



# Incontrare le migrazioni

*Spunti per l'accoglienza  
e inclusione di migranti,  
richiedenti asilo e rifugiati*

a cura di  
Bruno Riccio e Federica Tarabusi



# **Incontrare le migrazioni**

**Spunti per l'accoglienza  
e inclusione di migranti,  
richiedenti asilo e rifugiati**

a cura di  
Bruno Riccio e Federica Tarabusi



Volume pubblicato con il contributo  
del Dipartimento di Scienze dell'Educazione G.M. Bertin  
Università di Bologna – Alma Mater Studiorum

Volume rilasciato con licenza Open Access Gold, CC BY

Copyright © 2023

CASA EDITRICE I LIBRI DI EMIL DI ODOYA SRL

ISBN: 978-88-6680-469-7

Via C. Marx 21

06012 Città di Castello (PG)

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

# Sommario

Introduzione <i>Bruno Riccio</i>	7
Troppo “forte” o troppo “debole”? Lo stato in Africa <i>Arrigo Pallotti</i>	11
Comunità di destino. La questione della nazione e della cittadinanza nei sistemi politici dell’Africa sub-sahariana <i>Corrado Tornimbeni</i>	27
L’accoglienza dei rifugiati in Africa Il caso ugandese <i>Luca Jourdan</i>	45
Evoluzione della presenza straniera in Italia e politiche migratorie <i>Roberto Impicciatore</i>	63
Il nuovo Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo: verso il futuro guardando al passato <i>Marco Borraccetti</i>	77
Il diritto dell’immigrazione e il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Il forzato passaggio da migranti economici a rifugiati/e <i>Monia Giovannetti e Nazzena Zorzella</i>	99
Il sistema di welfare in Italia: caratteristiche, evoluzione e limiti di fronte alla sfida dell’immigrazione <i>Maria Teresa Tagliaventi e Dario Tuorto</i>	131

Acrobati sul confine Il ruolo dell'operatore nelle pratiche di accoglienza <i>Maddalena Gretel Cammelli e Federica Tarabusi</i>	157
Migranti e non migranti: accogliere, ospitare e convivere <i>Selenia Marabello e Bruno Riccio</i>	173
Sensibili al genere? Visibilizzazione e invisibilizzazione del genere nel sistema d'asilo in Italia <i>Chiara Pilotto</i>	189
L'ospite inatteso. Il lavoro dell'accoglienza tra competenze e contraddizioni <i>Marta Salinaro e Alessandro Tolomelli</i>	215
Intercultura e cittadinanza globale nei contesti migratori attuali <i>Massimiliano Tarozzi</i>	237
Fare mediazione, oggi. Dalla prevenzione alla trasformazione creativa del conflitto <i>Giovanna Guerzoni e Paola Villano</i>	255
Operare sul campo, immaginare oltre Gli Enti del Terzo Settore come enti di tutela e di promozione di diritti e pratiche nell'asilo e nell'accoglienza <i>Giacomo Rossi</i>	283
Conversazioni A cura di Federica Tarabusi e Maddalena Gretel Cammelli <i>(dialoghi con Virginia Signorini, Elisa Mencacci, Alessandro Zanchettin, Nicola Policicchio)</i>	305
Bibliografia	343

# Introduzione

BRUNO RICCIO

Questo volume emerge da un contributo corale di alcuni membri del comitato scientifico e di altri docenti del Master *Educatore nell'accoglienza e inclusione di migranti, richiedenti asilo e rifugiati* presso l'Università di Bologna. L'operatore dei servizi per migranti e dell'accoglienza si muove in un ambito multidimensionale, attraversa differenti livelli istituzionali, si confronta con le complesse esigenze delle persone con cui lavora e, conseguentemente, necessita di una formazione interdisciplinare. Già dal sottotitolo, "spunti", si evince la consapevolezza di non esaurire con questo testo le diverse tematiche affrontate dai partecipanti nell'arco del percorso formativo nel suo complesso. Tuttavia, alcune caratteristiche riprendono l'ossatura concettuale del master, che è stato ideato e co-progettato con il Consorzio L'Arcolaio (in collaborazione con ASP Città di Bologna) proprio per favorire uno scambio virtuoso e costante tra didattica e operatività che, proprio per la co-progettazione continua, ri-articola il percorso formativo alla luce dei cambiamenti sociali e politici (decreti-legge, circolari, ma anche processi globali e pandemie). Proprio nel solco del ragionamento che ha animato questo cantiere fin dagli inizi (2018), il percorso di lettura che introduciamo si conclude con un capitolo a cura di Giacomo Rossi che riflette, per tutto il consorzio, sull'esperienza del privato sociale in quel mondo di mondi costituito dal Sistema Accoglienza e una serie di conversazioni a tema, a cura di Federica Tarabusi e Maddalena Gretel Cammelli, che interpellano diversi professionisti (psicologi, formatori, operatori), i quali simultaneamente svolgono anche il ruolo di ricercatori chiamati a riflettere sulle proprie esperienze professionali.

Più in generale il Master si propone di formare il professionista che opera nell'ambito dei servizi per migranti e nel Sistema di Accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati sul territorio italiano. Al fine di facilitare il processo di inclusione dei migranti, al comitato scientifico è sembrato importante fornire strumenti per agire in una prospettiva di sistema, maturare la capacità di mettere in connessione esigenze soggettive, dimensioni istituzionali e variabili di contesto. Infatti, gli ambiti tematici affrontati per accrescere le conoscenze dei processi migratori si articolano attraverso tre aree: storico-politico-istituzionale, socio-antropologica e psicopedagogica.

Come il master anche questo volume parte da uno sguardo storico e politologico verso l'entroterra delle migrazioni (Bellagamba 2011), privilegiando l'Africa con la piena consapevolezza che altri continenti e altre aree costituirebbero un contesto di analisi altrettanto importante. L'obiettivo, lo ripetiamo, non è la completezza, ma, prendendo l'Africa ad esempio, con i contributi di Arrigo Pallotti e Corrado Tornimbeni, si tenta di innalzare la consapevolezza della complessità che può caratterizzare il background storico-politico e socio-culturale dei migranti, troppo spesso ignorato da chi lavora nelle politiche di accoglienza. L'Africa non è solo "buona da pensare" per riflettere sulle trasformazioni istituzionali post-coloniali e i processi di sviluppo economico dei contesti d'origine, come ci aiutano a fare Pallotti e Tornimbeni, ma può costituire un'occasione per decentrare lo sguardo anche nei confronti di diversi modi di gestire l'accoglienza dei rifugiati (cfr. Declich e Pitzalis 2021). Per esempio, Luca Jourdan, focalizzando l'attenzione sull'Uganda, paese che presenta la più alta presenza di profughi in rapporto alla popolazione totale, discute sia le criticità sia i fattori che lo hanno reso un esempio da emulare nel campo delle pratiche di accoglienza, soprattutto per quanto riguarda il grado di libertà di cui godono i rifugiati unito alla scarsa ostilità manifestata nei loro confronti da parte della popolazione locale.

Quando volgiamo il nostro sguardo verso il contesto di immigrazione, oltre all'evoluzione storica della presenza straniera in Italia illustrata da un demografo esperto di migrazioni come Roberto Impicciatore, consideriamo parallelamente le trasformazioni normative delle politiche migratorie e di asilo in Europa con Borraccetti ed in Italia in particolare con Giovanetti e Zorzella, le quali, discutendone criticamente, focalizzano l'attenzione del lettore sul forzato passaggio da migranti economici a rifugiati politici e l'impatto di tale cambiamento sul Sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Contestualmente, ci è sembrato importante ospitare anche un contributo sociologico da parte di Tagliaventi e Tuorto per inquadrare il sistema di welfare italiano nelle sue caratteristiche generali e nelle principali trasformazioni, fornendo alcuni spunti per collocare i fenomeni migratori dentro il quadro delle politiche sociali nazionali e locali. Già da queste prospettive panoramiche si evidenzia "la funzione specchio" (Sayad 2002) delle migrazioni che contribuiscono a mostrare le contraddizioni e i nodi irrisolti delle politiche di welfare esposte alla doppia sfida del sottofinanziamento e la preferenza nazionale per l'accesso ai servizi.

Nel solco di questa riflessione, l'approccio socio-antropologico tenta di fornire strumenti critici nell'analisi delle politiche di accoglienza, partendo dal complesso ruolo dell'operatore, analizzato da Cammelli e Tarabusi, che mostrano i dilemmi di quella funzione cerniera tra differenti attori istituzionali e le diverse traiettorie di vita dei migranti. Sempre con l'obiettivo di sollecitare uno sguardo riflessivo sui vincoli e le opportunità che possono prendere forma nei diversi e mutevoli ambiti dell'Accoglienza e dei Servizi per migranti, vengono approfondite la dimensione di genere nell'accoglienza da Pilotto, oltre che le reti sociali nascoste e le sperimentazioni di convivenza da Marabello e Riccio. Complessivamente, si desidera evidenziare le ricadute operative di tali riflessioni sia sul piano dell'articolazione sia del funzionamento e dell'accesso ai servizi sociali presenti nei territori.

Infine, ma non in ordine di importanza, Tolomelli e Salinaro discutono le competenze pedagogiche dell'educatore/operatore dell'accoglienza in termini progettuali e relazionali oltre che interpellando il paradigma teorico dell'Empowerment, per poi essere seguiti da un'analisi delle tematiche

relative all'interculturalità e una riflessione sulla cittadinanza globale da parte di Tarozi. Per concludere, Guerzoni e Villano illustrano le strategie e gli strumenti della mediazione interculturale come strumento necessario all'inclusione dei migranti. Pur se non esaustivi, sono quindi molteplici i vertici di osservazione ed elaborazione da cui chi legge può trarre alcuni "spunti" di riflessione sui processi migratori contemporanei e sui dilemmi che animano le politiche e le pratiche di accoglienza e inclusione.

# Troppo “forte” o troppo “debole”?

## Lo stato in Africa

ARRIGO PALLOTTI

Negli ultimi decenni la questione dello stato è stata al centro della riflessione sulla fragilità dei processi di democratizzazione e di sviluppo economico in Africa.

Per alcuni studiosi lo stato moderno, trapiantato in Africa durante il periodo della dominazione coloniale, ha faticato a mettere radici ed è rimasto “debole”, al punto che la sua sopravvivenza è da attribuire a una serie di convenzioni internazionali che hanno protetto giuridicamente la sovranità e i confini degli stati del continente (Herbst 2000). Così, etnie e tribù, articolazioni “tradizionali” e “immutabili” delle società africane, hanno finito per penetrare le istituzioni dello stato indipendente, distorcendone il funzionamento. A loro volta, i detentori del potere hanno trascurato in passato e trascurano oggi di perseguire finalità nazionali, preferendo utilizzare le risorse dello stato a vantaggio delle loro comunità etnico-regionali e dei propri interessi personali (Hyden 1980; Bayart 1993; Chabal, Daloz 1999). Per questi studiosi, lo stato africano costituisce oggi un ostacolo formidabile ai processi di democratizzazione e va riformato tramite interventi finalizzati a rimodellarne le istituzioni per renderle più efficienti e trasparenti.

Per altri studiosi, all’opposto, lo stato ha storicamente avuto il sopravvento sulle società africane, soffocandone la vitalità e appropriandosi delle leve dell’accesso alle risorse (Cooper 2021: 263-271). Questo stato “forte” è percepito come la causa di tutti i problemi del continente, siano essi di natura politica (autoritarismo e conflitti armati), economica (povertà, disuguaglianze e sottosviluppo) o sociale (corruzione e divisioni religiose e identitarie). Pur questi studiosi lo stato va quindi essenzialmente ridimen-

sionato, per lasciare libertà di azione agli attori del settore privato e della società civile.

Al di là delle conclusioni cui giungono, ciò che accomuna queste due visioni è da una parte una lettura essenzialista e deterministica dello stato e delle società africane (Mamdani 1990) e, dall'altra, l'assenza di una prospettiva storica, l'unica in grado di portare alla luce la complessa evoluzione del rapporto tra stato e società nel corso del tempo e di far emergere tanto i punti di forza, quanto le contraddizioni di tale rapporto (Brown 2018).

Questo capitolo ricostruisce i principali tornanti della storia della costruzione dello stato in Africa a partire dalle indipendenze, con l'obiettivo di gettare luce sulle priorità perseguite dalle élite al potere nei differenti frangenti storici e di indagare i limiti di quanto da esse conseguito.

### *Indipendenze, modernizzazione, partito unico*

La prima ondata di indipendenze in Africa ebbe luogo a cavallo tra gli anni '50 e '60 e investì la gran parte dei paesi del continente, con poche ma rilevanti eccezioni (tra cui le colonie portoghesi, la Rhodesia del Sud, la Namibia e il Sahara Occidentale).

Il modello politico-istituzionale che venne ad imporsi come esito finale del processo di decolonizzazione in Africa fu quello dello stato-nazione. Tale modello non solo venne promosso dalle potenze coloniali con sempre maggiore determinazione mano a mano che ogni formula alternativa (in particolare di tipo federale) si dimostrava irrealizzabile (Cooper 2005: 153-203), ma fu anche accettato dai leader dei movimenti nazionalistici. Questi ultimi, infatti, intravidero nella creazione di stati-nazione sovrani non solo uno strumento in grado di porre le popolazioni africane su un piano di parità con quelle del resto del mondo, ma anche il mezzo più adatto per mantenere l'unità territoriale e intraprendere efficaci politiche di sviluppo economico. Come hanno scritto Giampaolo Calchi Novati e Pierluigi Valsecchi, a questo esito contribuì anche il fatto che, "pur lottando contro il potere coloniale, l'élite non aveva interesse ad abbattere del tutto il mondo del colonialismo, perché la richiesta dell'indipendenza partiva dalla situa-

zione coloniale e da un ceto dirigente che conosceva solo quell'esperienza e si era formato in essa" (Calchi Novati e Valsecchi 2005: 298).

Una volta conseguito il controllo di quello che il leader ghanese Kwame Nkrumah definì il "regno della politica", i governi indipendenti intrapresero la realizzazione di due grandi priorità: accelerare lo sviluppo economico dei loro paesi, in modo da vincere la "guerra" contro la povertà (Nyerere 1961b) e costruire stati moderni. Come ha sottolineato lo storico congolese Ernest Wamba-dia-Wamba, le élite politiche africane abbracciarono una concezione della nazione che conferiva il primato al "consolidamento, anziché alla distruzione dell'eredità coloniale" e al rafforzamento delle istituzioni statali (Wamba-dia-Wamba 1991: 60-62). Garante e promotore dell'unità della nazione sarebbe divenuto il partito unico, le cui strutture si sarebbero identificate con quelle dello stato e al cui interno sarebbero state cooptate le molteplici articolazioni economiche, sociali e culturali della nazione (Zamponi 2020: 37-40).

Dalla metà degli anni '60 uno dopo l'altro i governi africani abbandonarono così le costituzioni multipartitiche dell'indipendenza, per instaurare regimi a partito unico.

L'adozione di questo modello venne giustificato tramite il ricorso ad argomentazioni di varia natura. Alcuni leader africani sostennero che il multipartitismo era un modello politico "alieno" al continente, mentre lo stato a partito unico affondava le radici nella democrazia precoloniale africana (Nyerere 1961a). Altri sottolinearono il rischio che la competizione multipartitica provocasse divisioni laceranti all'interno del movimento nazionalistico, alimentando fratture di natura etnica e il sorgere di conflitti. Questi ultimi, a loro volta, avrebbero pregiudicato le indipendenze appena conseguite, lasciando i paesi africani ostaggio della Guerra Fredda e del neocolonialismo (Kaunda 1966: 75-76). Come ha rimarcato Thandika Mkandawire, "lo sviluppo presupponeva uno stato forte alla testa di una nazione coesa. L'etnicità era considerata un nemico tanto dell'uno, quanto dell'altra" (Mkandawire 2005:13). Al di là delle giustificazioni avanzate per legittimarlo, il partito unico doveva servire a superare tanto le divisioni etniche quanto quelle socio-politiche, ad assicurare la compattezza ideologica della

nazione nel perseguimento dello sviluppo economico e, infine, a garantire il controllo incontrastato della leadership nazionalista sulle istituzioni del nuovo stato indipendente.

Le strutture del partito unico soffocarono così il pluralismo politico e alimentarono forme sempre più marcate di autoritarismo, che si tradussero nella violazione delle libertà politiche e dei diritti civili e in un'accentuata concentrazione e personalizzazione del potere politico. Ancora nelle parole di Wamba-dia-Wamba, la visione “di una “comunità senza classi” condusse all’idea di “un solo popolo”, di “un solo partito” [e] di “un unico leader (...) padre della nazione” (Wamba-dia-Wamba 1987: 99). Per quanto alcuni capi di stato tentarono di articolare visioni politiche finalizzate a guidare il processo di costruzione dello stato-nazione tenendo conto delle specifiche condizioni materiali dei loro paesi, come nel caso del socialismo dell’*ujamaa* teorizzato da Nyerere in Tanzania o dell’Umenesimo di Kaunda in Zambia, nel complesso “le dottrine ideologiche della maggioranza dei regimi africani a partito unico si configurarono come delle combinazioni eclettiche di nazionalismo, populismo, socialismo, leninismo, anti-imperialismo e panafricanismo”, non prive di riferimenti alla tradizione (Callaghy 1986: 34).

Nel complesso, l’urgenza di promuovere il progresso economico, mantenendo al tempo stesso le redini delle trasformazioni politiche, spinse i governi indipendenti a fare leva sull’ampio apparato di strumenti repressivi e di controlli sulle attività produttive e commerciali ereditati dallo stato coloniale.

In questo contesto, un ruolo di rilievo venne svolto dalle teorie della modernizzazione, le quali, con la loro enfasi sulla necessità di superare gli ostacoli che le società tradizionali frapponevano al progresso economico e sociale e di assicurare la stabilità politica all’interno di paesi in cui erano in rapida trasformazione, influenzarono ideologicamente i modelli di costruzione dello stato-nazione perseguiti dai governi africani (e sostenuti dai donatori internazionali) durante gli anni ‘60 e ‘70 (Leys 1996: 64-79).

Non mancarono, tuttavia, tentativi di riformare le strutture dello stato coloniale. Secondo Mahmood Mamdani, ad ispirare tali tentativi fu la determinazione a superare quel dualismo tra “cittadini” e “sudditi tribali” che

aveva caratterizzato lo stato coloniale. Mentre i primi, per lo più europei, avevano infatti goduto dei diritti civili e di limitati diritti politici, i secondi, confinati spazialmente (almeno nelle intenzioni delle autorità coloniali) nelle aree rurali, erano stati sottoposti al potere dei capi tribali, nelle cui mani si concentravano i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario (Mamdani 1996: 52-61).

Se dunque questa “biforcazione” su basi razziali dell’accesso ai diritti venne eliminata una volta conseguita l’indipendenza, più difficile si rivelò la riforma delle strutture del “dispotismo decentralizzato” che la dominazione coloniale aveva eretto nelle aree rurali. Da una parte, infatti, alcuni governi “conservatori” (come in Sierra Leone) tentarono di consolidare il loro potere stringendo alleanze politiche con le autorità tribali e, a questo fine, lasciarono inalterati i capisaldi del diritto “consuetudinario” di cui, all’interno di ciascun gruppo etnico, i capi tradizionali erano considerati interpreti e custodi (Richards 1998). Dall’altra i governi “radicali” (come quelli di Tanzania e Mozambico) tentarono invece di avviare un processo verticistico di modernizzazione politica ed economica, spogliando i capi tribali di ogni potere politico e riformando o, addirittura, abolendo le norme del diritto consuetudinario.

Entrambi questi modelli non riuscirono, tuttavia, ad assicurare la democratizzazione delle istituzioni dello stato nelle aree rurali. In particolare, nei paesi dove venne tentata la realizzazione di progetti “radicali” di trasformazione politico-istituzionale l’architettura del potere coloniale venne sostituita da una forma di dispotismo centralizzato, perché il governo locale venne posto sotto il rigido controllo di quello centrale, mentre la volontà di realizzare un rapido processo di modernizzazione condusse al sopravvento della coercizione amministrativa sulla dialettica politica (Mamdani 1996: 25-27 e 128-137). Da questo punto di vista, come ha scritto Anna Maria Gentili, i governi indipendenti non riuscirono a scrollarsi di dosso quella pesante eredità politico-istituzionale della dominazione coloniale, che consisteva nel “primato dell’amministrativo sul politico, dell’autoritario sul partecipativo” (Gentili 2008: 168).

La chiusura dei canali della dialettica politica e la costruzione di modelli

autoritari di gestione del potere non mancarono di suscitare resistenze e divisioni. Come ha osservato Maria Cristina Ercolessi, i modelli di cittadinanza e le politiche di sviluppo promosse dai vertici dello stato a partito unico durante gli anni '60 e '70 non costituivano “un terreno privo di contestazioni (...) da parte (...) di leadership e fazioni delle opposizioni ma talvolta anche da parte dei gruppi dirigenti al potere” (Ercolessi 2009: 12).

In numerosi casi, tensioni e divisioni sfociarono nell'attuazione di colpi di stato militari. Sorti sulla crisi dei modelli verticistici di costruzione dello stato-nazione postcoloniale, i regimi militari non segnarono una reale inversione di tendenza rispetto ad essi. Al contrario, tra gli anni '60 e '80, spesso con il sostegno politico e militare delle potenze della Guerra fredda, questi regimi acuirono ulteriormente i tratti autoritari e centralistici degli stati africani. Come ha scritto Hutchful, “il regime militare in sé, con la depoliticizzazione forzata della popolazione e il divieto imposto sull'organizzazione e l'attività politica, è l'esempio paradigmatico della chiusura dello spazio politico e dell'espulsione della diversità sociale dalla politica” (Hutchful 1991: 187).

### *Trasformazioni economiche e sociali*

Nei primi decenni dopo l'indipendenza i processi di costruzione dello stato in Africa si caratterizzarono non solo per l'accentuato autoritarismo politico, ma anche per il forte ruolo dello stato in campo economico e sociale. Pur con significative differenze da paese a paese, tra gli anni '60 e '70 si registrò una generale tendenza da parte dei governi a intervenire massicciamente nell'economia e a promuovere un più largo accesso ai servizi sociali. Autoritarismo politico, forte presenza dello stato nell'economia e aumento della spesa sociale rappresentarono quindi gli elementi caratterizzanti di quel patto sociale post-indipendenza che sarebbe entrato in crisi negli anni '80 (Pallotti 2013: 29-44).

