite le leve in mano alla presidenza del Consiglio e al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e alle Regioni. Il loro ruolo regolatore può infatti essere gestito in modalità assai differenti. Potrà essere praticato in forma minimale, affidandolo a tecnici e funzionari che si occupino solo degli adempimenti formali previsti dalla riforma, oppure potrà essere visto come occasione strategica e in senso lato «politica» di apprendimento e promozione dei processi di trasformazione in atto nel welfare. Questa ultima opzione, senz'altro più impegnativa, implica il lavorare territorio per territorio, in collaborazione con gli attori stessi del Terzo settore, tenendo conto della diversità e complementarità delle loro varie componenti e assumendo una funzione di facilitazione e accompagnamento del processo di ripensamento del loro ruolo, in relazione alle sfide poste dall'attuale quadro sociale ed economico.

### *Riferimenti bibliografici*

- Aliberti S., 2016, *Oltre il Mercato e diversi dallo Stato. Terzo settore e impresa sociale*, «Culture e Studi del Sociale CuSSoc», vol. 1, n. 2, pp. 139-155.

RPS

PER QUALE TERZO SETTORE È PENSATA LA RIFORMA? NODI, RISCHI E SFIDE APPLICATIVE

- Andreotti A., Mingione E. e Polizzi E., 2012, *Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion*, «Urban Studies», n. 49, pp. 1-16.
- Arena G. e Cotturri G. (a cura di), 2010, *Il valore aggiunto: come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Carocci, Roma.
- Ascoli U., 2017, *Nuova legge, scommessa persa. Eccesso di burocrazia e vincoli. Piccole e medie Odv penalizzate*, in *V dossier*, n. 8, pp. 19-28.
- Ascoli U. e Ranci C., 2003, *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), 2017, *Volontari e volontariato. Uno sguardo di insieme*, in *Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ascoli U. e Pavolini E., 2017a, *Azione volontaria tra dinamismo e scelte legislative in chiaroscuro*, «Menabò», n. 75.
- Barbetta G., Ecchia G. e Zamaro N., 2016, *Le istituzioni non profit in Italia. Dieci anni dopo*, il Mulino, Bologna.
- Bassi A., Cicognani F. e al., 2018, *Regolazione, attività e finanziamento delle imprese sociali. Studi sulla riforma del terzo settore in Italia*, vol. 6., Giappichelli, Torino.
- Bifulco L., 2008, *Gabbie di vetro. Burocrazia, governance e libertà*, Bruno Mondadori, Milano.
- Biorcio R. e Vitale T., 2016, *Italia civile*, Donzelli, Roma.
- Borzaga C., 2017, *I decreti delegati sull'impresa sociale e sul codice del Terzo settore: la riforma dei mezzi passi*, «Welfare Oggi», n. 4, pp. 19-23.
- Brandsen T. e Karré P.M., 2011, *Hybrid Organizations: No Cause for Concern?*, «International Journal of Public Administration», vol. 34, n. 13, pp. 827-836.
- Busso S., 2017, *Quarant'anni (e due crisi) dopo. L'equilibrio fragile tra ruolo economico e politico del Terzo settore*, «Autonomie locali e servizi sociali», vol. 40, n. 3, pp. 483-502.
- Campbell C., Sacchetti S., 2014, *Creating Space for Communities: Social Enterprise and the Bright Side of Social Capital*, «Jeod», vol. 3, n. 2, pp. 32-48.
- Campedelli M., 2018, *Due anni dopo. L'implementazione della riforma del Terzo settore*, «Social Policies», n. 2, pp. 281-286.
- Caselli D. (2019, in corso di pubblicazione), *Bringing Finance in the Field. The Financialization of Italian Welfare and the Transformations of Welfare Expertise*, «Historical Social Research», n. 3.
- Clarke J. e Newman J., 1997, *The Managerial State*, Sage, Londra.
- Colozzi I. e Bassi A., 2003, *Da Terzo Settore a imprese sociali. Introduzione all'analisi delle organizzazioni non profit*, Carocci, Roma.
- Costa G. (a cura di), 2009, *La solidarietà frammentata. Le leggi regionali sul welfare a confronto*, Bruno Mondadori, Milano.
- de Leonardis O., 1998, *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano.
- Eikenberry A.M. e Kluver J.D., 2004, *The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?*, «Public Administration Review», vol. 64, n. 2, pp. 132-140.