In aggiunta all'eredità politico-istituzionale del tardo periodo coloniale, a favorire l'interventismo statale nell'economia concorse, come sopra menzionato, l'ampio consenso internazionale sulle politiche di promozione della

crescita che i paesi in via di sviluppo avrebbero dovuto attuare (Medici et al 2017: 291-300). Anche la debolezza dei ceti imprenditoriali africani contribuì a convincere i leader di molti paesi della necessità che lo stato intraprendesse un ruolo attivo nella pianificazione e promozione dello sviluppo.

Per quanto la crescita economica registrata dai paesi africani durante gli anni '60 e '70 fu sostanzialmente positiva, dal momento che il prodotto interno lordo (PIL) aumentò in media del 4,2% all'anno tra il 1958 e il 1969 e del 3,3% nel decennio tra il 1970 e il 1979, i dati aggregati nascondono differenze significative nella performance dei singoli stati e dei diversi settori dell'economia. Così, mentre Kenya e Costa d'Avorio registrarono tassi di crescita del 7% nel periodo dal 1967 al 1980, l'andamento economico di altri paesi fu più modesto (Mkandawire 2001: 304). In termini settoriali, il dato più preoccupante fu rappresentato dal declino del settore agricolo, il cui contributo alla formazione del PIL scese dal 40,3% nel 1960 al 30,3% nel 1975 (Adedeji 1984: 205). La contrazione dell'agricoltura ebbe effetti negativi sull'intero tessuto economico dei paesi africani, sia per gli alti tassi di crescita della popolazione, sia per la centralità che gli introiti in valuta straniera assicurati dalle esportazioni agricole rivestivano nel finanziamento delle politiche di industrializzazione, basata sulla sostituzione delle importazioni che erano state intraprese dai governi e che stentavano a conseguire i risultati attesi (Bates 1981: 11-44; Zamponi 2015).

A peggiorare il quadro contribuì la forte instabilità dei prezzi delle materie prime sui mercati internazionali nel corso degli anni '70, accompagnata da un peggioramento dei loro termini di scambio nei confronti dei prodotti manufatti (Maizels 1992). Nel complesso, la realizzazione dei piani pluriennali di sviluppo venne fortemente rallentata. Secondo le stime della Banca Mondiale, "la perdita complessiva provocata dai termini di scambio sfavorevoli lungo un arco di tempo di quasi tre decenni (1970-1997) per i paesi africani non esportatori di petrolio (e con l'esclusione del Sudafrica) ammontava al 119% del PIL complessivo del 1997" (citato in United Nations Conference on Trade and Development 2003: 20).

A metà degli anni '70 i tassi di crescita economica dei paesi africani cominciarono così a registrare una forte contrazione, destinata ad aprire un

solco tra l'Africa sub-sahariana e le altre regioni in via di sviluppo (Arrighi 2002: 16).

Una valutazione accurata degli esiti delle politiche di sviluppo attuate in Africa nei primi due decenni dopo l'indipendenza deve tenere però conto del fatto che una delle priorità dei processi di costruzione dello stato-nazione fu rappresentata dall'ampliamento dell'accesso a servizi di base, quali istruzione e sanità.

L'aumento della spesa sociale contribuì ad assicurare un miglioramento del tenore di vita delle popolazioni africane. Complessivamente, tra il 1960 e il 1975 l'aspettativa di vita alla nascita in Africa sub-sahariana passò da 40 a 46 anni (sarebbe arrivata a 51 anni nel 1987) (United Nations Development Programme 1990: 135). Se nel 1960 vi era un medico ogni 53 mila abitanti, nel 1980 ve ne era uno ogni 21 mila. Il tasso di iscrizione alla scuola primaria salì dal 36% nel 1960 al 78% nel 1981, mentre quello alla scuola secondaria passò nello stesso arco di tempo dal 3% al 15% (World Bank 1984: 86-87).

Questo miglioramento degli indicatori sociali va analizzato all'interno del più ampio quadro dei limiti e delle contraddizioni dei processi di costruzione dello stato in Africa dopo le indipendenze. Nelle parole di Achille Mbembe, "la costruzione di una relazione di sottomissione venne attuata attraverso un livello di redistribuzione e non di equivalenza tra individui dotati di diritti naturali e civili intrinseci e per questo in grado di incidere sul processo politico decisionale" (Mbembe 2001: 45).

Nonostante il tentativo di diversificare il tessuto economico nazionale e di avviare un processo di industrializzazione, alla fine degli anni '70 i paesi africani rimanevano fortemente dipendenti dall'esportazione di un numero esiguo di materie prime e dai capitali e dalle tecnologie importati dai paesi industrializzati. Il ricorso sempre più intenso ai prestiti internazionali durante gli anni '70 (resi particolarmente vantaggiosi dall'abbondanza di liquidità sui mercati finanziari per effetto della crisi petrolifera del 1973) pose le premesse della crisi del debito, che esplose alla fine del decennio quando gli Stati Uniti decisero di alzare i tassi di interesse (Prashad 2014: 47-64).

## *Crisi*

All'inizio degli anni '80, incapaci di restituire i prestiti ottenuti nei decenni precedenti, i governi africani si videro costretti a chiedere aiuti finanziari al Fondo Monetario Internazionale e alla Banca Mondiale, così da evitare la bancarotta. Da parte loro, le istituzioni finanziarie internazionali accettarono di fornire nuovi prestiti ai paesi africani, ma ne vincolarono l'erogazione all'attuazione di riforme neo-liberiste volte a ripristinare la crescita economica e ad assicurare la restituzione dei debiti contratti.

Il contenuto dei programmi di riforma venne plasmato da un'interpretazione fortemente ideologica delle cause della crisi in cui si trovarono i paesi africani, articolata in un rapporto redatto nel 1981 per la Banca Mondiale dall'economista Robert Berg, dal titolo: "Accelerated Development in Sub-Saharan Africa". Il "Berg Report" identificò la causa delle difficoltà economiche degli stati africani nelle politiche di sviluppo trainate dallo stato attuate dai loro governi durante gli anni '60 e '70, sottolineando come l'intervento pubblico nell'economia avesse introdotto gravi distorsioni nei mercati, soffocato l'iniziativa privata, alimentato una burocrazia parassitaria, sostenuto imprese parastatali gravemente inefficienti e impedito la crescita. La risposta alla crisi africana, secondo il Berg Report, consisteva nel ripristino del corretto funzionamento dei mercati, al fine di stimolare una ripresa degli investimenti e della crescita. Per fare questo era necessario ridimensionare drasticamente la presenza dello stato nell'economia.

I prestiti elargiti dal Fondo Monetario Internazionale, dalla Banca Mondiale e, dopo un breve arco di tempo, anche dalla gran parte dei donatori internazionali ai governi africani vennero così condizionati all'attuazione di misure quali la svalutazione della moneta, la liberalizzazione del commercio con l'estero, la chiusura degli enti agricoli di stato, l'abolizione dei sussidi all'agricoltura, la deregolamentazione dei prezzi, la privatizzazione o la messa in liquidazione delle imprese statali, la ristrutturazione della pubblica amministrazione e l'introduzione di ticket e di misure di recupero dei costi nei settori sociali (Stewart 1994).

È intorno a questa agenda di riforme che durante gli anni '80 si venne a

coagulare il cosiddetto “Washington Consensus”, che per circa due decenni avrebbe plasmato le politiche di assistenza allo sviluppo a favore non solo dei paesi africani, ma anche di quelli di altre regioni del globo. Dal punto di vista ideologico, i programmi di aggiustamento strutturale proponevano una radicale trasformazione non solo del rapporto tra stato e società, ma anche della natura dei diritti di cittadinanza, mettendo alle corde il modello statalista di costruzione dello stato-nazione e di sviluppo economico fino allora perseguito. La versione di stato minimalista abbracciato dalle istituzioni finanziarie internazionali venne chiaramente esplicitato dalla Banca Mondiale in un rapporto del 1984, il quale affermava che “la questione non è se favorire il settore pubblico o quello privato in astratto, ma ridurre il peso sul primo e incoraggiare il secondo” (World Bank 1984: 37).

I risultati dei programmi di aggiustamento furono tuttavia molto al di sotto delle aspettative. Nel complesso, il PIL del continente aumentò in media dell’1,7% all’anno tra il 1980 e il 1989 e del 2,0% nel decennio tra dal 1990 e il 1999, cifre sensibilmente inferiori a quelle registrate durante gli anni ’60 e ’70 (United Nations Conference on Trade and Development 2001: 4).

Nonostante uno degli obiettivi prioritari dei programmi di aggiustamento strutturale fosse quello di consentire ai governi africani di ripagare il debito contratto, quest’ultimo salì da 14 miliardi di dollari (USA) nel 1976 a 83 miliardi nel 1984 a 174 miliardi nel 1990 (Nafziger 1993: 51). Il peso crescente degli interessi sul debito limitò gli investimenti pubblici e frenò la ripresa economica (Helleiner 1994: 326-330). Nel complesso, i tagli alla spesa pubblica non condussero solo ad un rapido rallentamento degli investimenti infrastrutturali, a una drastica contrazione delle capacità della pubblica amministrazione e a una dilagante corruzione (Olukoshi 1998), ma esercitarono anche un impatto fortemente negativo sull’accesso ai servizi sociali, che si riflesse nel peggioramento degli indicatori sociali in gran parte dei paesi del continente (Cornia et al 1987).

## *Stato e good governance*

I programmi di aggiustamento strutturale ebbero effetti non solo economici e sociali, ma anche politici. Nel corso degli anni '80 un'ondata crescente di scioperi e disordini accompagnò l'attuazione delle misure di austerità. Per quanto le proteste si limitarono inizialmente ad avanzare rivendicazioni di natura economica e sociale, esse segnarono l'avvio di una nuova fase di mobilitazione popolare, che alla fine del decennio i governi avrebbero trovato difficile, quando non impossibile, contenere. In un contesto internazionale in rapido mutamento, ben presto le rivendicazioni popolari a favore di un'apertura del quadro politico condussero all'avvio di processi di democratizzazione.

Sotto il peso della sempre più marcata politicizzazione dei movimenti di protesta uno dopo l'altro i paesi del continente abbandonarono il modello dello stato a partito unico, legalizzando le attività dei partiti di opposizione. In questo modo il multipartitismo e lo svolgimento di elezioni competitive tornarono a essere, come al momento dell'indipendenza, elementi centrali del funzionamento dei sistemi politici africani (Parfitt, Riley 1994). Così, dei ventinove regimi a partito unico che si contavano nel continente nel 1989, cinque anni dopo non ne esisteva più nemmeno uno (Bratton e van de Walle 1997: 8).

Oggi, a tre decenni dall'avvio dei processi di democratizzazione, vi è un ampio consenso tra gli studiosi sul fatto che le transizioni politiche in Africa non abbiano conseguito i risultati attesi (Lynch e Crawford 2011; Pallotti 2013: 131-156). Se da una parte, infatti, i processi di riforma hanno condotto al rafforzamento del pluralismo politico, all'istituzionalizzazione della competizione multipartitica e ad un maggiore controllo dell'elettorato sull'operato dei governi, dall'altra la concentrazione del potere nelle mani degli esecutivi, il ruolo marginale dei parlamenti e la politicizzazione di fratture etniche e regionali rimangono formidabili ostacoli al rafforzamento delle istituzioni democratiche nel continente (Lynch e Crawford 2011; Guazzini 2012; Melber 2015).

Alcuni studiosi hanno individuato le cause di queste difficoltà nella debo-

lezza dello stato e, in particolare, nel prevalere di sistemi neo-patrimoniali “in cui le relazioni politiche sono mediate e mantenute per mezzo di legami personali (...) di tipo clientelare” e in cui l’autorità “è conferita come fosse una proprietà personale a un individuo, anziché a istituzioni impersonali”. Queste pratiche hanno effetti negativi sul funzionamento dei sistemi politici africani, poiché “il patrimonialismo distorce il potere, corrompe l’autorità e alimenta l’arricchimento personale” (Johnston et al 2009).

Molteplici sono state le critiche rivolte all’utilizzo del concetto di neopatrimonialismo per spiegare la crisi della democrazia in Africa. Michael Neocosmos ha messo in luce come l’approccio neopatrimoniale non rappresenti altro che una “ricerca di un’essenza dello stato o della società africana, che viene poi utilizzata come la causa ultima di tutti i fenomeni che riguardano lo stato o la società in Africa” (Neocosmos 2007: 52).

Dal canto loro, Erdmann e Engel hanno sottolineato come il ricorso al concetto di neopatrimonialismo tenda a elidere dall’analisi non solo le specificità storiche che differenziano tra loro i paesi africani, ma anche la diversità dei modelli di costruzione dello stato-nazione che i leader nazionalistici tentarono di realizzare dopo le indipendenze (Erdmann e Engel 2007). A questo proposito Morris Szeftel ha sottolineato come la maggior parte delle analisi tenda a limitarsi a descrivere gli epifenomeni del neopatrimonialismo, rinunciando a indagare le dinamiche di ridefinizione dei rapporti politici ed economici tra gruppi e individui che soggiacciono alla competizione per il potere all’interno dei paesi africani. In questo modo non solo viene alimentata la “tendenza a ridurre la politica africana all’accumulazione personale [di ricchezza] e al patronage”, tralasciando di considerare l’impatto dei modelli ideologici e delle rivendicazioni sociali sui processi politici, ma si perde anche di vista il fatto che i programmi di aggiustamento strutturale e, in particolare, le politiche di deregolamentazione dei mercati e di privatizzazione delle imprese statali hanno spesso alimentato (anziché circoscritto) pratiche di corruzione e clientelismo in Africa (Szeftel 1998: 223 e 234-235).

Altri studiosi hanno invece attribuito i fragili risultati dei processi di apertura democratica alla presenza di uno stato ancora troppo forte, che

continua a interferire con il funzionamento dei mercati e ad alimentare una pervasiva corruzione.

Se quello dello stato non può che rappresentare un tema centrale in ogni tentativo di spiegazione delle difficoltà incontrate dai processi di democratizzazione in Africa, un'analisi di tipo storico, alternativa alle interpretazioni fortemente ideologiche sopra menzionate, pone invece l'accento sulla mancata democratizzazione dello stato come nodo centrale per comprendere l'insuccesso dei processi di riforma politica nel continente. La mancata democratizzazione dello stato può essere attribuita a tre fattori.

In primo luogo, dagli anni '90 i donatori internazionali, agendo sulla base dell'assunto che lo stato fosse (ancora) troppo "forte", hanno finanziato la realizzazione di modelli di riforma che miravano non solo, come in passato, a "tagliare" lo stato, ma anche a renderne le istituzioni più efficienti e più funzionali all'operare del mercato, in linea con il concetto di "good governance" (Mkandawire 2010; Gentili 2008: 430-433). Nelle parole del World Development Report del 2002: "la good governance include la creazione, la protezione e l'applicazione di un sistema di norme che operi con il mercato per promuovere la competizione. E include anche il perseguimento di politiche macroeconomiche corrette, finalizzate a creare un contesto stabile per le attività di mercato" (World Bank 2002: 99).

L'effetto perverso di queste riforme è stato quello di privare ulteriormente lo stato delle risorse necessarie a promuovere forme di sviluppo inclusivo e a combattere la povertà, minando la legittimità delle già fragili istituzioni democratiche e scalfendo solo in superficie le strutture autoritarie dello stato (Abrahamsen 2000).

Così, i processi di decentralizzazione intrapresi in questi ultimi decenni dai governi africani con il sostegno dei donatori internazionali si sono ispirati a un approccio tecnocratico e ideologico alla promozione della "democrazia dal basso" e hanno trascurato di considerare la complessità storica, istituzionale e politica dei rapporti tra centro e periferia all'interno dei sistemi politici africani. Di conseguenza, non solo i governi centrali hanno potuto mantenere le redini del potere facendosi scudo delle "parole d'ordine" dei donatori internazionali, ma questi ultimi, operando per promuovere

la democrazia, la trasparenza e la partecipazione, hanno in realtà finito per consolidare nuove forme di esclusione e di “decentramento della povertà” (Pallotti 2008; O’Meally 2014).

In secondo luogo, la nuova “borghesia” o le nuove “classi medie” che avrebbero dovuto sostenere la democrazia sono rimaste fragili e frammentate (Olukoshi 1998: 15; Melber 2022). Più in generale, in un contesto contraddistinto da una rapida crescita economica, dal permanere di alti tassi di povertà, da un aumento delle disuguaglianze e da una sempre più marcata incapacità dello stato di attuare politiche redistributive, la tenuta del tessuto nazionale è stata messa a dura prova (Abrahamsen 2016). Alcuni paesi sono così diventati teatro di conflitti armati (Akindès 2004; Gentili 2005; Tornimbeni 2010). Come ha osservato Ndlovu-Gatsheni: “incapace di realizzare le sue promesse materiali, avendo perso l’ascendente popolare del passato e spinto sulla difensiva dalle pressioni globali a favore della democrazia, il nazionalismo africano è degenerato nel nazionalismo culturale e nel nativismo, nel tentativo di far fronte alla sua crisi e al suo declino” (Ndlovu-Gatsheni 2009: 67).

Contraddittori e poco efficaci, in questo contesto, si sono rivelati i tentativi intrapresi dai donatori internazionali per rafforzare quelle articolazioni della “società civile” che, nelle loro intenzioni, avrebbero dovuto sostenere i processi di democratizzazione. Da una parte, il concetto stesso di società civile si è rivelato problematico (Lewis 2002) per la complessità storica dei rapporti tra stato e organizzazioni sociali in Africa e per la profonda penetrazione tra il primo e le seconde (Otayek 2009). Dall’altra, la dipendenza delle organizzazioni della società civile dai finanziamenti internazionali ha contribuito a depoliticizzare le loro rivendicazioni e, al contempo, ad esporle all’accusa da parte dei detentori del potere di agire come *longa manus* degli interessi stranieri all’interno dei paesi del continente (Neocosmos 2001).

Nei fatti, quello a cui si è assistito è stata la diffusione e il radicamento di organizzazioni di natura etnica o religiosa marcatamente illiberali, sullo sfondo della crescita delle disuguaglianze e della crisi della cittadinanza (Gentili 2017). Paradossalmente, queste dinamiche hanno finito per rafforzare l’idea di un accezzionalismo politico africano, costituito dalla tentacolare

penetrazione dello stato da parte di istituzioni e pratiche etnico-tribali, tale da condannare al fallimento i processi di democratizzazione all'interno dei paesi del continente (Bratton e van de Walle 1997).

In terzo luogo, in risposta alle sempre più accentuate spinte centrifughe, i governi africani non hanno esitato a fare ricorso all'impiego di mezzi autoritari per rinsaldare il loro potere. Le tensioni provocate dal permanere di alti tassi di povertà e dall'approfondirsi delle disuguaglianze in un contesto di rapida crescita economica hanno infatti spinto i detentori del potere ad abbandonare ogni tentativo di apertura del quadro politico, forti della richiesta di ordine e stabilità proveniente dai donatori internazionali, a loro volta intenti a combattere le ramificazioni del terrorismo internazionale in Africa (Pallotti e Tornimbeni 2021). L'eredità istituzionale del partito unico ha così finito per imporsi sul funzionamento dei nuovi sistemi democratici e le costituzioni si sono dimostrate incapaci di porre un argine alla centralizzazione del potere. Di conseguenza, mentre i presidenti hanno mantenuto nelle loro mani poteri estremamente forti, il ruolo dei parlamenti è rimasto alquanto debole e lo stato di diritto e il rispetto e la tutela della libertà individuali sono rimasti fragili.

## *Conclusioni*

Generalmente considerato uno dei principali ostacoli – quando non il principale ostacolo – allo sviluppo economico e al radicamento della democrazia in Africa, lo stato continua a mostrare tratti autoritari non perché ostaggio di forze etnico-tribali impermeabili alla modernità o di gruppi di potere determinati a accumulare risorse a danno della collettività, ma a causa dell'insuccesso delle politiche di riforma intraprese a partire dagli anni '80.

Lo sviluppo a macchia di leopardo innescato dai processi di liberalizzazione economica ha provocato una grave frammentazione sociale, acuita dai programmi attuati per ridurre il ruolo dello stato nell'economia e nella fornitura dei servizi sociali (Ferguson 2006: 67-88).

Nel contesto di una crescente conflittualità sociale, nuove forme di autoritarismo si sono imposte, le quali non fanno a meno delle istituzioni della

democrazia liberale, ma ne pervertono il funzionamento, così da assicurare che il permanere al potere di coloro che già lo detengono. In questo contesto, alcuni studiosi hanno parlato dell'emergere oggi in Africa di forme di "autoritarismo democratico", che godono paradossalmente del sostegno dei donatori (Soares e de Oliveira 2011; Melber 2015).

La priorità oggi per i paesi africani, come scriveva già tre decenni fa lo studioso francese René Dumont, non è quella di "ridurre" lo stato, ma quella di democratizzarne le istituzioni, tutelando i diritti individuali, consolidando lo stato di diritto e operando al fine di "ridurre le disuguaglianze per rafforzare la democrazia" (Dumont 1991: 241).

# Comunità di destino. La questione della nazione e della cittadinanza nei sistemi politici dell’Africa sub-sahariana

CORRADO TORNIMBENI

## *Introduzione*

All’inizio degli anni 2000 uno dei più noti analisti della realtà storica, politica e culturale africana, Achille Mbembe, sosteneva che a nessun altro posto al mondo era stato conferito un carattere così particolare come all’Africa. Puntando il dito contro l’eccessiva enfasi da sempre riposta su temi quale la marginalizzazione economica, le identità e le differenze culturali, invitava dunque a decodificare quell’“allegoria” costituita dall’identità africana per analizzare il quadro complesso dei processi che percorrono le società del continente (Mbembe 2001). Da allora, sono passati circa due decenni e l’analisi sui sistemi politici africani sembra sostanzialmente ancora fortemente condizionata dall’uso di facili dicotomie epistemologiche che assegnano all’Africa una serie di “mancanze” rispetto, ad esempio, al corretto funzionamento della democrazia liberale o dei principi moderni dello sviluppo nel mondo globalizzato (Cheesman 2015), mancanze spesso ascritte, esplicitamente o meno, a fattori identitari, senza un adeguato approfondimento storico degli stessi. Così, una visione omogenea e reificata della cultura locale, con comunità immobili nel tempo e nello spazio, continua ad alimentare l’idea che persiste una contraddizione tra l’individualismo della democrazia liberale e i valori comunitari tradizionali delle popolazioni

africane, e dunque l'ipotesi che le società del continente non siano "adatte" ad accogliere la democrazia, in quanto regolate da ordini istituzionali tradizionali e religiosi che non appartengono all'esperienza occidentale. È dunque necessario andare oltre le analisi più convenzionali sul modo in cui le prescrizioni internazionali sulla democrazia e sulla *good governance* vengono tradotte in forme peculiari e disfunzionali nei sistemi politici ed economici locali o, al contrario, sugli scarsi spazi di manovra a disposizione dei ceti politici locali per negoziare quelle prescrizioni internazionali. È doveroso osservare attraverso nuove lenti le sfide della democrazia oggi nel mondo, magari proprio sulla base di quella prospettiva particolare costituita dall'evoluzione dei sistemi politici africani (Pallotti e Tornimbeni 2021), proprio per le inconsistenze che quei sistemi possono suggerire, pur nell'affermazione di alcuni principi universali, anche in seno alle stesse società occidentali (Tornimbeni 2021). Da questo punto di vista, l'Africa potrebbe essere descritta come un continente "conveniente", più che "inconveniente" (Ferguson 2006), per osservare le odierne dinamiche della globalizzazione.

A partire dalla metà degli anni '90 del secolo scorso, le pressioni internazionali per l'apertura dei sistemi politici africani e l'avvio di processi di democratizzazione hanno dato seguito finalmente alle stesse richieste delle organizzazioni della società civile africana, suscitando grandi aspettative nella popolazione non solo di libertà, ma anche di giustizia sociale e lotta alla povertà. Tuttavia, quei processi nel giro di breve tempo sono stati accompagnati dalla esplosione di conflitti "etnici", sulla base, apparentemente, delle storiche e "tradizionali" forme di identità locale. Partendo da questa considerazione, questo capitolo propone una lettura degli eventi analizzando, in prospettiva storica, due dinamiche che si sono rafforzate a vicenda: il fallimento delle strategie dello sviluppo immaginate durante le indipendenze in Africa sub-sahariana, e l'apparente fallimento dei processi di costruzione nazionale associati a tali strategie. Un'attenzione particolare viene posta soprattutto sul secondo aspetto: partendo dal ruolo storico giocato dalle forme di mobilità nella costituzione dei sistemi politici africani (Tornimbeni 2010), si prendono in esame le concezioni e i significati materiali della cittadinanza in Africa sub-sahariana dalla costituzione degli

stati coloniali ai processi di consolidamento dello stato-nazionale dopo le indipendenze, fino alle nuove sfide del terzo millennio.

### ***Mobilità, identità e potere. Le trasformazioni dei sistemi politici africani con lo stato coloniale***

In linea molto generale, in letteratura si sottolinea come i sistemi politici precoloniali dell’Africa sub-sahariana fossero molto diversificati, a seconda soprattutto del diverso livello di centralizzazione dell’autorità. Nelle forme di potere, tuttavia, quasi ovunque si poteva riscontrare una caratteristica ben distinta dall’idealtipo di stato weberiano dell’esperienza europea: esse si basavano sul rapporto tra persone piuttosto che sul territorio. Sono stati presi in considerazione vari fattori per spiegare questa particolarità, in primis quelli ambientali e demografici, con la relativa abbondanza di terre e risorse in rapporto alla popolazione del continente. È stato messo in evidenza come i meccanismi per legare individui e comunità al potere di una autorità fossero più importanti dell’espansione territoriale, e infatti non erano identificabili dei confini politici precisi tra i vari principati e regni africani precoloniali (Gentili 2008; Tornimbeni 2010). La nota teoria della “frontiera interna africana” (Kopytoff 1987) ha rappresentato un punto di riferimento fondamentale per i dibattiti che si sono susseguiti sulla natura di quei sistemi politici e ha sottolineato il ruolo della mobilità delle persone nella loro costituzione e riproduzione nel tempo: personalità, famiglie e comunità che si volevano sottrarre ad un dato potere si spostavano sul territorio, anche a seguito delle tradizionali forme di mobilità all’interno del ciclo agricolo, e fondavano nuovi centri di potere, magari riproducendo le caratteristiche essenziali di quello precedente. Anche per questo motivo, a volte gli osservatori europei dell’epoca immaginavano la presenza di grandi imperi africani nelle zone dell’entroterra laddove invece, al di là della comunanza di alcuni fattori culturali, i centri di potere erano variegati e più o meno decentralizzati sul territorio. L’autorità politica tendeva a diradarsi in intensità nelle aree rurali più distanti dall’autorità centrale, dove contavano soprattutto le diverse forme di negoziazione e le alleanze con le autorità

locali, mentre la necessità di demarcare confini e di rafforzare le forme di controllo territoriale sorgevano soprattutto in contesti di maggior densità demografica e di più alta competizione per le risorse disponibili.

Nel corso dell'800, questo quadro subì veloci trasformazioni con l'intersecarsi di due importanti fenomeni: l'apice e poi esaurirsi della tratta atlantica degli schiavi da una parte, e l'ascesa del commercio internazionale di prodotti agricoli e materie prime dall'altra (Gentili 2008). In entrambi i casi, le società africane entrarono in meccanismi di scambio con altre aree del mondo da una posizione sostanzialmente subordinata, lasciando profonde eredità sul futuro di questi rapporti. Soprattutto, entrambi i casi comportarono profondi sconvolgimenti proprio nelle basi del potere dei sistemi politici africani, generando conflitti per il loro monopolio, indebolendo la tenuta dei rapporti interni e, solo in alcuni contesti, avviando processi di centralizzazione dell'autorità ed espansione territoriale che portarono, alle soglie della spartizione coloniale di fine secolo e in associazione ad altre dinamiche interne, alla formazione di alcuni noti stati e imperi africani, come il Califfato di Sokoto nel nord dell'attuale Nigeria.

Proprio sul rapporto tra questo panorama e la costituzione dello stato coloniale, che avvenne tra il Congresso di Berlino del 1884-85 e gli inizi del '900, si gioca forse la più nota tesi critica sullo stato coloniale stesso e le sue eredità su quello indipendente. Mahmood Mamdani, in *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism* (1996), prende in esame quello che in pratica divenne il principale modello di amministrazione coloniale, il cd. *indirect rule* britannico, per sostenere, in primo luogo che non corrispondeva, come invece professato, al "riconoscimento" della realtà politica africana preesistente, e, in secondo luogo, che comportava delle determinanti trasformazioni nella natura del potere di questi stati; le forme di "despotismo decentralizzato" risultate da quella congiuntura, secondo Mamdani, non sarebbero state superate nemmeno con l'accesso alle indipendenze. Essenzialmente, le forme di governo locale istituite all'interno di unità amministrative specifiche (le *native administrations*), dotate di confini precisi, assegnate ad autorità africane "tradizionali" e in teoria rappresentanti i sistemi politici africani preesistenti, corrispondevano in

realtà solo ad alcune e rare forme di quei sistemi, come appunto il Califfato di Sokoto, mentre la maggior parte dovettero passare attraverso profondi processi di trasformazione per adattarsi al nuovo quadro istituzionale. La questione dell'appartenenza alle *native administrations*, sulla base magari di forme di identità "tradizionale" reificate, assumeva una importanza cruciale nell'identificazione delle gerarchie interne per l'accesso alle risorse e alle opportunità del nuovo stato coloniale, o per determinare le forme di repressione insite nei suoi meccanismi di dominio. In una certa misura, dunque, l'analisi di Mamdani entrava nel merito di alcuni meccanismi di potere dello stato in Africa che già Basil Davidson (1992) aveva identificato come il "fardello dell'uomo nero" dopo l'accesso alle indipendenze.

Le società africane non furono solo vittime passive di un sistema di dominio esterno. Da tempo, l'analisi della *cd. agency* africana durante la storia coloniale ha messo in evidenza come le società locali interagirono con le forme di governo coloniale e in qualche modo le influenzarono (Scott 1985; Cooper 2002), soprattutto attraverso i meccanismi della mobilità sul territorio, i sistemi di autodeterminazione della propria identità e le narrative storiche sui processi di insediamento e appartenenza locale (Tornimbeni 2010). In generale, tuttavia, si può ancora dire che le differenze sociali tra le varie comunità africane precoloniali vennero esacerbate e soprattutto politicizzate dallo stato coloniale per istituzionalizzare le sue forme di potere e dominio. La maggioranza della popolazione africana venne esclusa dai diritti civili, sociali e politici in virtù della presupposta adesione ad ordinamenti tradizionali che lo stato coloniale stesso dichiarava di voler "preservare". Solo una minoranza, le élite che partecipavano in qualche modo alle forme del potere e che in alcuni contesti entravano anche nei meccanismi assimilazionisti (soprattutto nell'Africa coloniale francese), nel corso del tempo avrebbe avuto accesso a quei diritti, ma anche tra gli esclusi si consolidarono gerarchie e privilegi in rapporto ai benefici accordati dai governanti coloniali. Le fratture che dunque si generarono all'interno delle stesse società africane si collegavano alle forme di appartenenza all'architettura dello stato coloniale, intrecciandosi in maniera perversa con le forme di identità locale. Quest'ultime, politicizzate, da quel momento divennero

l'epicentro di conflitti che emergeranno a più fasi nel corso della storia del continente.

### *Quali nazionalismi? Le forme dell'indipendenza*

Le principali trasformazioni dello stato coloniale furono innescate nel secondo dopo guerra. A partire dagli anni '50 del '900, soprattutto Gran Bretagna e Francia avviarono riforme politiche ed economiche volte inizialmente alla ristrutturazione della loro presenza nel continente, e poi, quando diviene in pratica inevitabile, a concedere crescenti forme di autonomia politica per il graduale passaggio di poteri. Se questo percorso fu segnato da profonde differenze tra l'Africa coloniale britannica, quella francese e soprattutto quella portoghese e le "colonie di *settler*" (quest'ultime infatti accederanno all'indipendenza molto più tardi in seguito a lotte armate), quasi ovunque le potenze coloniali avviarono ambiziosi piani di investimenti per la modernizzazione delle economie coloniali. All'interno di quello che sarebbe stato descritto come lo "stato sviluppatista", Cooper ha messo in luce l'importanza delle "crescenti aspettative" che si generarono in seno alle popolazioni africane nelle colonie (Cooper 2022, 2008). Forse per la prima volta, lo stato coloniale assumeva un concreto senso di opportunità di sviluppo anche per gli africani, frustrate però dalla struttura dei diritti politici, civili e sociali, che divennero dunque il fulcro delle rivendicazioni delle prime formazioni politiche nazionaliste africane.

All'epoca, i nazionalisti africani facevano riferimento a diverse prospettive su quello che poteva essere l'ordine politico post-coloniale: un'unione continentale di popoli che travalicasse gli stati coloniali esistenti, governi indipendenti nella cornice dell'ex stato coloniale entro cui consolidare le nuove nazioni africane e, infine, forme di nazionalismo 'etnico' basate su quelle identità locali che lo stesso stato coloniale aveva contribuito a formare. In ciascun contesto furono in particolare queste ultime due prospettive a rappresentare il fulcro del conflitto tra le varie leadership che si contendevano il potere in vista dell'indipendenza (Keller 2014), e alla fine l'accesso alle indipendenze avvenne quasi ovunque sulla spinta di movimenti nazio-

nalisti “modernisti” che rivendicavano lo stato nazionale come modello di riferimento anche per il percorso post-coloniale, marginalizzando le altre ipotesi in campo. Con l’indipendenza, dunque, il paradigma di sviluppo politico ed economico prevalente in Africa richiedeva un rapido processo di modernizzazione dell’economia, della società e delle istituzioni politiche guidato dallo stato, uno “stato svilupppista” in cui le forme “ataviche” (o coloniali) rappresentate dalle identità tribali ed etniche dovevano essere soppresse da processi di costruzione di una nazione moderna.

Tali concezioni furono anche il risultato del percorso politico che aveva caratterizzato, soprattutto nel secondo dopoguerra, molte delle principali leadership nazionaliste africane. Queste avevano interagito con varie esperienze anticoloniali e “anti-imperialiste” nelle capitali europee e in quelle asiatiche, sviluppando, nel loro cosmopolitismo, una adesione pragmatica alle prevalenti ideologie politiche dell’epoca in ambito internazionale, soprattutto a quelle che meglio si adattavano alle priorità dell’autodeterminazione dei popoli sotto dominio coloniale, alle richieste di giustizia sociale e ad una rapida spinta verso la modernizzazione delle strutture economiche e sociali dei paesi africani.

In questo quadro, la sfida della costruzione della nazione nei paesi neo-indipendenti dell’Africa subsahariana era perfettamente congruente con le prevalenti teorie sulla modernizzazione. Lo sviluppo moderno e scientifico, concepito come un nuovo ordine sociale che avrebbe superato i modi di produzione tradizionali e le culture ancestrali, era inteso sia attraverso il paradigma capitalista del libero mercato, sia attraverso le teorie socialiste e comuniste basate su forme di collettivizzazione e di economia pianificata (Rostow 1960; Westad 2005). Quest’ultime potevano risultare particolarmente adatte alla necessità dei paesi di recente indipendenza che intendevano compiere un “salto in avanti” nella modernizzazione delle proprie strutture economiche, e infatti riscosero una certa popolarità, anche nella versione marxista-leninista, ancora più strutturata nel collegare la dimensione locale di giustizia sociale alle lotte di classe e anti-imperiali a livello internazionale (Medici et al 2017)

Seconda una certa visione critica, espressa ad esempio da Cahen (2012)

nel caso delle indipendenze delle colonie portoghesi, si trattava di una scelta in fondo funzionale a legittimare l'egemonia di una élite minoritaria (spesso di meticci e assimilati) sul discorso nazionalista delle indipendenze, marginalizzando quegli attori che si richiamavano invece ad una retorica "nazionalista" maggiormente legata alle formazioni identitarie locali, se vogliamo etniche e tribali. Quest'ultimi rivendicavano una adesione più genuina alle "autentiche" tradizioni africane, collegandosi quindi ad una serie di movimenti culturali e politici dei decenni precedenti che celebravano il revival della vera identità e personalità africana come arma contro ogni forma di dominazione e neo-colonialismo (Mazrui 1980; Mazrui e Mutunga 2004). La loro voce alimentò forti contese proprio al momento del passaggio alle indipendenze attraverso i processi negoziati ed elettorali delle decolonizzazioni, come nel caso dell'opposizione a Kenyatta in Kenya (Keller 2014) e dei movimenti dei paesi dell'Africa australe riuniti nella cd. "Congo alliance" a Léopoldville (Passemiers 2018), ma alla fine risultarono in gran parte velleitari e pretestuosi, incapaci di veicolare un vero discorso di riscatto sociale al di là delle rivendicazioni di controllo delle risorse per le proprie comunità etniche di riferimento.

Nel 1963 anche la carta costituyente dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) sancì il principio dell'inviolabilità dei confini degli stati esistenti al momento delle indipendenze e della non interferenza negli affari interni di quegli stati (Van Walraven 1999; Grilli e Gerits 2020), riconoscendo in pratica la priorità del rafforzamento della sovranità statale. La salvaguardia dei confini internazionali dei paesi africani durante le indipendenze avrebbe permesso ad istituzioni statali deboli di mantenere una sovranità su territori interni distanti dal centro politico e di difficile accesso e controllo, in quanto nessun'altra fonte di potere sovrano poteva metterla in discussione (Herbst 2000: 253). In tale contesto, la questione della formazione di una cittadinanza nazionale apparentemente inclusiva, sia nella sua dimensione giuridica formale che nelle sue spinte culturali e politiche, divenne un obiettivo chiave per i nuovi governi indipendenti (Young 2007). Vennero dunque emanate politiche di cittadinanza nazionale volte a includere gli ex "sudditi" coloniali nei nuovi stati-nazione, nonché ad esercitare un controllo

esclusivo da parte dei nuovi governi sul territorio nazionale. A questo fine fu giustificata anche l'adozione di sistemi politici basati sul partito-unico: esso doveva rappresentare e allo stesso tempo promuovere la comunità nazionale. "Comunità di destino", come sottolineato da alcuni (Macamo 1996), in cui ad un passato di comune sofferenze sotto il dominio coloniale doveva corrispondere un futuro di comune prosperità e opportunità.

È un concetto di cittadinanza teoricamente includente, ma il partito-unico che si fa partito-stato non ammetteva divisioni, e ogni rivendicazione al di fuori del suo discorso dominante e delle sue lealtà politiche venne repressa in quanto divisiva della comunità nazionale (Gentili 2008: 348-352). Con poche eccezioni, infatti, l'integrazione politica nazionale e il rafforzamento della sovranità statale vennero privilegiati rispetto al consolidamento delle prime istituzioni democratiche, portando nel giro di breve tempo all'emergere di tendenze autoritarie nei partiti che avevano portato le colonie all'indipendenza e che pretendevano di esprimere in sé tutta la comunità nazionale senza divisioni (Laakso e Olukoshi 1996).

### *Quali riforme? Dal mercato al post-guerra fredda*

Il boom economico mondiale che caratterizzò il primo decennio delle indipendenze permise ai nuovi stati notevoli guadagni dal commercio internazionale dei prodotti agricoli per le esportazioni, consentendo adeguati investimenti per i progetti di modernizzazione economica e sociale dello stato sviluppatista, compresa la loro dimensione di welfare. Con le dovute e a volte dolorose eccezioni, le nuove classi dirigenti godevano di grande legittimità politica, e la congiuntura favorevole diede l'illusione che fosse effettivamente possibile consolidare la presenza istituzionale dei nuovi stati sull'intero territorio nazionale. Ma al di fuori delle capitali e dei centri urbani, il controllo delle aree rurali rimaneva sostanzialmente debole: da una parte, non riuscì mai veramente, secondo alcune interpretazioni, a "catturare" il mondo contadino nei progetti di sviluppo statali (Hyden 1980); dall'altra parte, lasciava aperto il campo proprio alla sopravvivenza di quelle

forme di autorità locali che il progetto modernista di unione nazionale si era prefisso di superare.

La crisi finanziaria mondiale degli anni '70 comportò il crollo delle economie africane dipendenti dalle esportazioni di materie prime sul mercato internazionale. Nel contesto di una crisi sociale sempre più profonda e della disintegrazione della presenza statale, la distribuzione delle scarse risorse economiche – e con esse delle opportunità sociali e politiche – seguiva le reti clientelari locali strutturate sulla resilienza delle forme di autorità “tradizionali” (Bayart 1993). Con la crisi del debito estero, i governi africani dovettero infine invertire le strategie di sviluppo economico incentrate sullo stato quando, negli anni '80, negoziarono con le istituzioni finanziarie internazionali (IFI) una serie di programmi di aggiustamento strutturale (PAS) per il risanamento delle loro economie. Le politiche di costruzione della nazione furono declassate in fondo alle priorità politiche e le condizioni poste da Banca Mondiale (BM) e Fondo Monetario Internazionale (FMI) per l'assistenza economica furono dirette essenzialmente allo smantellamento della presenza dello stato nell'economia come nella società per l'attuazione delle regole del libero mercato. Una società pluralista, e quindi in futuro democratica, sarebbe in pratica fiorita dalla liberazione anche delle forze della società civile dall'oppressione statale (Pallotti 2013).

Tuttavia, l'esperienza degli anni '80 in Africa sub-sahariana, il cd. Washington Consensus, è stata quella di un declino economico e di una crisi sociale sempre più profonda, dell'esplosione dei livelli di povertà assoluta in seno alle popolazioni e della drammatica regressione degli indicatori sociali raggiunti nel periodo precedente (Harrison 2010). Con l'aumento delle disuguaglianze, la competizione per le risorse ha intensificato le lotte politiche per il controllo dell'accesso al potere statale, anche attraverso i processi di privatizzazione dei PAS, in gran parte controllati dalle stesse élite governative. Quest'ultime, divenute sempre più il vertice di reti clientelari locali, hanno dovuto affrontare una vera e propria esplosione di conflitti tra fazioni sociali legate spesso a specifici contesti territoriali su base identitaria ed etnica.

La constatazione del fallimento delle ricette degli anni '80 portò dunque,

complice la fine della guerra fredda, ad un sostanziale ripensamento dei paradigmi dello sviluppo a partire dal decennio successivo. Un nuovo consenso globale (post-Washington consensus) verso una riforma innanzitutto della politica per una gestione più equa e sostenibile dell'economia di mercato permise di mettere in primo piano, nel rapporto tra stati africani e comunità internazionale, parole d'ordine come la democrazia e la *good governance* che segnarono un punto di non ritorno: da allora, la legittimazione delle forme di accesso al potere e di negoziazione di aiuti e investimenti internazionali sarebbe passata attraverso la realizzazione, perlomeno formale, di politiche in grado di dimostrare la corretta attuazione di quei principi.

***“Comunità di destino” spezzate. I fallimenti dello sviluppo, la democrazia e le revisioni della cittadinanza***

Gli anni '90 del '900 in Africa sub-sahariana sono indubbiamente associati all'ondata di processi di democratizzazione (Pallotti 2013). I nuovi assetti furono ben presto criticati come frutto di una mancanza di scelte nel rapporto con le IFI (Mkandawire 1999), ma i processi elettorali che si svolgevano numerosi nei paesi del continente erano effettivamente accolti come una “seconda liberazione”: sembravano soddisfare le aspettative dei movimenti sociali e politici del continente che da anni rivendicavano maggiori libertà e l'attuazione di un effettivo pluralismo nei loro paesi, e facevano intravedere la possibilità che la democrazia liberale potesse costituire il volano per affrontare i problemi economici e sociali mettendo al centro le priorità di chi era rimasto emarginato sia dallo stato centralizzatore, sia dal mercato (Bratton e van de Walle 1997; Diamond 1992). La delusione di queste aspettative, tuttavia, non tardò ad arrivare. Come sostenuto da Rita Abrahamsen, è emersa una sorta di democrazia “procedurale”, se non addirittura “escludente”, in cui le questioni della concentrazione della ricchezza e della disuguaglianza economica sono rimaste inalterate (Abrahamsen 2000). Secondo una visione ancora più critica, il discorso della democrazia e della *good governance* sostenuto a livello internazionale sarebbe stato portato avan-

ti in pratica per “socializzare” le stesse ricette macroeconomiche di mercato che avevano fallito nel decennio precedente (Harrison 2010).