- Fazzi L., 2017, *La riforma del terzo settore e l'impresa sociale*, «Animazione Sociale», n. 312, pp. 25-37.
- Forno F. e Polizzi E., 2016, *Tra società e mercato: forme organizzative, repertori e strategie d'azione delle associazioni*, in Biorcio R. e Vitale T., *Italia civile*, Donzelli, Roma.
- Gori L. e Zandonai F., 2018, *I confini del Terzo settore: una mappa costantemente da riscrivere*, «Impresa Sociale», n. 11, pp. 1-6.
- Kazepov Y. e Barberis E., 2013, *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane* Carocci, Roma.
- Licursi S. e Marcello G., 2017, *Le organizzazioni di volontariato come attori di responsabilità politica e trasformazione sociale*, in Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), *Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Lodigiani R., 2016, *Alla base del welfare. Mutualismo e solidarietà nel settore della long term care*, «Sociologia del lavoro», n. 143, pp. 95-111.
- Lori M., 2017, *L'azione volontaria nel settore non profit*, in Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), *Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Minkoff D.C., 2002, *The Emergence of Hybrid Organizational Forms: Combining Identity-Based Service Provision and Political Action*, «Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly», vol. 31, n. 3, pp. 377-401.
- Monteduro G. (a cura di), 2017, *Sussidiarietà e innovazione sociale. Costruire un welfare societario*, Franco Angeli, Milano.
- Monteleone R., 2005, *La contrattualizzazione nelle politiche sociali: il caso dei voucher e dei budget di cura*, in Bifulco L. (a cura di), *Le nuove politiche sociali: temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.
- Moro G., 2014, *Contro il non profit*, Laterza, Roma.
- Moro G., 2017, *Vincono corporazioni e mercato. Differenze e pluralismo asserati. Al tavolo solo con i «grandi»*, «Vdossier», n. 8, pp. 43-50.
- Pavolini E., 2003, *Le nuove politiche sociali*, il Mulino, Bologna.
- Polizzi E., Tajani C. e Vitale T., 2013, *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*, Carocci, Roma.
- Prandini R. e Orlandini M., 2015, *Personalizzazione vs individualizzazione dei servizi di welfare: fasi, attori e governance di una semantica emergente*, «Studi di sociologia», n. 4, pp. 353-373.
- Skocpol T., 2003, *Diminished Democracy. From Membership to Management in American Civic Life*, University of Oklahoma Press, Norman.
- Venturi P. e Zandonai F., 2016, *Imprese ibride. Modelli d'innovazione sociale per generare valore*, Egea, Milano.
- Venturi P. e Zandonai F., 2017, *Impresa sociale: i tre impatti della riforma*, «Non Profit Paper», n. 2, pp. 223-241.
- Vitale T., 2010, *Società locali e governo dei beni comuni*, «Aggiornamenti Sociali», vol. 61, n. 2, pp. 91-101.

Zamaro N., 2019, *Le istituzioni non profit. Profili strutturali ed ecosistemi di riferimento*, «Menabò», n. 104.

Zamagni S., Venturi P. e Rago S., 2015, *Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali*, «Impresa Sociale», n. 6, pp. 77-97.