In ogni caso, al netto delle critiche più radicali, alle veloci delusioni da parte della società civile africana per i risultati dei processi di democratizzazione si è aggiunta la constatazione della natura temporanea dello stesso profilo democratico delle classi dirigenti africane (Gyimah-Boadi 2015), spesso, tra l’altro, espressione delle medesime élite al potere da decenni. Queste, pragmaticamente interessate a fare dei paradigmi della politica e dello sviluppo internazionali un mezzo per perseguire priorità locali di accesso a nuove risorse economiche e politiche, non hanno infine esitato a cogliere nelle successive svolte della politica mondiale l’occasione per rafforzare la solidità del controllo politico sui propri paesi, e dunque per rafforzare anche le spinte autoritarie. Dopo il 2001 (attentato alle Torri Gemelle), infatti, la richiesta di democrazia è stata ulteriormente messa da parte anche dalla stessa comunità internazionale in favore di nuove parole d’ordine, come la stabilità politica per la sicurezza degli investimenti (Buur et al 2007; Abrahamsen 2016; de Oliveira e Verhoeven 2018). La cosiddetta “securitizzazione dello sviluppo” ha così costituito il quadro entro cui ha cominciato a giocare un nuovo capitolo dello storico processo di rafforzamento della sovranità interna dei governi africani, spesso con tinte sempre più autoritarie, in partnership con quegli attori della comunità internazionale in grado di assicurare risorse adeguate. Se l’attuazione delle regole formali del pluralismo politico e della democrazia elettorale era stata per circa un paio di decenni il codice principale nello status di “*good performers*” di una serie di governi africani (come Ghana, Mozambico e vari altri), ora lo diventa la capacità di assicurare la stabilità politica e solidità istituzionale non solo all’interno dei propri paesi, ma possibilmente anche nella regione, come nel caso dell’Uganda di Museveni, del Rwanda post-genocidio, del Sudafrica post-apartheid, dell’Etiopia post-Menghistu.

All’interno di molti di questi paesi, tuttavia, sia nei sistemi politici più fragili che in quelli in cui i processi di democratizzazione sembravano aver raggiunto un maggior grado di stabilità, l’ultimo decennio del ‘900 e poi il passaggio al nuovo millennio hanno visto una forte escalation nei conflitti

sociali, contro governi considerati corrotti e non in grado di soddisfare le esigenze della popolazione. In vari casi, gli scontri sociali hanno anche assunto le vesti di veri conflitti interni per l'accesso alle risorse: accompagnati dall'emergere di una varietà di "signori della guerra" alla guida di movimenti ribelli (Clapham 1998; Reno 1998), veri e propri "conflitti etnici", magari collegati alla rivendicazione di diritti di "autoctonia" e "indigeni", sono esplosi nel continente proprio in parallelo all'attuazione dei processi di democratizzazione (Halisi, Kaiser, Ndegwa 1998).

L'apparente crollo delle istituzioni statali di fronte allo stato endemico di queste forme di conflittualità ha dato luogo ad un vasto confronto non solo sul fallimento dei processi di democratizzazione nel continente, ma anche sul fallimento dello stesso modello di stato-nazionale su cui si era basato l'ordine politico post-coloniale (Zartman 1995; Herbst 1997, 2000; Hopkins 2000; Milliken e Krause 2002; Zack-Williams et al 2002; Joseph 2003; Milliken 2003; Bates 2008). All'apparente disintegrazione patologica delle istituzioni statali in Africa di fronte al riemergere di modelli organizzazione sociale "primordiale" (Ayittey 1998), si sono contrapposti lavori che hanno criticato i "bias" storici europei negli approcci alla politica africana (Call 2008; Hagmann e Hoehne 2009), quelli che hanno preso in esame i nuovi "spazi" di *governance* e di formazione dei rapporti di potere al di là di quelli istituzionali (Ferguson, Gupta 2002; Olivier de Sardan 2008; Raeymaekers et al 2008) e quelli che hanno esaminato la "razionalità" delle guerre civili da un punto di vista dell'economia politica (Cramer 2006). È stato infine rilevato che la democrazia liberale nel continente, anziché bloccata dalla resilienza di ataviche forme sociali, sembra in effetti aver "incanalato" in specifiche divisioni politiche, ma non bloccato, una serie di conflittualità latenti nel contesto della permanente crisi dello sviluppo di cui soffre il continente dalle indipendenze (Nugent et al 2007; Geschiere 2009; Tornimbeni 2013). Dopo i fragili successi degli anni '60 del '900, infatti, a partire dagli anni '80 il divario tra élite politico-economiche sempre più potenti e legate ai meccanismi di mercato da una parte, e la massa di chi è rimasto escluso da quel mercato ha continuato ad aumentare, nonostante i promettenti tassi di crescita macroeconomica di vari paesi (Dulani et al 2013). Anche gli aiuti

concordati nel frangente della promozione di politiche di democratizzazione e *good governance* sono diventati parte di un'arena statale di scontro per la spartizione delle risorse e l'accesso alle fonti di accumulazione economica su base clientelare (Gyimah-Boadi 2015).

In tale contesto, le rivendicazioni che alimentavo questi conflitti si sono presto associate a discorsi identitari – “etnici” e “tribali” – radicati nella storia di formazione dello stato stesso in Africa e delle sue fratture sociali, espressi ora all'interno dei canali della competizione pluripartitica con le regole formali della democrazia liberale (Berman 2010). Molte leadership politiche hanno cavalcato questi discorsi identitari come base per la formazione del proprio consenso, e varie élite governative sono ricorse ad una revisione del concetto e delle regole della cittadinanza come conseguenza dei nuovi discorsi politici identitari e soprattutto come mezzo per limitare la competizione politica per l'accesso alle risorse: restringere, su base identitaria, le regole della cittadinanza significava restringere il campo degli attori in grado di competere legalmente per i diritti di accesso alle risorse garantite dall'arena statale.

A cavallo del nuovo millennio si sono dunque affermate nuove concezioni della cittadinanza in vari stati africani su base identitaria locale, magari collegate ad una narrativa politica sulle prime e originarie “etnie” di singoli territori al tempo della formazione degli stati stessi: non tanto come una sorta di regressione a forme primordiali della organizzazione sociale di fronte alle spinte della globalizzazione, quanto, come sostenuto da vari autori, come modalità di accesso alle stesse risorse economiche e politiche che accompagnavano la congiuntura a cavallo del nuovo millennio (Geschiere e Nyamnjoh 2000; Murray Li 2000; Mbembe 2001; Ceuppens e Geschiere 2005; Geschiere 2009). Le nozioni liberali di cittadinanza che avevano sostenuto l'apertura dei sistemi politici dall'inizio degli anni '90, con cittadini titolari di eguali diritti su base individuale, è stata gradualmente sostituita, *de jure* o *de facto*, da concezioni “comunitarie” di cittadinanza, alimentando un circolo vizioso con le rivendicazioni di sovranità locale e di politicizzazione delle identità etniche.

Le regole di una cittadinanza sempre più escludente sono dunque di-

ventate il terreno di scontro aperto tra i vari discorsi politici identitari sui “veri figli del territorio” (gli autoctoni) in una serie di stati africani. La nuova politicizzazione delle identità locali, solo apparentemente consensuali, ha scatenato i conflitti per la loro definizione (Geschiere 2009), in associazione alle rivendicazioni di accesso alle risorse economiche nazionali e alle risorse naturali locali. In molti territori, contestualmente alle tornate elettorali si sono affermate rivendicazioni di sovranità locale sulle risorse naturali, in primis la terra, e potenziali “immigranti” sono stati contestati in forma violenta da altri gruppi sulla base di discorsi etnici e autoctoni (Geschiere e Jackson 2006; Geschiere 2009; Nugent et al 2007). È un fenomeno che ha investito sia contesti politici ed economie considerati fino a quel momento particolarmente stabili, sia altri segnati da tempo da drammatici conflitti su base locale e/o nazionale. In Costa d’Avorio, ad esempio, l’ideologia dell’*ivoirité* è diventata nel corso degli anni ’90 la base di un conflitto sanguinoso seguito alla ridefinizione su base identitaria delle regole della cittadinanza, delle norme elettorali e delle politiche sulla terra (Dembélé 2000; Chauveau 2006; Marshall-Fratani 2007). In Kenya, l’“eticizzazione” dei canali amministrativi di accesso alle risorse statali è riesplora in occasione della riproposizione del “*majimboism*”, un vecchio discorso che collegava il progetto di organizzazione statale su base federale a forme di sovranità locale su base identitaria, e ora reso nuovamente legittimo dalla apparente retorica devoluzionista del paradigma globale della *good governance* (Anderson e Lochery 2008; Mueller 2008; Keller 2014). Nella Repubblica Democratica del Congo, ex Zaire, la gestione degli equilibri di potere non si è allontanata più di tanto dalla tradizionale prassi governativa di concedere o ritirare diritti di cittadinanza e di accesso alle risorse naturali ad alcune componenti delle popolazioni nelle delicate e conflittuali regioni orientali del paese, nonostante l’attesissimo cambiamento di regime del 1997 (Nzongola-Ntalaja 2007). In Sudafrica le potenziali difficoltà e contraddizioni dell’ordine sociale e politico post-apartheid si sono rivelate nelle contorsioni della riforma della terra (James 2007) e delle leggi sull’immigrazione nel contesto delle ondate di xenofobia (Segatti 2011). In Etiopia, l’affermazione di un sistema di pluralismo politico dopo la caduta del regime del Derg è avvenuta anche

sulla base di un disegno costituzionale su base “etnica”, e i diritti di accesso alla terra ed altre risorse rimangono al centro di rivendicazioni su base territoriale e identitaria anche non limitati al solo territorio statale (Aalen 2011; Abbink 2011; Keller 2014). In Mozambico i donatori hanno sponsorizzato un processo di decentramento, una riforma agraria e una serie di programmi di sviluppo basati sulle comunità “tradizionali” piuttosto che su singoli cittadini, nel contesto di un processo di democratizzazione sempre più problematico e di forme di contestazione territoriali molto forti (West e Kloeck-Jenson 1999; Galli 2003; Hanlon 2004; Tornimbeni 2007).

In sintesi, la democrazia liberale promossa a livello formale nelle istituzioni, senza sostenere di fatto la cittadinanza sociale delle popolazioni africane e lasciando il terreno aperto al rafforzamento di ristrette élite politico-finanziarie, ha riaperto e invertito la storica questione dell'appartenenza nazionale e della definizione delle regole della cittadinanza. In netto contrasto con le nozioni di cittadinanza nazionale inclusiva, spesso concepite all'epoca dell'indipendenza come condizione necessaria per la modernizzazione, il contenuto formale della cittadinanza e il suo significato rispetto ad altre forme di appartenenza sono diventati in alcuni casi una potente arma di esclusione. Mezzo secolo dopo la prima ondata di indipendenze nell'Africa subsahariana, sembra che la “seconda liberazione” abbia di fatto posto fine al progetto di integrazione nazionale (Young 2007; Keller 2014; Tornimbeni 2013), e i semi dei conflitti gettati con l'onda lunga di una crisi economica iniziata negli anni '80 e mai risolta, sono germogliati quando i discorsi sulle forme di sovranità e di cittadinanza locali si sono sposate con i paradigmi globali di *empowerment* locale di fine '900.

## Conclusioni

“Comunità di destino”, un'espressione che più di una volta è ricorso negli incontri tra istituzioni governative italiane e africane in un vertice alla Farnesina del 2018 (MAECI 2018), aveva un'eco tanto involontaria quanto importante. Scelta per raffigurare le possibilità di integrazione per gli immigrati africani regolari in Italia, ai meno giovani avrebbe potuto ricordare

la promessa per un futuro migliore al momento delle indipendenze di tanti paesi dell’Africa sub-sahariana. Non una promessa di un futuro altrove, attraverso i canali dell’emigrazione o della fuga, bensì nei loro stessi paesi. Una promessa fatta di modernizzazione delle strutture politiche, economiche e sociali delle realtà africane, passo fondamentale per soddisfare quella sete di autodeterminazione, diritti e riscatto sociale che aveva alimentato le lotte e i negoziati per l’indipendenza. Le “comunità di destino” dovevano essere quelle nazioni moderne da consolidare all’interno dei confini politici degli stati ex coloniali ed ora indipendenti, che la visione politica prevalente tra la fine degli anni ’50 del ’900 e gli anni ’60 aveva deciso di non toccare. Lo stato-nazionale, come avrebbe ricordato uno studioso mozambicano a chi riteneva che le vere nazioni africane fossero le “comunità etniche”, si fondava su un passato di comune repressione sotto il dominio coloniale e su un futuro di prosperità collettiva (Macamo 1996).

Lo stato coloniale, costruito su una realtà sociale fatta di mobilità e forme elastiche di potere non territorialmente definite, e basato invece proprio sulla reificazione delle differenze tra le “etnie” africane, doveva essere superato non solo da governi espressione della maggioranza africana, ma anche da politiche di sviluppo moderniste trainate dallo stato. Politiche che mettevano al centro come condizione necessaria il consolidamento di una comunità nazionale dentro quegli stati. Costruire una cittadinanza nazionale non solo formale, ma veramente inclusiva delle varie componenti del territorio statale, significava dimostrare che le fratture dello stato coloniale potevano essere relegate a quella esperienza e che i benefici dell’indipendenza potevano essere condivisi.

Negli anni successivi, le forme di repressione del dissenso in nome dell’unione nazionale furono solo il preludio ad una *escalation* del volto autoritario di molti governi del continente. Esaurito il boom economico mondiale del secondo dopoguerra, a partire dagli anni ’70 le crisi economiche portarono i paesi africani ad un punto di non ritorno. Nemmeno le ricette di mercato degli anni ’80 furono in grado di risollevarne la situazione, e la panacea individuata negli anni ’90 nell’apertura dei sistemi politici africani alla democrazia e alle politiche di *good governance* fu accompagnata dall’e-

splensione, quasi inattesa, dei conflitti su base identitaria. In questo capitolo si è tentato di analizzare l'intreccio tra il fallimento delle varie ricette dello sviluppo e il fallimento dei processi di costruzione della nazione in Africa sub-sahariana: con l'inizio del terzo millennio, sullo sfondo di una competizione per risorse sempre più scarse, si chiude il cerchio quando le revisioni delle regole della cittadinanza, *de jure* o *de facto*, diventano l'arma per l'esclusione dalla comunità nazionale di interi settori della popolazione, prima inclusi. "Comunità di destino" quindi spezzate da una politicizzazione escludente della cittadinanza nel momento in cui i processi di democratizzazione non erano stati accompagnati da misure inclusive dei ceti esclusi dal mercato.

Non è possibile prevedere se e quando sarà possibile, di concerto con la comunità internazionale, immaginare nuovi percorsi per una politica e uno sviluppo veramente inclusivi. Il secondo decennio del XXI secolo si è chiuso comunque all'insegna dell'abbandono del richiamo alla democrazia anche nel rapporto tra i più importanti attori della comunità internazionale e i paesi africani. La *Concept Note* dell'incontro alla Farnesina del 2018 dunque rifletteva un importante Report della Banca Mondiale con cui si era aperto quel decennio (WB 2011): in entrambi, il termine democrazia ha lasciato quasi totalmente il posto al nuovo paradigma della stabilità per la sicurezza, lo schema su cui alcuni dei principali protagonisti della scena politica continentale si giocano un profilo di grandi partner per la lotta al terrorismo e per la costruzione delle condizioni migliori per gli investimenti internazionali.

# L'accoglienza dei rifugiati in Africa

## Il caso ugandese

LUCA JOURDAN<sup>1</sup>

### *Nel cuore di un'Africa conflittuale*

L'Uganda è un paese di un quinto più piccolo dell'Italia, con una popolazione che ammonta a circa 45 milioni di abitanti, ed è situata nel cuore della regione africana dei Grandi laghi, una delle aree più conflittuali al mondo. La sua stessa storia è densa di guerre e di drammatici rovesci politici. Nell'immaginario occidentale l'Uganda è spesso associata alla dittatura di Idi Amin Dada, che ha governato il paese dal 1971 al 1979 provocando centinaia di migliaia di morti fra i suoi oppositori. Tuttavia, non si può ridurre la storia del paese a questa figura tragica e a tratti grottesca (non diversamente, per altro, dalla maggior parte dei dittatori): in effetti negli ultimi decenni l'Uganda ha conosciuto significativi progressi in campo economico e sociale, sebbene attualmente si stia assistendo a un'involuzione politica in direzione di un regime sempre più autocratico. Il punto di svolta nella storia recente del paese è stato l'ascesa al potere di Yoweri Museveni nel 1986. Il movimento ribelle da lui guidato, la National Resistance Army (NRA), si impose definitivamente sull'esercito nazionale nel gennaio del 1986, mese in cui l'NRA conquistò la capitale Kampala e Museveni divenne il nuovo presidente del paese. Da allora l'Uganda è stata governata da Museveni e dal suo partito, il National Resistance Movement (NRM), l'ala politica della

---

<sup>1</sup> La ricerca alla base di questo articolo si colloca all'interno di un progetto PRIN-2017 *Genealogies of African Freedoms*, coordinato dalla Prof.ssa Alice Bellagamba (Università di Milano Bicocca).

NRA, che nonostante l'apertura al multipartitismo nel 2005 continuano a dominare la scena politica con piglio sempre più autoritario.

Questa breve premessa storica ci è utile per capire il quadro generale da cui prendono forma le politiche nei confronti dei rifugiati. Nonostante l'attuale deriva autocratica, i primi due decenni del governo Museveni portarono ad alcuni importanti progressi in campo sociale ed economico. Ma questi miglioramenti riguardarono soprattutto le aree centro-meridionali del paese: nelle regioni settentrionali, infatti, per circa un ventennio, dal 1986 sino al primo decennio del Duemila, è imperversata una guerra fra il movimento ribelle delle Lord Resistance Army (LRA) e l'esercito governativo. Si è trattato di un conflitto estremamente violento e complesso, che non abbiamo modo qui di indagare a fondo. Dobbiamo però rimarcare che, oltre alle morti e alle distruzioni, più di un milione di abitanti della regione dell'Acholiland furono costretti ad abbandonare i propri villaggi per fuggire dalle incursioni della LRA e a trovare riparo in enormi campi di Internal Displaced People (IDP).<sup>2</sup> L'istituzione di questi campi, sotto il controllo dell'esercito ugandese e dove operavano una miriade di Organizzazioni non governative internazionali, ha costituito per il governo di Kampala sia una modalità di assistenza sia una strategia di controllo delle popolazioni settentrionali al fine di impedirne l'arruolamento nelle forze ribelli. I campi IDP iniziarono a svuotarsi lentamente nel primo decennio del Duemila, quando la minaccia dell'LRA si fece meno pressante. Per quanto ci riguarda, dobbiamo notare che in quelle stesse regioni sono giunti, a partire dal 2016, oltre un milione di profughi dal Sud Sudan in fuga dal conflitto civile. Vi è dunque una continuità e una circolarità nei flussi di profughi e di IDP che vanno quindi considerati fenomeni non tanto emergenziali quanto strutturali di questa regione.

Per tornare alla storia politica, dobbiamo osservare che il lungo governo di Museveni è caratterizzato da diverse ambiguità e contraddizioni. In questi decenni l'Uganda ha senza dubbio conosciuto un buon livello di crescita

---

<sup>2</sup> Con Internal Displaced People (IDP) si indicano le persone costrette a lasciare il loro luogo di dimora, per via di eventi bellici o altro, ma che trovano rifugio all'interno dei confini nazionali. In italiano si tende a usare il termine di 'sfollati'.

economica e ha raggiunto importanti traguardi, fra cui un notevole calo del tasso di infezione da HIV laddove, nei primi anni Novanta, era uno dei paesi al mondo più colpiti dalla pandemia. Allo stesso tempo, però, numerose aree del paese continuano a essere molto povere e marginali, mentre l'apertura al multipartitismo è stata di fatto una mossa di facciata. Per quel che ci concerne, è opportuno rimarcare che nei confronti dei rifugiati l'Uganda ha adottato una politica di apertura che a mio avviso è stata favorita dall'ideologia panafricanista di cui sia Museveni sia l'NRM sono in qualche modo portatori. Un'ideologia, quindi, che mette al centro il principio di unità e solidarietà fra africani. Tuttavia nella pratica politica le contraddizioni sono palesi. A partire dagli anni Novanta, come vedremo sotto, il governo ugandese ha fomentato guerre ed è stato protagonista di numerose operazioni militari nella regione dei Grandi laghi: è intervenuto militarmente più volte nella Repubblica Democratica del Congo, dove ha sostenuto e continua a sostenere diversi signori della guerra, ed è altresì intervenuto nel conflitto civile nel Sud Sudan. Questi non sono che i due esempi più eclatanti e noti della politica bellicistica del regime di Kampala. In definitiva, se da un lato il governo ugandese ha adottato una politica di porte aperte nei confronti dei profughi, dall'altro con i suoi interventi armati contribuisce alla continua produzione di rifugiati in una regione, quella dei Grandi laghi, martoriata ormai da decenni da una lunga serie di conflitti in cui il governo di Museveni ha puntualmente messo lo zampino.

### *Dati e flussi*

Secondo l'UNHCR i rifugiati presenti in Uganda sono 1.525.197 (dato aggiornato al 31 agosto 2022).<sup>3</sup> Per un rapido confronto, in Italia la cifra non raggiunge le 150.000 persone.<sup>4</sup> Il fatto da rimarcare è che l'Uganda è

---

<sup>3</sup> <https://data.unhcr.org/en/country/uga> (ultima consultazione: 05/10/2022).

<sup>4</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG?locations=ER-IT> (ultima consultazione: 05/10/2022). N.B. questa cifra include soltanto coloro a cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato e non comprende pertanto le persone che godono di altre forme di protezione umanitaria.

il quarto paese al mondo con la più alta percentuale di rifugiati rispetto alla popolazione (preceduto nell'ordine da Libano, Giordania e Turchia), circa 32 ogni 100 abitanti, e il primo nel continente africano. Se poi guardiamo ai numeri assoluti, l'Uganda risulta essere il terzo paese al mondo con il più alto numero di rifugiati, preceduto solo da Turchia e Colombia.<sup>5</sup>

I rifugiati in Uganda rappresentano un insieme molto eterogeneo, a partire dalla loro provenienza. Sud Sudanesi e Congolesi sono le due nazionalità maggiormente rappresentate, la prima con oltre 910.000 individui mentre la seconda supera i 450.000. A seguire troviamo i somali (oltre 60.000), i burundesi (circa 40.000), gli eritrei (oltre 25.000) e i ruandesi (oltre 20.000). Da ultimo troviamo etiopi (oltre 5.000), sudanesi (circa 4.000) e altre nazionalità ivi compreso qualche paese asiatico. Questi dati, è bene ribadirlo, fotografano solo la comunità dei rifugiati e non quella dei migranti. Fra questi ultimi troviamo persone provenienti da vari paesi, compresi quelli sopramenzionati che non vogliono lo status di rifugiato perché intenzionate a fare ritorno in patria, ecc.

### *Un vortice di profughi<sup>6</sup>*

L'Uganda è al centro di flussi di profughi da lungo tempo. In un'ottica di lunga durata, sin dall'epoca precoloniale la regione dei Grandi laghi è stata caratterizzata da migrazioni ed esodi dovuti soprattutto ai conflitti fra regni e potentati locali e alle incursioni da est e da nord di bande armate dedite alla razzia di schiavi. Per quanto riguarda il periodo post-coloniale, a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso i flussi di rifugiati verso l'Uganda sono stati costanti. Al riguardo, la vicenda dei profughi ruandesi ha avuto un ruolo centrale nelle dinamiche politiche della regione.

L'indipendenza del Ruanda passò attraverso una guerra civile (1959-1961) che portò al potere un movimento politico estremista, il Parmehutu,

---

<sup>5</sup> <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/> (ultima consultazione: 05/10/2022).

<sup>6</sup> Per un lavoro comprensivo sui rifugiati nell'Uganda contemporanea cfr. De Simone (2020).

che affermava la supremazia dell'etnia maggioritaria del paese, gli hutu, sulla minoranza tutsi. Si invertirono così i rapporti di forza stabiliti dall'amministrazione coloniale belga che, a partire dagli anni Venti del secolo scorso, aveva cooptato al potere un'élite di tutsi dando vita a un regime di apartheid in cui gli hutu erano discriminati ed esclusi dalle cariche pubbliche e dalla scuola. Tuttavia, l'arrivo al potere del Parmehutu comportò una serie di pogrom di tutsi che, in diverse ondate, furono costretti a lasciare il paese. La maggior parte di questi trovarono riparo nei campi profughi nel sud dell'Uganda. A partire dagli anni Ottanta la vicenda di questi profughi si intrecciò strettamente con gli sviluppi politici ugandesi: molti di essi, infatti, si arruolarono nella National Resistance Army di Museveni, dando così un contributo notevole all'ascesa al potere di quest'ultimo. A sua volta, giunto al potere nel 1986, Museveni sostenne la formazione di un movimento armato fra la diaspora tutsi in Uganda, il Fronte Patriottico Ruandese (FPR), che nei primi anni Novanta iniziò ad attaccare a nord il Ruanda dalle sue basi ugandesi con l'obiettivo di prendersi il paese. La reazione del governo di Kigali fu terribile: attraverso un'opera di propaganda martellante, la minoranza tutsi ancora presente in Ruanda iniziò a essere additata come la quinta colonna dell'FPR e più in generale come la causa di ogni male del paese. Si fece così strada l'idea di una soluzione finale. L'esito fu catastrofico: nell'arco di tre mesi, a partire dall'aprile del 1994, oltre 800.000 tutsi furono trucidati in Ruanda per mano delle milizie filo-hutu dell'Interahamwe, il genocidio più veloce della storia se confrontiamo il numero di vittime con il tempo impiegato a ucciderle. Un dato questo che ci dice perlomeno due cose: vi fu un'organizzazione meticolosa dei massacri e molte persone vi parteciparono. Nel mese di luglio il FPR riuscì a sfondare a nord le difese dell'esercito ruandese e a invadere il paese, mettendo fine al genocidio. Ma allo stesso tempo circa 1.200.000 hutu lasciarono il Ruanda per paura di subire la vendetta dell'FPR e fuggirono in Congo, nel Nord e Sud Kivu, dove furono accolti in enormi campi profughi. Di lì a due anni il Congo sarebbe sprofondato in una guerra atroce che perdura tuttora.

L'arrivo dell'ondata di rifugiati hutu nell'est del Congo destabilizzò definitivamente il paese (Jourdan 2010). Negli enormi campi che accolsero

questa diaspora, e in cui operavano numerose ONG internazionali, le milizie genocidarie dell'Interahamwe si riorganizzarono e iniziarono ad attaccare il Ruanda dove si era insediato il governo dell'FPR guidato da Paul Kagame. Di fronte all'inerzia delle Nazioni Unite, il neo-governo di Kigali optò per la soluzione militare: nel 1996 l'esercito ruandese penetrò in Congo, i campi vennero bombardati e molti profughi furono costretti a fare rientro in Ruanda dove il governo poteva controllarli con facilità. Al contempo, Ruanda e Uganda diedero vita a un movimento ribelle all'interno del territorio congolese, l'Alleanza delle Forze Democratiche per la Liberazione del Congo (AFDL), alla cui testa venne messo Laurent-Désiré Kabila, un vecchio rivoluzionario che aveva già combattuto in Congo a fianco di Che Guevara nei primi anni Sessanta. Lo scopo della ribellione era di mettere fine alla dittatura di Joseph Mobutu, alla guida del Congo (all'epoca Zaire) dal 1965. Forte del sostegno militare ruandese e ugandese, nel giro di un anno l'AFDL conquistò la capitale congolese Kinshasa, Mobutu fuggì in esilio in Marocco dove morì poco dopo e Kabila si proclamò presidente del Congo. Ma in poco tempo i rapporti fra Kabila e i suoi paladini, Ruanda e Uganda, si guastarono: Kabila, infatti, accusò il Ruanda di saccheggiare le risorse minerarie del Congo (oro, diamanti, coltan ecc.) e nel 1998, con un decreto presidenziale, espulse tutti i ruandesi dal paese. Questo atto non era che il preludio a un'altra guerra ancora più violenta: i ruandesi, infatti, organizzarono immediatamente una nuova ribellione nell'est del Congo e prontamente anche l'Uganda rientrò nella partita andando a sostenere un movimento ribelle nella regione dell'Equateur. In breve si assistette a una proliferazione di movimenti ribelli sostenuti dalla longa manus di Ruanda e Uganda. Da allora il Congo non ha conosciuto una pace definitiva e ancora adesso nell'est del paese sono attivi oltre 130 gruppi armati, alcuni dei quali sostenuti dai governi di Kampala e di Kigali. Il risultato è che molti congolese sono costretti ad abbandonare il proprio paese, martoriato dalle violenze, per trovare riparo in Uganda: il paradosso, quindi, è che vengono accolti in un paese le cui politiche sono concausa della loro fuga.

Altro paese da cui sono giunti in Uganda numerosissimi profughi è il Sud Sudan. Si tratta del gruppo più numeroso: al momento, come abbia-

mo detto sopra, sono oltre 900.000 i rifugiati sud-sudanesi che risiedono perlopiù nei campi profughi nel nord. Il Sud Sudan ottenne l'indipendenza dal Sudan nel 2011, dopo una lunga guerra di secessione iniziata nel 1983. Ma già nel 2013 il paese sprofondava in una guerra civile per via delle rivalità fra il presidente Salva Kiir e il vicepresidente Riek Machar. Entrambi i contendenti hanno mobilitato i propri gruppi etnici, rispettivamente i dinka e i nuer, e l'Uganda è intervenuta militarmente a sostegno della fazione del presidente Salva Kiir. Il copioso flusso di rifugiati è uno degli esiti disastrosi di questo ennesimo conflitto.

In sostanza, la storia politica della regione dei Grandi laghi mostra come la produzione di flussi di rifugiati non possa essere inquadrata in un'ottica emergenziale. Si tratta bensì di un fenomeno che ha ormai una sua continuità nel tempo e che pertanto si incarna strutturalmente nelle dinamiche politiche della regione rappresentando al contempo sia l'esito sia la causa della violenza politica.

### *Il settlement*

Il modello di accoglienza ugandese può essere definito misto e aperto. Con questo mi riferisco al fatto che i rifugiati non hanno obbligo di dimora nei campi, ma possono circolare liberamente nel paese e installarsi anche nelle zone urbane, fra cui la capitale Kampala è la meta favorita. Al riguardo è interessante notare che al termine 'campo', in inglese *camp*, viene preferito localmente quello di *settlement*, ovvero insediamento, proprio al fine di sottolineare che il modello di accoglienza in questione prende le distanze dalla classica logica concentrazionaria con cui solitamente vengono gestiti i rifugiati.

Nel 2019 ho avuto modo di visitare il *settlement* di Bidi Bidi, situato a cavallo dei distretti nord-occidentali di Yumbe e Moyo, non lontano dal confine con il Sud Sudan. Vale la pena di soffermarsi brevemente su questo caso che ci fornisce un'idea concreta del sistema di accoglienza ugandese. Innanzitutto, Bidi Bidi non è un *settlement* qualsiasi: con la sua estensione di 250 chilometri quadrati e i suoi 270.000 profughi dal Sud Sudan, nel

2017 deteneva il primato del più grande insediamento di rifugiati al mondo. L'area è vastissima, leggermente collinosa, calda e piuttosto arida. Il *settlement* si articola in diversi insediamenti (*clusters*) collegati fra loro da strade sterrate e polverose. Ogni insediamento dispone di servizi di base quali dispensari, centri di distribuzione del cibo, scuole, ecc.<sup>7</sup> Bidi Bidi è gestito dall'Office of the Prime Minister (Ufficio del Primo Ministro),<sup>8</sup> l'istituzione che si occupa dell'implementazione delle politiche e dei progetti governativi, in coordinamento con l'UNHCR. All'interno del *settlement* operano numerose ONG ugandesi e internazionali che si occupano di attività in diversi settori fra cui sanità, distribuzione cibo, scuole, tutela dei minori non accompagnati, progetti ricreativi, costruzioni, ecc.

Particolarmente interessante è la modalità adottata dal governo ugandese per individuare l'area per la creazione del *settlement*. L'arrivo di ondate di rifugiati, spesso stremati dopo lunghe marce, impone innanzitutto un'efficiente organizzazione logistica poiché si tratta di spostare, in tempi brevi, migliaia di persone dai valichi di confine all'area designata per l'accoglienza. Nello specifico, l'individuazione della zona per la creazione di Bidi Bidi è stata il frutto di una mediazione fra i funzionari governativi e gli *elders* (anziani) delle comunità che vivono in quella regione e a cui tradizionalmente spetta il compito di dirimere le questioni relative all'utilizzo della terra. Il lavoro di mediazione, con il suo approccio dal basso che ha integrato gli esponenti delle comunità locali, è servito a prevenire o perlomeno a ridurre la possibilità di frizioni fra i rifugiati e la popolazione locale. L'area individuata per Bidi Bidi era poco popolata, anche per via della sua aridità. D'altra parte non ci si può aspettare che le comunità locali concedano di buon grado le loro terre più fertili ai rifugiati, tanto più che si tratta di un contesto povero con frequenti problemi di scarsità di cibo. In ogni caso, gli insediamenti locali sono stati integrati all'interno della pianificazione del *settlement* con l'idea che anche essi potessero beneficiare delle infrastrutture

---

<sup>7</sup> Per una mappa del *settlement*, redatta dall'UNHCR, si veda il sito: <file:///C:/Users/luca.jourdan/Downloads/Bidibidi-Refugee-Settlement-Master-Plan-as-of-25th-January-2018.pdf> (ultima consultazione 11/10/2022).

<sup>8</sup> <https://opm.go.ug/> (ultima consultazione: 11/10/2022)

improntate per i rifugiati: strade, scuole, dispensari, ecc. Questa strategia di integrazione fra rifugiati e comunità locali mira a far sì che quest'ultime, che vivono pur sempre in una condizione di scarsità, non percepiscano i rifugiati come dei privilegiati a cui vengono elargite risorse a loro precluse. Tale sensazione di esclusione che si insinua fra la popolazione accogliente è per certi versi inevitabile, ma la strategia del governo ugandese ha comunque evitato di esacerbarla.

Sebbene nei *settlements* il cibo e altri servizi siano gratuiti, la vita non è per nulla facile: si vive in tende fatte con i tipici teloni in plastica con il logo dell'UNHCR, oppure in capanne con pareti in fango e tetto in paglia o lamiera. Inoltre, nel nord ovest, il clima è molto caldo, il cibo è monotono e le razioni sono scarse. Per integrare la propria dieta, i rifugiati possono coltivare un piccolo appezzamento di terreno, ma i risultati sono perlopiù modesti: si tratta, infatti, di campi esigui, scarsamente fertili e con poca acqua disponibile. Un'altra possibilità è quella di aprire piccole attività commerciali: alcuni hanno negozietti o bancarelle, altri fanno i taxisti con le motociclette, ecc. In definitiva, nel *settlement* la sopravvivenza è garantita ma le condizioni di vita rimangono disagiate e sebbene non via sia l'obbligo di dimora, questo non si traduce in una possibilità reale di mobilità. Infatti, se da un lato l'approccio assistenzialista può indurre dipendenza e incoraggiare un atteggiamento passivo, dall'altro per uscire dal *settlement* è indispensabile disporre di un capitale economico e sociale che la maggior parte dei rifugiati non hanno.

In sostanza, la mobilità dei rifugiati, dai *settlement* alle zone urbane, dipende essenzialmente dalla loro disponibilità finanziaria e dal fatto che siano provvisti di una rete di relazioni sociali di sostegno. Questo fatto genera delle gerarchie che ricalcano al contempo le differenze di classe e quelle di origine. I sud-sudanesi di Bidi Bidi provengono da zone povere e devastate dalla guerra ed è per loro difficile trovare un'alternativa alla vita nel *settlement*. Per contro altri gruppi di rifugiati hanno maggiori possibilità in questo senso. Per esempio i profughi eritrei, su cui mi concentrerò sotto, tendono a vivere nella capitale Kampala dove le condizioni di vita sono decisamente migliori. Come vedremo, questo range di opportunità più ampio

dipende dal fatto che gli eritrei costituiscono una comunità diasporica a livello globale e la maggior parte di coloro che si trovano nella condizione di rifugiati in Uganda riceve un sostegno finanziario, tramite trasferimento di denaro, dai loro parenti che vivono in Canada, Stati Uniti o Europa. Per quanto si tratti di cifre modeste, esse consentono comunque una maggiore autonomia e condizioni di vita migliori.

### *Rifugiati urbani: gli eritrei a Kampala*

L'Eritrea è un paese che produce un numero enorme di profughi in proporzione alla sua popolazione: nel 2021 si contavano nel mondo oltre 510.000 rifugiati di origine eritrea su una popolazione residente nel paese che non raggiunge i 3,7 milioni di abitanti. Dal 1993, anno dell'indipendenza dall'Etiopia dopo trent'anni di guerra, il paese ha conosciuto una deriva sempre più autoritaria e militarista: oltre alla povertà, molti giovani (uomini e donne) lasciano il paese per non essere coscritti nel servizio nazionale che prevede un periodo di addestramento militare e a seguire un periodo di servizio civile che può protrarsi per un tempo indefinito. L'Eritrea è in sostanza un paese dominato da un regime che condanna i suoi giovani a un futuro incerto e impedisce loro ogni possibilità di realizzazione personale. Per molti di loro l'unica soluzione è la fuga (cfr. Hepner e O'Kane 2009).

Gli eritrei che risiedono a Kampala sono perlopiù in transito: una volta giunti nella capitale ugandese, iniziano un procedimento burocratico per raggiungere il Canada, oppure in misura minore gli Usa e i paesi scandinavi. Kampala viene scelta come tappa in questo percorso perché è una città sicura, dove la polizia non tormenta i rifugiati con la richiesta di soldi (da questo punto di vista è l'opposto di Nairobi, altra città dove molti di loro transitano). Inoltre gli ugandesi sono considerati accoglienti, il governo concede la possibilità di aprire qualche attività commerciale e in città vi sono tutte le istituzioni (UNHCR, OIM, ambasciate) che servono per l'iter burocratico per raggiungere la meta finale. Si tratta di un percorso tortuoso e incerto che può durare diversi anni. Per i rifugiati eritrei Kampala è quindi un limbo fra la madre patria e la meta finale dove si viene a creare

una comunità diasporica temporanea dai tratti ambigui, caratterizzata al contempo da solidarietà e da diffidenza.

In genere gli eritrei ricorrono alle seguenti strategie per raggiungere il Canada: 1) Dopo aver ottenuto lo status di rifugiato in Uganda, alcuni di loro aderiscono a un progetto di *resettlement*. Si tratta, però, di un processo dall'esito incerto e che può richiedere anche dieci anni. 2) Una via più veloce è quella di trovare uno sponsor in Canada, un parente oppure un amico, che si impegna a ospitare il rifugiato e a fornire una fideiussione bancaria. Ottenuta la documentazione, l'ambasciata canadese concede il visto e l'OIM organizza il viaggio. 3) Infine, si può ricorrere al matrimonio con un cittadino/a canadese, perlopiù un eritreo/a provvisto/a di cittadinanza, e richiedere quindi il ricongiungimento. Spesso si tratta di matrimoni di comodo, *fake marriages*, per i quali esiste un mercato informale con tariffe diverse a seconda dei paesi di destinazione.

La comunità eritrea di Kampala ammonta a circa 15.000 individui. I vantaggi della vita in città sono molteplici: vi si trova una rete di solidarietà attraverso cui è possibile trovare una sistemazione, perlopiù in condivisione con altri connazionali, e ci si famigliarizza rapidamente con le procedure per la richiesta del visto per l'espatrio. Non mancano le opportunità lavorative, perlopiù lavoretti in seno alla comunità eritrea stessa, e inoltre la capitale ugandese offre una libertà che molti rifugiati non hanno mai sperimentato in patria: una vita notturna movimentata, libertà di circolazione e opinione, ecc. È dunque possibile adottare uno stile di vita nuovo e all'insegna di una maggiore libertà, pur nei vincoli morali imposti dalla comunità diasporica.

Non tutti i rifugiati vivono in condizioni di povertà. La comunità eritrea di Kampala è infatti divisa in classi fra cui troviamo una minoranza di businessmen agiati, che vive nelle zone di lusso della città, e una maggioranza che conduce una vita precaria e che vive perlopiù grazie ai soldi che ricevono dai parenti dall'estero. Molti di questi businessmen vivono a Muyenega, una collina non lontana dal lago Vittoria, dove vi sono abitazioni di lusso dai prezzi elevati. Alcuni di loro si sono fatti strada nell'economia emergente del Sud Sudan, negli anni antecedenti al conflitto civile quando Juba era una frontiera economica in espansione con grandi opportunità nei settori

delle costruzioni, dei trasporti, degli hotel e soprattutto del commercio, dal momento che nel Sud Sudan quasi ogni bene viene importato. Queste attività hanno permesso di accumulare capitali ed hanno altresì creato un buon numero di posti di lavoro per gli eritrei di Kampala, che avevano l'opportunità di trascorre un periodo lavorativo nella capitale sud sudanese. Al contempo alcuni businessmen eritrei mantengono stretti rapporti con il governo di Asmara e amministrano società estere attraverso cui gli esponenti del regime eritreo riciclano i propri capitali.

Tuttavia i businessmen sono un'élite molto ristretta e la maggior parte degli eritrei di Kampala conduce una vita modesta. Alcuni aprono piccoli negozi, ristoranti, bar, hotel e internet caffè. Queste attività passano perlopiù di mano in mano all'interno della comunità stessa e possono garantire un piccolo reddito. In ogni caso, la maggioranza vive grazie ai soldi che ricevono dai loro parenti della diaspora. La cifra varia in genere dai 100 ai 200 dollari al mese, una somma che consente loro di sopravvivere in modo dignitoso anche senza lavorare. Di conseguenza sono in molti a condurre una vita oziosa e a tratti noiosa: gli anni a Kampala, aspettando di partire per il Canada o per un altro paese, si tramutano così in una lunga attesa consumata perlopiù nei bar tenuti dai propri connazionali. Qui si beve, si fuma, si chiacchiera e si seguono le partite di calcio alla televisione. Ci si sveglia tardi e dopo pranzo molti giovani eritrei, in maggioranza uomini, trascorrono il pomeriggio a masticare le foglie di khat, una pianta eccitante dall'effetto anfetaminico.

Il consumo di khat è diffuso in buona parte del corno d'Africa e nello Yemen e si è espanso negli ultimi decenni anche in Uganda dove al momento è legale e viene anche coltivato (cfr. Beckerleg 2005). In Eritrea, però, il khat è proibito e pertanto il suo consumo è per molti giovani una delle novità che sperimentano durante la loro vita di rifugiati. L'effetto euforizzante ammazza la noia e rende loquaci: il tempo scorre così in modo piacevole e di fatto il consumo di khat tende a diventare il momento centrale della giornata. Il sonno e l'appetito sono inibiti e quindi si fanno le ore piccole e spesso si va a letto solo dopo aver bevuto qualche birra o del gin, per smorzare l'eccitazione e riuscire a dormire.