**RPS**

PER QUALE TERZO SETTORE È PENSATA LA RIFORMA? NODI, RISCHI E SFIDE APPLICATIVE

## English Abstracts

RPS

### The Italian transition in migration during the years of the crisis

**Antonio Sanguinetti**

In the last ten years migrations towards Italy have changed radically. A long transitional phase has begun that is the consequence of changes both in domestic legislation and in the international and European scenario. These have mainly concerned entries and residence permits granted. In recent years the main reason for entry has been family reunification, while arrivals seeking work have fallen to almost zero. Migrants who arrive now tend to be younger, while there has been a rise in the quota of «unaccompanied foreign minors», the last desperate strategy to cross the borders and enter Europe. The new phase has not led to any change in the migrant presence in the work force. On the contrary, the mechanisms of ethnic and spatial segregation have been reinforced. Migrants are concentrated in some specific sectors of the economy where they occupy professionally inferior positions in which their abilities are not given full recognition. This situation of isolation can also be seen in the geographic localization of new work contracts: for some nationalities there is a strong correlation between some areas and the new contracts drawn up with migrant workers. There is a growing racialization of the labour market, in which hierarchies are created based on national origin and the colour of the skin.

### Italian Mayors and Immigration at a time of Emergency Government: from the Security Mantra to Legal and Political Activism

**Enrico Gargiulo**

The emergency decrees issued by the Italian governments in the last ten years have strengthened the tools that local administrations can use to control their territories, including issues related to immigration. Urban security is the key expression in this regard, able to legally and politically justify interventions that restrict several personal liberties.

Registration with one's local municipality and administrative devices aiming at preventing some categories of people from having access to specific parts of municipal territory are both fields that emergency decrees have expressly affected. They are different but complementary forms of intra-municipal bordering, around which a strategic political game is currently being played. This article analyses it by retracing the history of the increasing of mayors' powers and then focusing on the most recent events: the effects of the «Salvini decree» e on the registration of asylum seekers.

### «They come to break the law»: logics and cycles of criminalization of immigration

**Marcello Maneri**

This essay investigates the criminalization of immigration in Italy and, in particular, the «cultural work» that naturalizes groups as deviant. This is done by showing how representations influence policies and, vice versa, policies enact representations. The logic and history of the various processes of criminalization are reconstructed by using a few case studies to consider, the defining moments that brought different «immigration crises» to the centre of the public arena. The paper starts by underlining the role of the Schengen political framework, with its focus on the securitization of the border, in the criminalization of the «*clandestino*» (illegal migrant). The resulting security paradigm becomes an interpretive device used to intervene on urban conflicts, producing policy cycles of making demands and criminalizing immigrants. In turn, the «necropolitics» inherent in «siege policies» requires the removal of moral responsibility, which feeds on the continuous construction of danger, leading to the further criminalization of migrants and their «supporters».

### «Italians first»: local government expenditure for social services

**Mattia Vitiello**

The main spatial dimension of the integration processes of immigrants takes place at local level, and the spending that municipalities sustain for the implementation of social services is the key tool for their acti-

vation and for the governance of the processes of inclusion of immigrants. Anti-immigrant political rhetoric denounces the existence of an alleged social expenditure for the immigrant population that drains resources from the Italians. But an evaluation of social expenditure addressed to immigrants gives a completely different picture. There is no preferential treatment of immigrants or even a transfer of resources to them from overall social spending. On the contrary, it is still inspired by an emergency mentality in the management of immigration, mainly focused on spending on first reception facilities. In short, social expenditure on immigration seems to be still lagging behind with respect to the changes in the immigrant population and its new social needs.

## Help or control? The activity of social workers in the framework of the new reception system

**Marco Accorinti and Elena Spinelli**

How should professional interventions aimed at the well-being of people in need be combined with the control and expulsion functions contained in the «Salvini Decree»? What are the risks of discriminatory practices in social intervention inside reception centres? These are some of the dilemmas faced by operators who work in reception facilities for asylum seekers and refugees and in particular for the social workers, as welfare professionals and as an expression of the solidarity of Society. To understand what effects the new legislation is having in the reception system and how the profession can deal with the complexity of aid in the light of the Decree, the article considers the recent changes in the law regarding the reception system and how much these regulations affect the relation between «help» and «control» and the capacity of social workers to make themselves heard.