I rifugiati eritrei costituiscono una comunità piuttosto chiusa e auto-referenziale. Kampala rappresenta pur sempre un luogo di transito verso una destinazione che, sebbene sconosciuta, viene ovviamente caricata di speranze e aspettative di benessere. Perché mai quindi affezionarsi o investire in questa città/limbo dove la mente è sempre rivolta altrove, fra la nostalgia di quello che si è lasciato e il sogno di quello che si troverà!? Gli eritrei a Kampala vivono a stretto contatto con gli etiopi, frequentano gli stessi bar, gli stessi ristoranti e le stesse chiese. Nella vita diasporica la lunga guerra che ha diviso i due paesi passa in secondo piano ed è perlopiù concepita come la conseguenza della rapacità delle rispettive élite politiche. Il cibo è un momento centrale di questa comunione e l'njera, il piatto tipico del corno d'Africa, rappresenta un marcatore culturale importante che viene condiviso sia dagli eritrei sia dagli etiopi. Ma a un livello più intimo le divisioni permangono, le relazioni sentimentali miste sono rare e si preferisce condividere la casa con i propri connazionali. Anche nel mondo degli affari tende a prevalere la fiducia intra-etnica e gli eritrei mostrano un sentimento etno-nazionalista che li porta a considerarsi più capaci rispetto agli etiopi.

Il senso di superiorità che serpeggia fra gli eritrei è riconducibile, perlomeno in parte, al nazionalismo esasperato del regime di Asmara. Si tratta di un tratto identitario rimarchevole della diaspora eritrea. Per capirlo dobbiamo innanzitutto pensare che lo Stato eritreo è in grado di esercitare la sua sovranità a livello transnazionale ed ha quindi una forte influenza sulla diaspora. La lunga guerra di secessione dall'Etiopia è quelle successive sono state alimentate da un potente nazionalismo che si traduce spesso in un atteggiamento di superiorità con dei tratti paradossali: molti eritrei, infatti, continuano a sostenere il proprio governo sebbene quest'ultimo li condanni alla fuga. Ma non è per tutti così: la comunità eritrea di Kampala (ma questo vale per la diaspora eritrea in generale), è infatti divisa fra sostenitori del regime e oppositori (cfr. Belloni 2019). Questa divisione ricalca in parte le linee generazionali poiché i più anziani tendono a schierarsi a favore del regime, mentre i più giovani sono spesso contrari oppure ostentano indifferenza per la politica.

L'atteggiamento di chiusura della comunità eritrea emerge con eviden-

za nelle relazioni con gli ugandesi. Al riguardo è interessante prendere in considerazione i rapporti affettivi e sessuali fra eritrei e ugandesi: il dato significativo è che molti giovani eritrei frequentano le prostitute locali, ma sono decisamente pochi quelli che instaurano relazioni sentimentali durature e pubbliche con donne ugandesi. Pur frequentando la comunità eritrea di Kampala da oltre quindici anni, sono venuto a conoscenza di sole due relazioni sentimentali fra uomini eritrei e donne ugandesi (all'opposto nessuna!). In entrambi i casi i rapporti si sono interrotti a seguito della partenza dell'uomo. Inoltre una di queste relazioni veniva pubblicamente legittimata dal fatto che la donna in questione era di etnia tutsi: il mito camitico è infatti molto diffuso anche nel Corno d'Africa e l'idea-mito che i tutsi siano di discendenza nilotica li rende più accettabili. Un altro campo di osservazione è quello del cibo, che ovviamente rappresenta un importante marcatore identitario. Sebbene trascorrono diversi anni a Kampala, sono pochi gli eritrei che si adattano alla cucina ugandese. Preferiscono infatti mangiare quotidianamente l'njera e meno frequentemente un piatto di spaghetti, che vengono consumati nei numerosi ristoranti eritrei o etiopi della capitale ugandese.

In breve, gli eritrei tendono a mostrare un senso di superiorità nei confronti degli ugandesi che vengono spesso descritti secondo visioni stereotipate: meno belli (la celebrazione della bellezza eritrea è un'altra questione centrale nella percezione di sé), più arretrati, disonesti, ecc. Ma al di là di questi stereotipi, traspare talvolta anche un sentimento di ammirazione e in parte di invidia: gli ugandesi sono comunque considerati più liberi e aperti, come se appartenessero a un mondo in fin dei conti più moderno del loro e comunque attraente.

Nonostante la sua chiusura, la comunità eritrea è pervasa da una conflittualità interna che mina la fiducia fra i suoi membri. Sebbene il sentimento nazionalista funga da cemento, vi è pur sempre una spaccatura fra sostenitori e oppositori del regime. In ogni caso nemmeno gli oppositori sono immuni dal nazionalismo e nonostante criticchino la degenerazione autoritaria del regime si mostrano pur sempre patriottici. Come ho detto sopra, le divisioni fra oppositori e sostenitori sono in parte generazionali, con gli

anziani generalmente più a favore del regime. Tuttavia, anche fra i giovani non sono pochi quelli che continuano a giustificare la politica. La spiegazione che spesso mi è stata data al riguardo è che l'Eritrea sarebbe vittima di una cospirazione internazionale, in particolare da parte degli USA, che costringerebbe il governo ad assumere una forma autoritaria per difendersi e sopravvivere. In ogni caso le divisioni interne sono fonte di sfiducia e di paranoia. Si vive in una sorta di paradosso: la comunità è chiusa e su certe questioni coesa, ma al contempo i suoi membri si fidano poco l'uno degli altri. La sfiducia riguarda perlopiù questioni che hanno a che fare con la politica. Pochi prendono una posizione pubblica chiara nei confronti del regime e vi è sempre la paura che si possa incappare in spie e detrattori che certamente non mancano. In effetti, qualora un rifugiato venga segnalato da un delatore come un aperto oppositore all'ambasciata eritrea di Kampala, potrebbe incontrare serie difficoltà nell'ottenere, per esempio, i documenti necessari per l'espatrio dei famigliari. Le ambasciate eritree, quindi, riescono a esercitare sui propri cittadini un potere elevato: possono interferire sui diritti di proprietà in patria (case, terreni, ecc.), oppure negare documenti utili per il ricongiungimento con i famigliari. Non solo, molti eritrei versano un decimo del proprio stipendio all'ambasciata: alcuni lo fanno di propria volontà, altri perché costretti per le ragioni illustrate sopra. Attraverso questo sistema il governo eritreo riesce a finanziarsi sfruttando i rifugiati che vivono all'estero in fuga dalle sue politiche. In sostanza, l'Eritrea è uno stato molto peculiare poiché è in grado di esercitare una sovranità transnazionale e un forte controllo sulla propria diaspora.

### *Zone grigie*

La macchina dell'accoglienza ugandese è grande e complessa e inevitabilmente al suo interno vi sono alcune zone grigie. Il governo di Kampala utilizza la buona reputazione del suo sistema di accoglienza per legittimarsi politicamente e promuoversi di fronte alla comunità internazionale ed ottenere fondi; allo stesso tempo, le agenzie internazionali, in primis l'UNHCR,

e i vari *donors* tendono a magnificare il modello ugandese poiché a loro volta hanno bisogno di una “vetrina”, ovvero di un caso positivo (*a good example*) che attesti la bontà delle loro politiche. Si è così creata una sorta di dipendenza reciproca che, secondo alcuni analisti (Titeca 2021), ha finito per occultare i casi di corruzione. Nel febbraio del 2018, infatti, vennero pubblicate dalla stampa ugandese una serie di inchieste che denunciavano gravi frodi nella gestione dei rifugiati: in particolare si faceva riferimento alla malversazione di fondi (350 milioni di dollari) da parte dell’Ufficio del primo ministro, alla sovra estimazione del numero dei rifugiati e a sospetti traffici di donne e bambine.<sup>9</sup> Queste rivelazioni suscitarono ovviamente uno scandalo e prontamente l’UNHCR, i rappresentanti dei *donors* ed alcuni ambasciatori chiesero al governo ugandese di fare chiarezza. Dapprima, la sospensione di Apollo Kazungu, il Commissario per i rifugiati dell’Ufficio del primo ministro, sembrò indicare la volontà governativa di gettare luce sugli eventi. Tuttavia, poco dopo Kazungu tornò al suo posto e le indagini si fermarono. L’UNHCR e i *donors* furono costretti a prendere atto che non vi era intenzione da parte del governo ugandese di chiarire i fatti rivelati dalla stampa e di fatto finirono per sorvolare sull’accaduto. In definitiva, questa vicenda porta alla luce perlomeno due cose: il governo ugandese non garantisce la trasparenza del suo sistema di accoglienza e dal canto loro le istituzioni internazionali, per le ragioni illustrate sopra, sono inclini al *laissez faire*.

Un’altra zona d’ombra è la scarsa protezione dei rifugiati. Questo problema riguarda in particolare i rifugiati ruandesi che si trovano in Uganda e che sono al contempo oppositori del regime di Kigali. Sono infatti diversi i casi accertati di abusi nei loro confronti ad opera delle forze di polizia o dei servizi segreti ugandesi in combutta con quelli ruandesi. Tali abusi comprendono: detenzione arbitraria, rapimenti e rimpatri forzati in Ruanda. Per esempio, nell’ottobre del 2013 le forze di polizia ugandesi, molto probabilmente in collaborazione con l’intelligence ruandese, arrestarono Joel Mutabazi, un ex guardia del corpo del presidente ruandese Paul Ka-

---

<sup>9</sup> <https://www.monitor.co.ug/News/National/OPM-hit-refugee-corruption-scandal-/688334-4291600-13m30m6z/index.html> (ultima consultazione 22/10/2022)

game. Mutabazi era accusato dal regime di Kigali di aver ordito un piano per assassinare il presidente Kagame. Sebbene avesse lo status di rifugiato, venne rimpatriato in Ruanda dove fu sottoposto a un processo farsa e recentemente condannato all'ergastolo.<sup>10</sup> Questo non è che un esempio di una lunga serie di abusi ai danni di rifugiati ruandesi a testimonianza della complicità e degli intrecci oscuri fra il regime di Kigali e quello di Kampala.

## *Conclusioni*

In questo articolo ho cercato di analizzare il sistema di accoglienza ugandese da diverse angolature. Innanzitutto, la prospettiva storica ci mostra che la circolazione dei rifugiati non è un fenomeno emergenziale, ma rappresenta un continuum nella storia dei Grandi laghi ed è al contempo causa ed effetto dell'instabilità politica della regione. Non solo, essa è anche un'opportunità: il governo ugandese, infatti, trae benefici dalla buona reputazione internazionale del suo sistema di accoglienza e al contempo, in un rapporto di mutua dipendenza, le istituzioni internazionali hanno fatto dell'Uganda una vetrina delle loro politiche, e pertanto sono inclini a chiudere un occhio di fronte ai casi di corruzione. D'altra parte, l'Uganda accoglie molti rifugiati, ma i suoi interventi armati nei paesi confinanti hanno al contempo contribuito anche alla produzione incessante di profughi nella regione.

Attraverso un'analisi maggiormente sincronica del sistema e delle strategie di accoglienza, ho cercato di dar conto della vita reale dei rifugiati sia attraverso la descrizione dell'organizzazione dei *settlement*, sia attraverso un resoconto etnografico della comunità eritrea di Kampala. Dalla comparazione di questi due casi, emerge che i rifugiati rappresentano una categoria eterogenea: essi sono divisi al contempo da linee etno/nazionali e di classe. Queste divisioni, classe ed etnia, si possono sovrapporre e al contempo le diverse comunità di rifugiati sono costituite da classi sociali diverse. Pertanto, sebbene il sistema ugandese non sia improntato a un modello con-

---

<sup>10</sup> <https://www.monitor.co.ug/uganda/news/national/kagame-s-bodyguard-sentenced-to-life-1586808> (ultima consultazione 22/10/2022).

centrazionario e garantisca la libertà di circolazione, la quale si traduce in generale in standard di vita migliori per coloro che riescono a installarsi in città, questa libertà è un diritto di cui possono di fatto beneficiare solo alcune categorie di rifugiati: quelli che dispongono di un capitale finanziario oppure quelli che sono connessi, come molti eritrei, ad una rete transnazionale di sostegno.

# Evoluzione della presenza straniera in Italia e politiche migratorie

ROBERTO IMPICCIATORE

## *Introduzione*

L'Italia ha avuto storicamente un ruolo di primo piano nelle migrazioni internazionali. Per più di un secolo è stato uno dei principali esportatori di manodopera a livello mondiale e negli ultimi decenni è diventata uno dei paesi più rilevanti per numero di stranieri residenti. Al 2021, la popolazione straniera è di circa 5,2 milioni di persone pari all'8,7% della popolazione residente. La quota di stranieri costituisce il 15% dell'intera Unione Europea a 27 membri (EU27), seconda in termini assoluti alla sola Germania (Eurostat 2020a).

La dinamicità del fenomeno migratorio in Italia emerge sotto molteplici aspetti, tra cui la velocità di crescita, la reattività ai cicli economici e la trasformazione nella composizione dei flussi nel corso del tempo.

Il percorso che ha portato l'Italia dall'essere un paese di emigrazione ad avere una consistente presenza straniera è stato relativamente rapido con periodi di intensa crescita (come nel primo decennio del nuovo secolo) amplificata dal susseguirsi di occasioni di emersione dall'area dell'irregolarità e periodi nel quale gli arrivi si sono ridotti sostanzialmente come a seguito della crisi economica iniziata nel 2009. Andiamo a ripercorre brevemente le tappe principali dell'immigrazione straniera in Italia.

## *L'Italia diventa paese di immigrazione*

Il passaggio da terra prevalentemente di emigrazione a paese di immigrazione avviene negli anni Ottanta del Novecento sebbene il saldo rispetto all'estero inizi a mostrare un segno positivo (cioè le immigrazioni diventano più numerose delle emigrazioni) già nel corso degli anni Settanta. Per tutti gli anni Ottanta, le iscrizioni all'anagrafe dall'estero si mantengono, tuttavia, su valori piuttosto contenuti, con una media annua inferiore alle 100 mila unità. Di questi, più della metà sono italiani che tornano in patria.

È solo negli anni Novanta che sulla mobilità internazionale in entrata diventa prevalente la componente straniera. In questo periodo si entra in una fase di intensa crescita dei flussi in ingresso che prosegue anche nel primo decennio del secolo successivo. Nel 2003 si arriva a un picco di oltre 440 mila unità a seguito della regolarizzazione che ha accompagnato la Bossi-Fini. Un nuovo record lo si registra nel 2007 con 527 mila iscrizioni (figura 1) a cui seguirono 494 mila nel 2008. L'eccezionale afflusso registrato nel 2007-08 è da ascrivere innanzitutto all'ingresso nell'Unione Europea della Romania e della Bulgaria e al recepimento della direttiva europea sulla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini dell'UE tra gli stati membri. Inoltre, la programmazione dei flussi del 2006 si è nei fatti trasformata in una regolarizzazione con circa 540 mila domande evase in un paio d'anni, relative per lo più a stranieri già presenti sul territorio italiano e quindi una parte non trascurabile degli arrivi assegnati al suddetto biennio si riferisce in realtà agli anni precedenti.

In un contesto caratterizzato dal crollo della fecondità (cioè del numero di figli per donna) e con un saldo naturale (differenza tra nascite e decessi) che diventa negativo, è solo grazie all'incremento dei flussi migratori in entrata che si riesce a frenare il declino demografico italiano. Il primo decennio del XXI secolo può essere considerato quello con il contributo più intenso dell'immigrazione sulla crescita della popolazione italiana

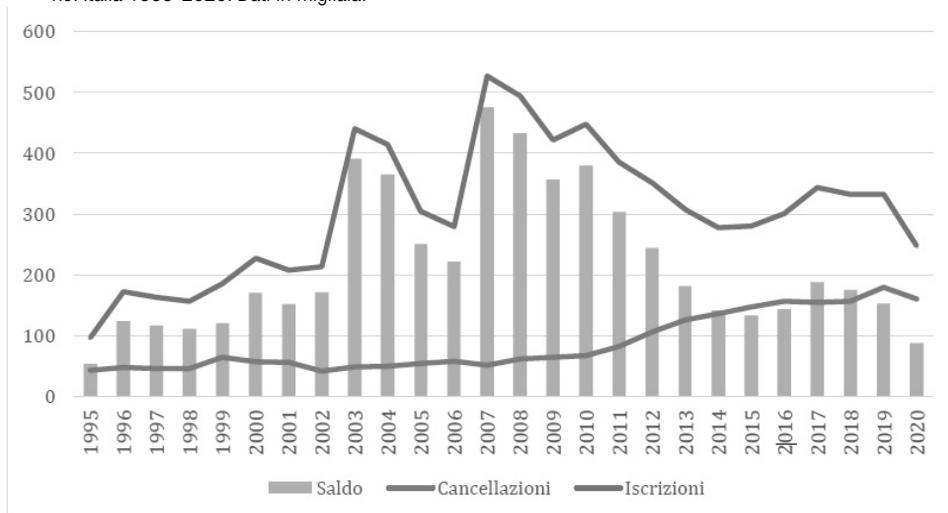
Cresce naturalmente anche la presenza straniera. Dopo essere salita da circa 356 mila residenti nel 1991 a 1,3 milioni nel 2001 – lievita poi in modo sostenuto arrivando a oltre 4 milioni al censimento del 2011.

La parte più consistente dei flussi migratori in ingresso proviene dai paesi dell'Europa orientale (in particolare da Albania, Romania, Ucraina) e da numerosi paesi extra-europei (soprattutto da Marocco, Cina, Filippine, Tunisia). A sostenere tali flussi è soprattutto la forte domanda di manodopera a bassa qualifica nel terziario (soprattutto nella piccola e media impresa nelle regioni del Nord-Est e del Centro), nell'edilizia e la ristorazione, nei servizi alla persona, in particolare quelli rivolti agli anziani, nell'agricoltura *job-intensive* (in particolare nelle regioni meridionali del paese) (Colombo e Dalla Zuanna 2019).

Le diverse esigenze dei mercati del lavoro locali creano marcate differenze territoriali relativamente alla distribuzione degli stranieri. Sono le regioni del Centro-Nord quelle che attirano gran parte della immigrazione dall'estero mentre la presenza di persone con cittadinanza non italiana nel Mezzogiorno resta limitata. Al censimento del 2001 sul totale degli stranieri (triplicati in 10 anni: da 356 mila a 1,3 milioni), solo il 13,2 per cento risiede nel Mezzogiorno. Nel Centro-Nord la popolazione straniera rappresenta il 3,2% della popolazione rispetto allo 0,9% del Mezzogiorno. Nel 2011 queste percentuali raggiungeranno rispettivamente il 9% e il 2,6% (Bonifazi 2013).

La componente straniera della popolazione, caratterizzata da una più elevata propensione agli spostamenti sul territorio, contribuisce in maniera importante anche a una maggiore dinamicità delle migrazioni interne, che tendono infatti ad aumentare tra la metà degli anni Novanta fino alla crisi economica del 2008, soprattutto sulle brevi distanze. La maggiore mobilità degli stranieri, legata ai minori vincoli abitativi, a una articolata e intensa rete di legami familiari, nonché da una più giovane struttura per età, va a configurare una più elevata capacità di adattamento ai cambiamenti strutturali e territoriali del mercato del lavoro. Questo fattore che risulterà importante in periodi di ristrutturazione come nella Grande Recessione degli anni seguenti quando, infatti, si assisterà a una flessione della mobilità interna che risulterà interamente a carico della popolazione italiana (Rosina e Impicciatore 2022).

Figura 1 Immigrazioni (iscrizioni anagrafiche), emigrazioni (cancellazioni anagrafiche) e saldo migratorio. Italia 1995-2020. Dati in migliaia.



Fonte: Elaborazioni su dati Istat; Impicciatore et al (2021)

### Tra le due crisi

La crisi economica partita nel 2008 va ad impattare in maniera importante sulla mobilità internazionale andando ad interrompere un periodo di netta crescita delle immigrazioni. Gli ingressi passano dal picco di 527 mila del 2007 ai 278 mila del 2014. Se consideriamo che nel contempo si assiste anche a un aumento significativo delle emigrazioni (aspetto su cui torneremo nel prossimo paragrafo), che passano da 51 mila nel 2007 a 136 mila nel 2014, ne segue un deciso ridimensionamento del saldo migratorio che nel periodo considerato diminuisce da +476 mila a +141 mila (figura 1).

Un tale impatto negativo sui flussi si registra anche in altri paesi europei duramente colpiti dalla crisi economica. Emblematico è il caso della Spagna che vede precipitare gli ingressi tanto da raggiungere addirittura un saldo negativo negli anni 2011 e 2012. Si tratta di un andamento sorprenden-

te anche alla luce della straordinaria crescita delle immigrazioni nel paese iberico nel decennio precedente. Il caso opposto a quello spagnolo è quello della Germania che, a partire dal 2008, registra addirittura una accelerazione nei ritmi di crescita degli immigrati grazie anche all'incremento nel numero di arrivi proprio dai paesi più colpiti dalla crisi (Grecia, Italia, Portogallo e Spagna) oltre che dai paesi dell'Est Europa. Nel suo insieme, l'Unione europea conserva una elevata capacità di attrazione anche negli anni della crisi. Più che l'entità dei flussi in ingresso, cambiano le direzioni delle migrazioni alla luce delle mutate prospettive occupazionali nei vari paesi (Impicciatore e Strozza, 2015).

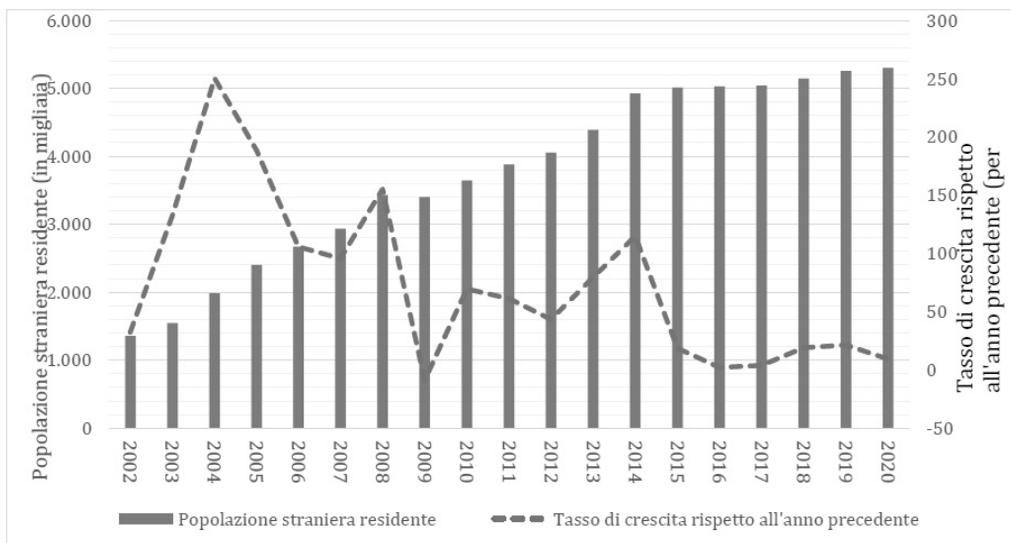
Tornando al caso italiano, la crisi economica oltre che sui flussi, incide anche sulla partecipazione al mercato del lavoro dei lavoratori stranieri i cui tassi di attività e di occupazione, sebbene restino superiori alla media, scendono nel quinquennio 2008-2013 in maniera più netta rispetto ai lavoratori italiani. Anche il tasso di disoccupazione degli stranieri cresce più che proporzionalmente, soprattutto tra gli uomini mentre per le donne immigrate, più spesso impiegate in settori meno colpiti dalla crisi come il lavoro domestico e di cura, le differenze rispetto alle italiane risultano più attenuate (Bonifazi e Marini 2014). In coerenza con questo quadro, se negli anni precedenti la crisi i cittadini non comunitari entravano in Italia prevalentemente per ragioni lavorative, negli anni successivi prendono il sopravvento i motivi familiari e i ricongiungimenti, soprattutto per le donne.

Gli arrivi di stranieri riprendono a crescere dal 2015, sebbene non con l'intensità del precedente decennio (figura 2) prima di un nuovo stop legato alla pandemia.

Nel complesso, la popolazione straniera residente in Italia aumenta di quasi quattro volte tra il primo gennaio 2002 e 2020, superando i cinque milioni nel 2015 (figura 2), per poi stabilizzarsi su una crescita molto più moderata negli anni successivi. Su questa frenata conta non solo la riduzione dei flussi in ingresso, ma anche l'aumento degli immigrati che hanno ottenuto la cittadinanza italiana. Si è passati, infatti, da circa 50-60 mila concessioni annue nel periodo tra il 2009 e il 2012 a valori progressivamen-

te crescenti negli anni successivi fino a superare quota 200 mila nel 2016 (Impicciatore et al. 2020).

Figura 2. Andamento della popolazione residente straniera al 1° gennaio (migliaia, scala di sinistra) e tassi di crescita rispetto all'anno precedente (per mille, scala di destra). Anni 2002-2020.



Fonte: Elaborazioni su dati Istat; Impicciatore et al (2021)

### *Gli stranieri irregolari*

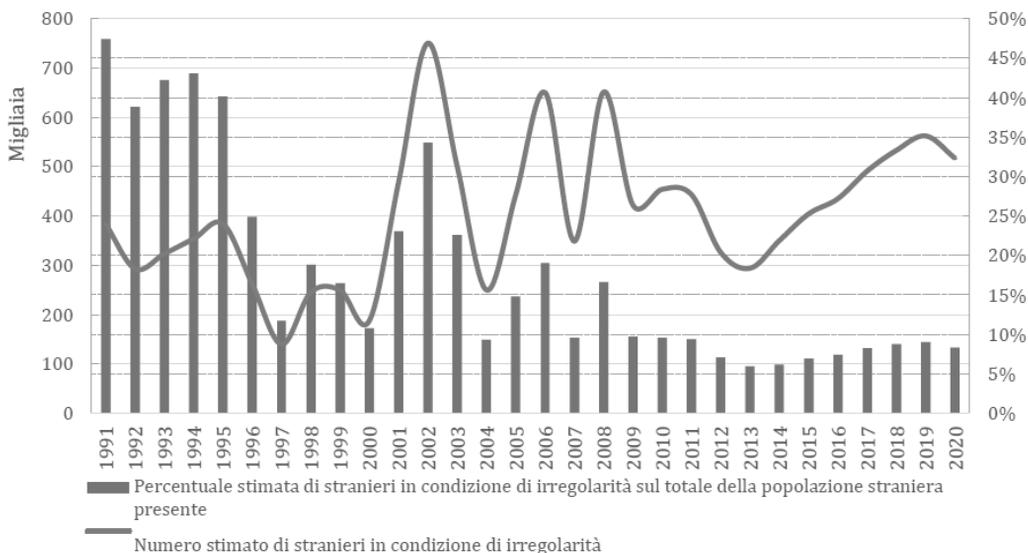
I dati fin qui riportati sono relativi alla sola componente regolare. È opportuno a questo punto soffermarsi anche sulla frazione di popolazione straniera in condizione di irregolarità giuridica, che consegue dall'ingresso sul territorio in assenza di un valido titolo o dalla scadenza di un permesso di soggiorno o visto precedentemente in vigore. In questo caso, non essendo disponibili dati ufficiali, occorre basarsi su stime indirette del fenomeno. La serie più lunga in tal senso relativa all'Italia è quella sviluppata dalla Fondazione ISMU (Iniziative e Studi sulla Multietnicità) e sintetizzata nella figura 3. Il numero di irregolari subisce, come è ampiamente prevedibile,

forti ridimensionamenti in seguito all'apertura di opportunità di emersione in corrispondenza di regolarizzazioni di massa (sanatorie) o decreti flussi per poi tornare a crescere di nuovo. Inoltre, l'ammontare della componente irregolare risulta sensibile anche ai cicli economici regressivi (mediante ritorno al proprio paese o migrazione verso altre mete). Il punto di massimo in termini assoluti (pari a più di 700 mila individui) si tocca in corrispondenza della regolarizzazione prevista nella legge Bossi-Fini del 2003. Proprio la possibilità di potersi regolarizzare costituisce una occasione per poter quantificare il fenomeno della presenza di irregolari sul territorio italiano.

Pur continuando a mostrare ampie oscillazioni, comprese tra le 150 mila e le 700 mila presenze, l'importanza relativa della componente irregolare diminuisce nettamente a partire dal secondo decennio degli anni 2000. La percentuale di stranieri in condizione di irregolarità sul totale della popolazione straniera presente resta sistematicamente sotto il 10% a partire dal 2009 in poi mentre risultava ben più ampia (con punte superiori al 40%) negli anni Novanta del secolo scorso (figura 3)

Tra il 2014 e il 2019, il contingente di irregolari mostra una dinamica nuovamente crescente, alimentata in buona parte dall'aumento nel numero di sbarchi e dai dinieghi alle richieste d'asilo invertendo il precedente trend negativo derivante dagli effetti congiunti della regolarizzazione del 2009/2010 e della congiuntura economica negativa di quel periodo. La stima al primo gennaio 2020 mostra invece un'inversione di tendenza in analogia con l'aumento delle emigrazioni nell'ambito della popolazione regolare e in conseguenza di un numero di sbarchi particolarmente limitato nel corso del 2019.

Figura 3. Stime della popolazione straniera in condizione di irregolarità al primo gennaio (migliaia, scala di sinistra) e proporzione di irregolari sulla popolazione presente (% scala di destra). Anni 1991-2020.



Fonte: Elaborazioni su dati Fondazione ISMU; Blangiardo e Ortensi (2021).

## La “questione migratoria” in Italia

Nel periodo tra il 2015 e il 2019, a seguito del deterioramento delle condizioni politiche in nord Africa e in Libia in particolare, e a causa del perdurare del conflitto siriano, si ha un deciso aumento del transito di richiedenti asilo. In questi anni l'Italia riceve circa 440 mila domande d'asilo (9,7% del totale UE27 nel periodo considerato) diventando il terzo paese europeo in termini assoluti dopo la Germania (circa 1,8 milioni; 29,8% del totale UE27) e la Francia (circa 550 mila; 12,5% del totale UE27). Particolarmente rilevanti per il nostro paese sono la rotta del Mediterraneo centrale che approda sulle coste italiane dalla Libia e dalla Tunisia. Gli sbarchi lungo le coste italiane hanno toccato ripetuti picchi nella stagione estiva tra il 2015

e il 2017. Gli ingressi sono andati bruscamente riducendosi a seguito delle politiche messe in atto per contenere tali flussi a partire da luglio 2017, assestandosi su un valore medio di circa 1000 sbarchi mensili da luglio 2018 a giugno 2020. Durante l'estate 2020 gli sbarchi sono nuovamente ripresi raggiungendo i 7 mila sbarchi nel mese di luglio, un valore nettamente superiore ai due anni precedenti, ma pari al 25% del valore di massimo raggiunto nell'ottobre 2016 quando oltre 27 mila persone sbarcarono sulle coste italiane (Impicciatore et al 2020).

Proprio la crescita degli sbarchi e dei richiedenti asilo ha fortemente catalizzato negli anni Dieci il dibattito sulle questioni migratorie. Il prevalere di una narrazione quasi completamente incentrata sull'aspetto emergenziale legato agli sbarchi, alle migrazioni forzate e alla presenza irregolare, ha messo in ombra la complessità del fenomeno migratorio imponendo una polarizzazione dell'interesse che ha distolto l'attenzione verso l'effettiva maggioranza degli immigrati. In tal modo si è incentivata la domanda di politiche di breve periodo legata a fattori transitori o congiunturali che riguardano solo una parte minoritaria della popolazione immigrata o di origine straniera. Ne risulta un sistema di norme e politiche con evidenti lacune. Da un lato, l'insieme di norme e politiche in ambito migratorio mostra una gestione dei flussi in ingresso spesso inefficiente pur in presenza di elevati livelli di severità dichiarata, dall'altro non viene garantita la tutela dei diritti fondamentali di ampie fette della popolazione di origine straniera. Passa in secondo piano, infatti, l'esigenza di politiche e di riforme volte a favorire l'inclusione della popolazione straniera che da anni vive stabilmente nel nostro paese (Ambrosini 2020), compresa la riforma della normativa per l'acquisizione della cittadinanza (Impicciatore et al 2021).

La legge sulla cittadinanza in Italia è stata varata nel 1992 con lo scopo di facilitare il ritorno degli emigrati e dei loro familiari in un paese che si percepiva ancora come terra di emigrazione. La regola per l'acquisizione della cittadinanza si basa infatti sul legame di sangue (*ius sanguinis*): la cittadinanza viene trasmessa alla nascita dal genitore che ne è già in possesso. Una persona nata e cresciuta in Italia ma con genitori stranieri deve attendere la maggiore età per poter far richiesta della cittadinanza italiana. A causa di una politica

preoccupata soprattutto del consenso elettorale e, soprattutto, incapace di cogliere il fenomeno migratorio nella sua complessità, orientata a gestirlo come emergenza anziché interpretarlo e governarlo come parte integrante del modello sociale e di sviluppo del paese, non si è ancora riusciti a realizzare una riforma della legge sulla cittadinanza che rimetta l'Italia al passo con la realtà. Da anni si dibatte, senza però fare passi avanti, su principi alternativi allo *ius sanguinis* come lo *ius soli*, secondo cui la cittadinanza può essere acquisita per il fatto di essere nati sul territorio italiano, oppure allo *ius culturae* o *ius scholae* che, anziché basarsi su meccanismi automatici legati al luogo di nascita proprio o dei propri genitori, riconosce la cittadinanza a chi ha superato almeno un ciclo scolastico in Italia. La riforma della legge di cittadinanza riguarda una fetta importante della popolazione giovanile in Italia. Basti pensare che al 1.1.2022 risultano nei confini della penisola circa 1,1 milioni di minori senza la cittadinanza italiana, di cui i tre quarti nati in Italia.

### *Sanatorie e percorsi di regolarizzazione*

Le difficoltà poste dalla pandemia e dalla crisi economica ad essa collegata hanno indicato la necessità di un ripensamento delle politiche strategiche a supporto dei settori essenziali, delle politiche sull'immigrazione del lavoro, delle procedure di ammissione e per l'ottenimento della residenza permanente. La chiusura delle frontiere ha evidenziato, ad esempio, quanto il sistema economico, italiano e globale, dipenda fortemente dalla mobilità del lavoro con l'emergere di situazioni di carenza di manodopera in alcuni settori strategici come quello agricolo, dell'energia e dei servizi alla persona. Essere in grado di garantire ai migranti l'accesso a servizi sanitari e previdenziali adeguati e di ridurre il numero di persone prive di documenti, permetterebbe ai migranti di vivere e lavorare in maggior sicurezza, in condizioni migliori e di poter sfruttare al meglio le proprie competenze, permettendo anche di limitare l'impatto negativo della crisi. Inoltre, sarebbe necessaria una maggiore consapevolezza del fatto che la nostra società non è minacciata dalle migrazioni, ma, al contrario, ne trae giovamento.

L'esperienza ormai cinquantennale delle politiche migratorie italiane è

stata chiaramente contraddistinta da un sistematico rifiuto di approntare canali di ingresso legali e dalla scarsa considerazione del ruolo rilevante della domanda di lavoro e delle dinamiche demografiche in atto (Colombo e Dalla Zuanna 2019). Ne risulta un sistema di politiche principalmente centrato su programmi di regolarizzazione e carente di interventi in grado di agire sulle condizioni che rendono necessari tali provvedimenti. Sebbene sia presente anche in altri paesi europei, la pratica della “sanatoria” ha in un certo senso caratterizzato le politiche migratorie italiane sostituendosi a una gestione programmata delle migrazioni (Colombo 2012). A partire dalla fine degli anni Ottanta, si sono succedute con cadenza quasi regolare varie regolarizzazioni di massa a cui si sono aggiunte fra il 2002 e il 2009, anche i Decreti Flussi che hanno svolto la funzione di regolarizzare stranieri già presenti in Italia come irregolari. Non sorprende che un gran numero di stranieri arrivati in Italia abbia vissuto l’esperienza di una regolarizzazione a seguito di un periodo più o meno lungo di irregolarità: dal 1980 al 2020 sono stati circa 1 milione e 800 mila gli immigrati regolarizzati nel nostro paese.

Come abbiamo visto in precedenza, le regolarizzazioni prosciugano l’irregolarità. Tuttavia, in assenza di un indirizzo strategico e politico chiaro ed esplicito la presenza irregolare non può che tornare a crescere. Se da un lato le sanatorie costituiscono una legittimazione di un atto illecito che va a sostenere una certa cultura dell’illegalità, è altrettanto vero che la regolarizzazione di massa va a costituire una delle poche strategie per poter limitare l’esposizione a marginalizzazione e criminalità (Colombo et al 2020).

Politiche accurate non possono limitarsi a regolamentare gli accessi e i meccanismi di concessione della documentazione. È necessario, infatti, integrare questi aspetti dentro strategie più ampie che tengano conto anche dei percorsi di integrazione. I dati dell’indagine Istat “Condizioni e Integrazione Sociale dei Cittadini Stranieri” realizzata tra il 2011 e il 2012 permettono di stimare che quasi il 70% degli stranieri regolarmente presenti in Italia all’intervista (giunti in Italia tra il 1989 e il 2012 e con età compresa tra i 18 e 60 anni all’intervista) abbia sperimentato periodi, più o meno lunghi, di irregolarità nel corso del proprio soggiorno. Tale percentuale sarebbe verosimilmente più alta se non ci limitassimo ad osservare gli immigrati che sono regolari all’intervista. Tra questi, ad ogni modo, la

permanenza nell'illegalità può avere una durata tutt'altro che trascurabile. I tempi di accesso al primo permesso di soggiorno dopo l'ingresso in Italia sono, infatti, superiori ai due anni (Colombo et al 2020). È difficile immaginare che gli accidentati percorsi di regolarizzazione non abbiano delle ripercussioni sulla vita degli immigrati e sui loro percorsi di integrazione. Aver trascorso periodi (anche brevi) di irregolarità prima dell'accesso al permesso di soggiorno tende ad avere effetti penalizzanti nel lungo periodo incrementando il rischio di intrappolamento in certi segmenti del mercato del lavoro, caratterizzati da bassa qualità, salari inferiori e maggior rischio di sottoutilizzo delle proprie competenze (Molinari et al. 2020). Tuttavia, gli individui regolarizzati hanno comunque migliorato le condizioni lavorative. Inoltre, agevolando l'accesso al mercato del lavoro legale, la regolarizzazione favorisce la stabilizzazione sul territorio (Conti et al 2016) e allontana dalla delinquenza (Pinotti 2017).

### *La gestione sovranazionale delle migrazioni*

La questione dei flussi di richiedenti asilo nell'ultimo decennio ha messo in crisi il sistema di regolamentazione detto "sistema Dublino" che prende il nome della città dove fu firmata la prima Convenzione nel 15 giugno 1990 (poi estesa con successivi regolamenti fino al più recente Dublino III del 2013). Tale regolamento attribuisce l'onere della presa in carico della richiesta di asilo al primo paese di approdo dell'Unione caricando i paesi più periferici di un peso difficile da sostenere soprattutto nei periodi di picco dei flussi.

L'inadeguatezza del regolamento è messa ancora più in risalto dal fatto che spesso il primo paese europeo d'approdo non è considerato come il punto di arrivo ma solo come una tappa intermedia di un viaggio verso altri paesi europei dove già risiedono familiari o conoscenti, legami preziosi al fine di agevolarne l'integrazione. L'Italia, insieme a Grecia e Spagna, risulta uno dei paesi più esposti dell'Unione Europea essendo spesso il primo posto di arrivo per molti migranti forzati dell'area mediterranea.

Le collaborazioni tra paesi si rivela fondamentale. Senza un adeguato so-

stegno nella gestione di flussi da parte dagli altri paesi dell'Unione, il sistema Dublino è di difficile gestione. Tuttavia, l'esigenza di accordi internazionali non si limita solo alla gestione delle emergenze umanitarie, ma si estende anche al governo dei flussi migratori "volontari" motivati da questioni economiche, familiari, di studio, di cura, ecc. che da sempre rappresentano la grossa parte delle migrazioni. A tal proposito, può essere utile guardare al passato e, in particolare, al ruolo che hanno avuto gli accordi tra i paesi europei nel periodo della ricostruzione del secondo dopoguerra poi sfociati nella nascita nel Trattato di Roma del 1957. Questi accordi, facilitando e gestendo la mobilità dei lavoratori all'interno della comunità economica europea, hanno favorito l'aggiustamento degli squilibri economici e demografici e lo sbilanciamento tra domanda e offerta di lavoro nei mercati del lavoro a livello europeo. In linea generale, l'assunzione di ruoli attivi nella gestione permette non solo di migliorare le condizioni di chi si sposta ma anche di rendere la migrazione una risorsa importante e funzionale allo sviluppo. Questo valeva nel secondo dopoguerra, quando l'Italia era un esportatore netto di manodopera, e vale a maggior ragione oggi, come paese d'importazione netta di manodopera, alla luce del processo di invecchiamento in atto e all'inedito svuotamento della popolazione dei giovani adulti. I pochi accordi fatti negli ultimi anni (si pensi l'accordo Italia-Libia sancito nel 2017 e quello tra UE e Turchia del 2016) hanno avuto soprattutto la finalità di esternalizzare il controllo dei confini delegandolo a paesi esterni all'Unione. Al contrario, gli accordi dovrebbero permettere la creazione di canali di legalità in modo da gestire in maniera ordinata i flussi internazionali (Impicciatore 2019).

## *Conclusioni*

L'immigrazione in Italia continua ad essere una componente fondamentale nel ricambio generazionale e permette di frenare gli effetti legati alla bassa fecondità. Così come la mobilità dei lavoratori nel Secondo Dopoguerra costituì un importante fattore di aggiustamento del mercato del lavoro a livello europeo, l'immigrazione in Italia degli ultimi decenni, costituita principalmente da giovani adulti, ha permesso di sostituire la forza lavoro

autoctona, principalmente a bassa specializzazione, che è progressivamente fuoriuscita dal mercato del lavoro.

Oltre a rallentare il processo di invecchiamento, gli immigrati, data la loro giovane età, versano più contributi sociali di quanto ne ricevano in pensioni e altre prestazioni sociali rivelandosi indispensabili nel sostenere il nostro sistema di protezione sociale. Inoltre, gli stranieri sono anche poco presenti tra i beneficiari di cure mediche o ospedaliere. Nel complesso, ne risulta un saldo attivo per lo stato italiano di alcuni miliardi di euro attribuibile alla presenza straniera (INPS 2017). L'ingresso degli stranieri nel mercato del lavoro in occupazioni di tipo più ripetitivo e manuale sembra aver premiato le condizioni reddituali dei "nativi", spingendoli verso posizioni lavorative più qualificate e remunerate (Colombo e Dalla Zuanna 2019). In particolare, l'occupazione straniera, spesso legata a servizi di cura delle persone e della casa, ha consentito alle donne italiane di aumentare la propria partecipazione al mercato del lavoro. Non meno importante è il fatto che l'aumento della presenza straniera in Italia non sembra aver incrementato i tassi di criminalità (Bianchi et al 2012).

Tuttavia, nonostante le numerose evidenze sugli effetti positivi della mobilità internazionale sull'economia e sul benessere complessivo, l'immigrazione straniera continua ad essere percepita principalmente come un problema e il tema delle politiche migratorie risulta essere estremamente sensibile e capace di polarizzare fortemente il dibattito politico. Le difficoltà nell'orientare e governare il fenomeno migratorio appaiono evidenti sia a livello nazionale sia internazionale con la conseguenza che ingenti flussi di persone continuano a scorrere in un quadro normativo per molti aspetti inadeguato. La sfida per le istituzioni del nostro paese è quella di pianificare i flussi nel breve-medio periodo, migliorare il sistema di accoglienza e di integrazione nel mondo del lavoro, facilitare l'acquisizione di diritti e doveri legati alla cittadinanza, e far percepire al resto della popolazione i vantaggi dell'integrazione, il cui esito andrà a caratterizzare la società e l'economia italiana a lungo. Per poter predisporre politiche adeguate in tal senso è necessario andare oltre all'approccio prevalentemente emergenziale legato a fattori transitori o congiunturali, che ha prevalso finora, e adottare una prospettiva di medio-lungo periodo.

# Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: verso il futuro guardando al passato

MARCO BORRACCETTI

## *Introduzione*

Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo rappresenta il piano strategico individuato dalla Commissione europea per lo sviluppo di tale politica europea nei prossimi anni; la sua origine non va individuata nell'emergenza, quanto piuttosto nella presa d'atto della cronica inadeguatezza, se non addirittura del fallimento, della politica sviluppata dall'Unione europea negli ultimi anni, tanto in relazione alla protezione internazionale che alla migrazione<sup>1</sup>.