## Migrant associationism in Naples and cooperation for development

**Valeria Saggiomo**

Following the recent development of migrant associationism in Naples, this study describes two case studies involving the return journey of two Senegalese leaders of two mixed associations to their country of origin, through cooperation for development.

From a methodological point of view, the research makes use of the tools of the social sciences, with reference to the qualitative enquiry, with direct observation and in-depth interviews of the immigrant associations in Naples, with special attention for those recently set up.

## Re-articulating the management of migration in terms of security: counteracting immigration and the Riace affair

**Vincenzo Carbone**

The essay deals with the configuration of borders and the processes of confinement and segregation developed within current migratory regimens, as they connect to policies that differentiate entry and settlement in the Nation-state space.

Within the mutating migratory system, and as public discourse and rhetoric on migration evolve, Europe is keen to protect its borders. In Italy, the recent policies adopted by the League – Five Star government with regard to migration containment display a continuity with the «management» posture adopted by previous European and Italian governments, though with a specifically authoritarian and xenophobic flavour.

The analysis of two emblematic events (the Diciotti and Riace cases) highlights the process of border securitization that is cardinal for the attempts to construct an interpretative grid for migration and its governance. The criminalization, and dismantlement, of the secondary reception system, the tightening of selection controls and the externalization of frontiers, the marginalization and the criminalization of NGOs' humanitarian intervention, the closure of ports and the entrustment of assistance and rescue interventions to friendly countries, they all show an increasingly authoritarian and racist trend that goes beyond the jurisdictional and constitutional sphere, revealing the anti-humanitarian drift of Minister Salvini's policies.

## Asymmetric Regionalism: a shortcut for the few

**Maria Cecilia Guerra**

The implementation of asymmetric regionalism for Lombardy, Veneto and Emilia-Romagna could significantly change the Italian institutional framework. The process currently taking place is not only wholly



opaque and largely irreversible, but it also expropriates Parliament of its prerogatives.

With the main objective of keeping and managing independently an increasing share of the revenues from taxes accrued on their territory, the asymmetric regionalism desired by the three northern Regions addresses real problems (such as certainty in the allocation of resources, planning ability, greater and better-defined spaces of autonomy), faced by all Italian Regions. The solution it proposes consists however in the shortcut of more resources and more autonomy only for some of the (wealthier) Regions.

Article 116 paragraph 3 of the Constitution (which concerns the transfer of *legislative* functions) is used in order to obtain greater space for *administrative* autonomy, which could instead be satisfied with more appropriate and flexible tools, such as the administrative decentralization of functions (according to the criterion of differentiation, provided for in Article 118 paragraph 1).

Overall, this asymmetric regionalism, if implemented, will aggravate, financially and otherwise, the situation of all the other Regions and of the country itself.

## This kind of autonomy is not the answer

**Giordana Pallone**

The article describes the procedure for implementing art. 116, clause three of the Constitution, to obtain additional autonomy, starting from the process undertaken by the Regions of Lombardy, Veneto and Emilia-Romagna, retracing the steps of the procedure that was begun in 2017 and highlighting their institutional and political implications. The connected critical points and the evaluations expressed by the Cgil are highlighted with particular reference to the risk that this process may generate the definitive break of the full and uniform recognition of fundamental civil and social rights, increasing the inequalities already existing today.

## Hoping against hope: the difficult job of social transformation

**Riccardo Bellofiore and Giovanna Vertova**

In her latest book Laura Pennacchi gathers together the various threads of her lifelong intellectual and political battles. She insists on a criticism

of the ideology of *homo economicus* and his merely pragmatic rationality, both of which preclude discussion of ends and values. Her approach seems to favour a rejuvenated «humanism» and a transcendental ethics, together with a feminism taking care of the world and a Marxism centred on alienation. There are criticisms to be made of this vision, but we also detect another line of argument in her book hiding behind her reference to Adorno and the Marcuse of the *One Dimensional Man*, as well as to the feminism of Joan Tronto and psychoanalysis. This is a perspective where the critique of capitalism cannot jettison the Marx of *Das Kapital*, immanent contradictions, and a non-humanist definition of human beings as individuals-in-relation, here and now, and far from any transcendence. This outlook enables us to state in new terms the issue of how and why to break with the logic of capital.

## Four reasons for talking about the market and values

**Elena Granaglia**

Starting from Pennacchi's compelling paean to the need to bring back values and the public discussion of them to the centre of human life, the contribution brings attention to the underestimation of values that is inherent in the view of the market as the realm of natural freedom. Against this view, the thesis presented is that the market supports only a subset of freedom and that market freedoms contain an inevitable dimension of power. Recognizing this reality is fundamental to counteracting the reduction of freedom to market freedoms and the legitimization of unjust property rights. In any case, any serious reflection on the market and values must abandon the abstract and timeless metaphor of the market to take into account the reality of today's financial capitalism.

## Discussing values is necessary

**Stefano Petrucciani**

The aim of the article is to develop some reflections on Laura Pennacchi's book, *De valoribus disputandum est*. According to Pennacchi, we need to integrate the perspective of social justice with reflecting on the question of the good life which can be developed in relationship with the tradition of critical theory, from Marcuse to Honneth and Jaeggi. Starting from this theoretical horizon, the aim is to propose a new «humanistic» model of society.

## The Challenges of Third Sector reform

**Emanuele Polizzi**

The recent Italian reform of the Third Sector is expected to boost a big change in the history of the organizations of Italian civil society. This reform is not only the result of a long public debate and of a policy-making process that lasted three years. It is also the starting point of an implementation process which is expected to last for a long time in the next few years. This article outlines the main elements of this reform and points out some of its most important implications, in terms of relationship with the public welfare system, hybridization with the market environment and capacity of Third sector organizations to remain rooted in local communities and to engage ordinary citizens in its social activities.

RPS

English Abstracts



## Le autrici e gli autori

*Marco Accorinti* è primo ricercatore presso l'Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali del Consiglio nazionale delle ricerche (Cnr-Irpps). È docente di Sociologia generale presso l'Università «Roma Tre». Si occupa da anni di politiche sociali e di sistemi locali di welfare, in particolare relativi ai cittadini migranti.

*Riccardo Bellofiore* è professore ordinario di Economia politica presso l'Università di Bergamo, dove insegna *International Monetary Economics*, *Macroeconomics: Theories* e *La dimensione storica in economia: le teorie*. I suoi interessi di ricerca spaziano dalla macroeconomia monetaria alla teoria del valore e della distribuzione, dall'economia della globalizzazione allo sviluppo economico italiano. Si interessa, inoltre, di storia e metodologia del pensiero economico.

*Vincenzo Carbone*, ricercatore in Sociologia dell'Università «Roma Tre», si occupa di transizioni lavorative, forme della precarietà e processi integrativi dei migranti.

*Enrico Gargiulo* è professore associato in Sociologia generale presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università di Bologna. Si occupa di trasformazioni della cittadinanza, processi di esclusione a livello locale, politiche di integrazione dei migranti, populismi, sicurezza e sapere di polizia.

*Elena Granaglia* è professoressa ordinaria di Scienza delle finanze presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università «Roma Tre». I suoi interessi di ricerca vertono sul rapporto fra giustizia distributiva ed efficienza nel disegno delle politiche sociali.

*Maria Cecilia Guerra* è professoressa ordinaria di Scienza delle finanze presso il Dipartimento di Economia «Marco Biagi» dell'Università di Modena e Reggio Emilia. È tra i fondatori del Capp-Centro di analisi delle politiche pubbliche. I suoi principali interessi di ricerca riguardano

il disegno e la riforma dei sistemi tributari, le politiche di welfare, il federalismo fiscale, l'offerta e il finanziamento dei servizi locali.

*Marcello Maneri* è professore associato presso l'Università di Milano-Bicocca. Si è occupato del rapporto tra informazione e potere, di sociologia del razzismo, della costruzione sociale della criminalità e della sicurezza, anche conducendo una serie di ricerche sul discorso pubblico sull'immigrazione.

*Giordana Pallone*, laureata in Storia contemporanea, dal 2012 è responsabile dell'Ufficio riforme istituzionali della Cgil nazionale e dal 2017 segue le politiche di contrasto alla povertà. Consigliere Cnel nella consiliatura in corso.

*Stefano Petrucciani* è professore ordinario di Filosofia politica presso la «Sapienza» Università di Roma. È direttore responsabile della rivista «Politica e Società» edita da Il Mulino ed è presidente della Società italiana di filosofia politica. Nei suoi studi si è occupato di Marx, della Scuola di Francoforte e della teoria politica contemporanea.

*Emanuele Polizzi* è ricercatore in Sociologia generale presso l'Università di Milano-Bicocca. Nel 2008 ha ottenuto il dottorato di ricerca in Sociologia alla Graduate School in Social and Political Science di Milano. I suoi interessi di ricerca riguardano il welfare, le politiche pubbliche locali, la società civile e il terzo settore.

*Enrico Pugliese* è professore emerito di Sociologia del lavoro presso la «Sapienza» Università di Roma. Ha insegnato per molti anni presso l'Università di Napoli «Federico II» dove è stato preside della Facoltà di Sociologia. Ha diretto dal 2002 al 2009 l'Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali del Consiglio nazionale delle ricerche (Irpps-Cnr) al quale è tuttora associato. Ha pubblicato molti volumi sulle tematiche del lavoro.

*Valeria Saggiomo* è docente di Cooperazione internazionale allo sviluppo presso il Dipartimento di Scienze umane e sociali dell'Università di Napoli «L'Orientale». Presso lo stesso Dipartimento è assegnista di ricerca sul nesso tra migrazioni e sviluppo sia nei contesti di accoglienza, con attenzione al Meridione d'Italia, sia nei contesti di origine, in particolare in Africa. Su questi temi è stata consulente presso l'Organizzazione

internazionale per le migrazioni (Oim), presso il Centro Studi di politica internazionale (CeSpi) e presso il Danish Refugee Council (Drc).

*Antonio Sanguinetti* è un dottore di ricerca in Sociologia e Scienze sociali applicate, titolo conseguito presso la «Sapienza» Università di Roma. Attualmente è cultore della materia in Sociologia dei processi di socializzazione presso l'Università «Roma Tre». I suoi interessi di ricerca prevalenti sono le migrazioni, il welfare state e il mercato del lavoro.

*Elena Spinelli*, assistente sociale e sociologa, ha lavorato nei servizi pubblici di Roma, in particolare nel settore della psichiatria e nei servizi per immigrati. Svolge attività di supervisione dei gruppi professionali e collabora con molti ricercatori nell'analizzare gli aspetti socio-culturali della presa in carico dei cittadini stranieri.

*Giovanna Vertova* è ricercatrice in Economia politica presso l'Università di Bergamo, dove insegna Economia delle grandi aree geografiche, Economia politica ed Economia dello sviluppo. L'economia dell'innovazione e il Sistema nazionale di innovazione rientrano tra i suoi principali interessi di ricerca, fin dalla sua tesi di dottorato. Inoltre, si interessa di economia della globalizzazione, economia regionale e locale, sviluppo economico italiano ed economia di genere.

*Mattia Vitiello* è ricercatore presso l'Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali del Consiglio nazionale delle ricerche (Irpss-Cnr). Si occupa di emigrazione/immigrazione, di politiche migratorie e dei processi di integrazione.