Il Patto è adottato con una comunicazione, atto tradizionalmente utilizzato dalla Commissione per rendere note le linee strategiche e di indirizzo per lo sviluppo di una politica nel corso della legislatura o in parte di essa (De Bruycker 2020). Diversamente da quanto successo in passato, la sua pubblicazione è stata accompagnata da un cronoprogramma e da una serie di documenti di diversa natura, quali proposte di atti legislativi e raccomandazioni, rivelando così l'intenzione della Commissione di conseguire gli obiettivi indicati in tempi rapidi. In particolare, tra di essi vanno individuati tanto proposte nuove, come quella relativa al regolamento Dublino III, che modifiche di quelle già in discussione nella passata legislatura; in altri casi, invece, la Commissione si è limitata ad adottare raccomandazioni, apparse come indicatori della difficoltà a trovare l'accordo politico tra gli Stati mem-

---

<sup>1</sup> Tra gli altri, si vedano i commenti di De Pasquale (2020), Di Pascale (2020), Thym (2020). Sui differenti profili del Patto si vedano gli speciali *New Migration Pact* in [eumigrationlawblog.eu](http://eumigrationlawblog.eu) e Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo" in [aisdue.eu](http://aisdue.eu).

bri per l'adozione di atti vincolanti in quegli ambiti specifici, come nel caso degli orientamenti sul contrasto all'immigrazione irregolare<sup>2</sup>.

In generale, il Patto vorrebbe – almeno sul piano del metodo – dimostrare l'intenzione della Commissione di rinnovare la funzione propulsiva all'azione legislativa, negli ultimi anni in parte perduta, con un approccio olistico caratterizzato dall'effettivo legame tra migrazione e asilo.

Tuttavia, un'analisi non superficiale porta a smentire tali intenzioni: infatti, si nota immediatamente come il Patto abbia per oggetto principalmente il contrasto all'immigrazione irregolare, risultando invece sostanzialmente assente la parte sulla migrazione legale<sup>3</sup>; infine, il legame tra migrazione ed asilo riguarda principalmente la prevenzione degli ingressi ed i provvedimenti di rimpatrio conseguenti ai dinieghi opposti alle richieste di protezione internazionale.

Diversi sono gli elementi da prendere in considerazione in un'analisi rivolta all'individuazione delle criticità riconducibili a tre macro-aree: la prima, strettamente collegata al rapporto tra Stati membri e, in particolare, alla solidarietà tra di essi; la seconda, che riguarda la dimensione internazionale, in particolare alle relazioni con gli Stati terzi che occupano una posizione strategica nella dinamica migratoria, siano essi di origine o transito; infine, la terza che guarda alla protezione internazionale, con riferimento tanto al rispetto dei diritti degli interessati che ai criteri funzionali all'individuazione della competenza statale.

### *La discontinuità della solidarietà tra Stati*

La politica europea sull'immigrazione e l'asilo dovrebbe essere, come noto, “governata dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della

---

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione del 23.9.2020, *Orientamenti della Commissione sull'attuazione delle norme dell'UE concernenti la definizione e la prevenzione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali*, C/2020/6470, in GUUE C 323 del 1.10.2020, p. 1.

<sup>3</sup> Sul punto si rinvia a Favilli (2020), che opportunamente sottolinea come questo approccio ignori le posizioni di segno opposto del Parlamento europeo e del Comitato delle Regioni.

responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario”<sup>4</sup> (art. 80 TFUE). In concreto, l'applicazione di tale principio ha sempre incontrato delle difficoltà per una diffusa resistenza degli Stati membri a farsi carico della gestione di coloro che negli ultimi anni hanno raggiunto l'Unione europea per vie non regolari ed aiutare così gli Stati alla frontiera esterna<sup>5</sup>.

Il nuovo corso della solidarietà tra Stati membri previsto nel Patto, avrebbe dovuto portare l'equità a divenire “parte integrante del sistema di asilo dell'UE, tenendo conto della diversità delle problematiche inerenti alle diverse ubicazioni geografiche e garantendo che tutti contribuiscano attraverso la solidarietà, affinché le reali esigenze create dagli arrivi irregolari di migranti e di richiedenti asilo non siano gestite da singoli Stati membri lasciati a sé stessi”<sup>6</sup>.

Per accertare l'effettiva innovazione si deve ricorrere all'analisi di quanto prospettato dalla proposta di regolamento sulla gestione della migrazione e dell'asilo<sup>7</sup>. Proprio la sua lettura indurrà a ritenere che non siano state poste le basi per l'annunciato cambiamento e che, anzi, la solidarietà tra Stati membri continuerà a reggersi su di una base sostanzialmente volontaristica, come sino ad ora è accaduto. In linea generale, il testo presentato non si discosta dalla pluralità di proposte presentate o anche solo semplicemente prefigurate in passato; non è da escludere che questo vada ricondotto al tentativo di garantire un ampio consenso al momento della sua approvazione da parte del Consiglio, al di là della maggioranza qualificata richiesta dai Trattati.

Incluso nel capo I, sui meccanismi di solidarietà, l'art. 45 della proposta citata individua innanzitutto i contributi, cui si riferisce l'art. 5.1.d), attraverso i quali questa potrebbe manifestarsi esclusivamente quando uno

---

<sup>4</sup> Sul principio di solidarietà come previsto dall'art. 80 TFUE si vedano, tra gli altri, Morgese (2018), Thym, Tsourdi (2017) e Marin (2020).

<sup>5</sup> Sul rapporto tra l'art. 80 TFUE e l'art. 2 TUE si rinvia a Morgese (2020).

<sup>6</sup> *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., p. 7.

<sup>7</sup> Proposta del 23.9.2020 di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione]*, COM (2020) 610 finalj.

Stato membro sarà soggetto a pressioni migratorie o a sbarchi in seguito ad operazioni di soccorso in mare; pur se non mancano quelli limitati ad un supporto logistico e finanziario, i più rilevanti sono evidentemente la ricollocazione e i rimpatri sponsorizzati. Nel primo caso, si guarda “al trasferimento di un cittadino di paese terzo o di un apolide dal territorio di uno Stato membro beneficiario al territorio di uno Stato membro contributore”<sup>8</sup>, mentre nel secondo caso “gli Stati membri fornirebbero allo Stato membro sotto pressione tutto il sostegno necessario per rimpatriare rapidamente coloro che non hanno il diritto di soggiornarvi, mentre lo Stato membro “sponsor” si assumerebbe la piena responsabilità se il rimpatrio non fosse effettuato entro un periodo stabilito”<sup>9</sup>. Lo Stato beneficiario risulterebbe quindi sollevato dagli oneri di alcuni tipi di gestione, pur se dopo un determinato periodo di tempo.

Il ricollocamento consiste, dunque, nel trasferimento di un cittadino di Stato terzo dallo Stato di ingresso beneficiario allo Stato contributore. Il ricorso a tale strumento ha luogo se collegato ad operazioni di soccorso in mare, oppure al verificarsi di una pressione migratoria accertata dalla Commissione, come conseguenza di una eccezionale situazione di crisi<sup>10</sup>, anche solo potenziale e tale da poter rendere inefficace il sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio dello Stato membro in questione e da produrre “gravi conseguenze sul funzionamento del sistema europeo comune di asilo”<sup>11</sup>.

La previsione di un sistema ordinario indica l’intenzione di prevedere forme di ricollocamento permanenti, che vadano al di là delle situazioni di emergenza e che coinvolgano gli Stati membri diversi da quelli di arrivo e

---

<sup>8</sup> Art. 2, lett. U) della Proposta di Regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione, cit.

<sup>9</sup> *Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo*, cit., p. 7.

<sup>10</sup> Art. 2.1 della Proposta del 23.9.2020 di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell’asilo*, COM(2020)613 final. Ad essa si aggiunge la Raccomandazione (UE) 2020/1366 della Commissione del 23.9.2020 *su un meccanismo dell’UE di preparazione e di gestione delle crisi connesse alla migrazione (programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione)*, in GUUE L 317 del 1.10.2020, p. 26.

<sup>11</sup> Art.1.2. a)-b) della proposta di regolamento sulle situazioni di crisi e forza maggiore, cit.

sbarco (Pistoia 2020a); in tal modo si avrebbe un'effettiva applicazione della solidarietà nell'equa condivisione delle responsabilità e non vi sarebbe più la necessità del ricorso ad accordi bilaterali tra Stati membri conclusi al di fuori della cornice unionale<sup>12</sup>.

Come accennato in precedenza, un'alternativa al ricollocamento è il rimpatrio sponsorizzato; l'art.2 della proposta di regolamento sulla gestione della migrazione e dell'asilo si limita ad individuare le caratteristiche di Stato beneficiario e Stato sponsor, mentre rinvia all'art. 55 per individuare le caratteristiche della sponsorizzazione<sup>13</sup>. In particolare, il primo sarà il destinatario delle misure di solidarietà previste nella proposta di regolamento e poste in essere da altri Stati membri; lo Stato sponsor è, invece, "quello che si impegna a effettuare il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare a beneficio di un altro Stato membro".

Secondo l'art. 55.4 rientrano sotto l'ombrello del rimpatrio sponsorizzato diverse misure dalla natura meramente logistica quali: a) la consulenza in materia di rimpatrio ed integrazione dei cittadini di Stati terzi in posizione irregolare; b) l'assistenza logistica o finanziaria e altri tipi di assistenza materiale o in natura, compresa la reintegrazione, ai cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e che sono disposti a partire volontariamente; c) la guida o sostegno al dialogo politico e agli scambi con le autorità dei paesi terzi al fine di agevolare la riammissione; d) contattare le autorità competenti dei paesi terzi al fine di verificare l'identità dei cittadini di paesi terzi e ottenere un documento di viaggio valido; e) organizzare, per conto dello Stato membro beneficiario, le modalità pratiche di esecuzione del rimpatrio, quali voli charter o di linea o altri mezzi di trasporto verso il paese terzo di rimpatrio. Tali forme di aiuto non sottraggono comunque lo Stato beneficiario agli obblighi che gli derivano dalla direttiva rimpatri quali, ad

---

<sup>12</sup> Si pensi alla Dichiarazione comune di intenti su una procedura di emergenza controllata del 23.9.2019, meglio nota come Dichiarazione di Malta. Per una prima analisi si veda il commento di Carrera e Cortinovis (2019) e Di Filippo (2019).

<sup>13</sup> Art. 2, lett. t) della Proposta di Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, cit.

esempio, l'obbligo di adottare i relativi provvedimenti di allontanamento ovvero di riconoscere garanzie e diritti in essa contenuti.

Risulta quindi evidente che la sponsorizzazione comporterà una forma di ausilio, alla quale però solo dopo molto tempo potrebbe seguire un pieno trasferimento di responsabilità in capo allo Stato sponsor; al contempo, quest'ultimo dovrebbe porre a disposizione del beneficiario la propria rete di conoscenze fondata sugli accordi conclusi con gli Stati terzi. In pratica, guardando soprattutto agli Stati mediterranei, questo fa dubitare sull'effettiva utilità della disposizione a loro vantaggio, poiché sono proprio questi ad avere concluso – ad esempio – il più ampio numero di accordi di riammissione con gli Stati terzi della sponda Sud o dell'Africa subsahariana.

Guardando all'applicazione *ratione personae*, secondo l'art. 55 il rimpatrio sponsorizzato riguarda cittadini di Stati terzi in posizione irregolare che si trovano nello Stato membro beneficiario; il tempo a disposizione perché questo abbia luogo è di 8 mesi dall'adozione del regolamento d'esecuzione della Commissione che accerta la situazione di crisi; in caso di insuccesso, lo Stato sponsor dovrebbe a quel punto farsene carico, trasferendo sul proprio territorio l'interessato al rimpatrio. Un periodo di tempo ridotto a 4 mesi al verificarsi di situazioni di crisi e di forza maggiore<sup>14</sup>, caratterizzate da eccezionali afflussi di persone nello Stato membro beneficiario e tali da minacciare l'efficacia del sistema di asilo e accoglienza, nonché di rimpatrio. Tuttavia, la lettura del dato temporale relativo al rimpatrio sponsorizzato, da compiersi unitamente al resto della procedura, consente di osservare che -in realtà – l'interessato rimarrà per un periodo non trascurabile, pari a circa 12 mesi, sul territorio dello Stato membro beneficiario; si deve infatti computare il decorso del tempo dal momento dell'ingresso irregolare nel territorio dello Stato ed alla luce degli atti che la Commissione andrà ad adottare<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Art. 2.7 della Proposta di regolamento sulle situazioni di crisi e forza maggiore, cit.

<sup>15</sup> Il calcolo del periodo di permanenza unisce, al periodo massimo di 8 mesi previsto dall'art. 55.2, il tempo necessario alla Comunicazione per elaborare ed adottare la propria relazione sulla pressione migratoria ex art. 51 e l'atto d'esecuzione ex art. 53; agli Stati membri, per indicare ex art.52 i contributi che vogliono fornire ricevuta la richiesta della Commissione; allo Stato sponsor, per confermare il trasferimento e procedere allo stesso ex art.57.

L'obiettivo, quindi, di ridurre la pressione sugli Stati di primo ingresso risulterebbe difficilmente raggiungibile, per lo meno nel breve periodo.

Il fattore temporale è inoltre influenzato dalla complessità amministrativa prevista dal sistema, prima fra tutte l'interazione tra le autorità competenti dello Stato beneficiario e quelle degli Stati sponsor. Se si guarda alla procedura nel suo complesso, ci si rende conto di alcune forti criticità: il periodo di permanenza del soggetto sul territorio dello Stato non dipende solamente dall'azione proattiva degli Stati coinvolti, ma anche dal coinvolgimento di diverse amministrazioni: la Commissione, chiamata ad un continuo rapportarsi con gli Stati membri per adottare gli atti previsti dalla proposta, che richiedono delle risposte statali; le diverse amministrazioni degli Stati membri, incaricate della redazione dei piani di solidarietà a monte ed a valle del regolamento di esecuzione della Commissione; le amministrazioni degli Stati sponsor e beneficiario, che con un dialogo continuo dovranno garantire l'effettività del supporto sponsorizzato. A ciò, si aggiunga che lo Stato sponsor potrà sempre rifiutare il trasferimento dell'interessato, invocando l'esistenza di un pericolo per la propria sicurezza interna, anche a fronte di una garanzia prodotta dallo Stato beneficiario in merito all'insussistenza di ipotesi di questo tipo<sup>16</sup>.

Un forte limite al funzionamento del descritto sistema di solidarietà è dato dall'assenza di disposizioni funzionali al rispetto degli obblighi assunti dai singoli Stati membri, quale che sia lo strumento cui si è deciso di ricorrere. In secondo luogo, gli Stati membri potrebbero essere tentati di privilegiare al ricollocamento il mero sostegno logistico o la sponsorizzazione dei rimpatri, che riguarda persone che si trovano nello Stato beneficiario e che, come si è visto, solo dopo un non breve periodo di tempo verrebbero trasferite nello Stato di sponsorizzazione. Non si ravvisa, dunque, una particolare novità rispetto al passato. Il mero sostegno logistico, infatti, non potrà rappresentare una soluzione accettabile dal punto di vista della solidarietà nell'equa condivisione di responsabilità, che potrebbe effettivamente veri-

---

<sup>16</sup> Sul punto si guardi all'art. 57, co. 2-6-7 della Proposta di Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, cit.

ficarsi solo con un meccanismo europeo di presa in carico dei cittadini, al di là del loro status, e non fondato sulla volontarietà statale.

### *La proiezione esterna del Patto.*

La collaborazione internazionale caratterizza trasversalmente il nuovo Patto: appare evidente quanto il legame con gli Stati terzi sia strategico, vista l'importanza di massimizzarne gli effetti anche ai fini di una migliore regolazione della migrazione regolare e al di là del solo aspetto repressivo. In tale contesto, oltre all'assenza della rappresentazione degli interessi delle persone coinvolte, cui si accompagna quella della ricerca e del contrasto delle cause strutturali della migrazione, quanto descritto non consente di individuare novità rispetto al passato. Non variano, infatti, le forme di collaborazione nella gestione dell'immigrazione, concluse tanto dagli Stati membri che dall'Unione europea con Stati terzi, che consistono prevalentemente in accordi di riammissione che pongono in relazione il contrasto all'immigrazione irregolare, basato principalmente sulla cooperazione nelle operazioni di rimpatrio e sul controllo delle frontiere, con la facilitazione nel rilascio dei visti d'ingresso per i propri cittadini, principalmente attraverso la liberalizzazione di quelli di breve durata<sup>17</sup>. Un modello che ha mostrato la propria inidoneità, anche per la contemporanea mancanza di un'adeguata disciplina relativa alla mobilità di lungo periodo che, pur se inclusa tra le competenze dell'Unione dall'art. 79 TFUE, è lasciata quasi esclusivamente nella disponibilità degli Stati membri.

La descritta condizionalità ha infatti caratterizzato la politica dell'Unione nel corso del tempo; già nel 2002 la Comunicazione della Commissione sulla politica comunitaria sul rimpatrio<sup>18</sup> invitava a riflettere sugli incentivi da adottare per assicurarsi una continua collaborazione degli Stati terzi, vista la scarsa efficacia del ricorso alla leva dei visti<sup>19</sup>; misure di diversa natura, ri-

---

<sup>17</sup> Cassarino (2020) ricorda come siano più di 320 gli accordi di riammissione conclusi dagli Stati membri, nell'esercizio di attività riconducibili al diritto dell'Unione.

<sup>18</sup> Comunicazione della Commissione del 14.10.2002, *su una politica comunitaria in materia di rimpatrio delle persone soggiornanti illegalmente*, COM(2002) 564 definitivo.

<sup>19</sup> Comunicazione sulla politica comunitaria in materia di rimpatrio, *cit.*, p. 26.

conducibili ad altre politiche comunitarie, quali espansione del commercio, assistenza tecnica/finanziaria ed aiuti supplementari allo sviluppo (Cassarino 2020), sarebbero risultate più opportune.

Il limite del ricorso ai visti quale incentivo alla collaborazione nelle operazioni di riammissione è stato di nuovo sottolineato nel Piano d'azione sul rimpatrio del 2015, risultando le agevolazioni offerte non sufficientemente attraenti rispetto alle agevolazioni generali previste dal regolamento dell'UE in materia di visti<sup>20</sup>, soprattutto per gli Stati della sponda meridionale del Mediterraneo, che non hanno nemmeno la prospettiva dell'adesione, fattore di indubbia spinta alla cooperazione<sup>20</sup>.

Nonostante ciò, il nuovo Patto e i documenti ad esso collegati continuano ad includere l'uso dei visti con inalterata finalità e caratteristiche, senza illustrare compiutamente le ragioni che giustifichino il ricorso a questo orientamento. Tra l'altro, esso ignora completamente la fondamentale funzione di contrasto alla povertà che deriva dallo stesso fenomeno migratorio e che consente di comprendere la riluttanza dei Paesi di origine alla cooperazione sui rimpatri con i Paesi europei<sup>21</sup>. L'attenzione a questo contesto consentirebbe di leggere in modo diverso anche il minimo successo dei cosiddetti rimpatri volontari assistiti, caratterizzati da finanziamenti destinati a misure di integrazione nei luoghi di origine o provenienza.

Va inoltre aggiunto che, pur se il rapporto con gli Stati terzi viene considerato strategico nella gestione efficace della migrazione regolare, solamente una minima parte del Patto e delle misure proposte riguarda percorsi legali di accesso, con i pochi esistenti sbilanciati verso la cd. migrazione altamente qualificata e perciò non del tutto corrispondenti con gli interessi degli Stati d'origine dei migranti; tuttavia, la ribadita volontà e necessità di attirare talenti non dovrebbe restringere l'obiettivo al sostegno di questa sola categoria, bensì includere un'azione della quale possano beneficiare anche coloro che – almeno in partenza – qualificati non sono (Di Pascale 2021).

La possibile individuazione dell'art. 79 TFUE come base giuridica, rende

---

<sup>20</sup> Comunicazione della Commissione del 9.9.2015, *Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio*, COM(2015)453, p. 16.

<sup>21</sup> *Ivi*, p. 4.

evidente che le resistenze per sviluppare una politica efficace in tale direzione non sono legate al piano delle competenze, bensì di natura politica: infatti, la maggioranza degli Stati membri è dichiaratamente contraria all'inclusione di altre categorie di migranti individuate sulla base della qualifica posseduta, diversamente da quanto sostenuto anche dal Parlamento europeo e dalla Commissione che, nell'Agenda per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza<sup>22</sup>, sottolineò l'importanza del contributo dei migranti regolari all'incremento delle conoscenze e del dinamismo nell'Unione europea, evidenziando come la migrazione legale (o regolare) debba essere parte integrante di una strategia che guardi alla gestione della migrazione<sup>23</sup> anche in funzione della crescita economica del continente e delle economie nazionali<sup>24</sup>.

Appare peraltro evidente che la previsione di una regolamentazione chiara, semplificata e uniforme d'accesso agli Stati membri dell'Unione anche per la cd. migrazione economica, potrebbe contribuire al contrasto all'immigrazione irregolare ed ai profitti delle reti criminali, alla riduzione delle vittime ed anche alla diminuzione dei casi di abuso del sistema di protezione internazionale, cui si cerca di far ricorso per giungere e rimanere negli Stati membri.

Va ancora notato che le prospettate ipotesi riconducibili alle vie di accesso all'Unione sono prevalentemente legate alla protezione internazionale<sup>25</sup>: il dichiarato obiettivo del Patto, e della raccomandazione ad esse dedicata, è duplice e riguarda la tutela dei soggetti interessati, unita al sostegno degli Stati terzi riguardati da consistenti flussi migratori. Quanto proposto dalla Commissione è presente nel dibattito sin dall'inizio di questo secolo,

---

<sup>22</sup> Comunicazione della Commissione dell'1.7.2020, *Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*, COM (2020)274 final.

<sup>23</sup> Presidency discussion paper, del 28.10.2020, n. 12272/20, *A new way forward on European Migration and Asylum Policy*, punti 20-21.

<sup>24</sup> Presidency discussion paper, del 16.10.2020, *The future of legal migration in the EU: state of play and possible way forward*, n. 12026/20, p. 5 e ss.

<sup>25</sup> Per un'analisi di dettaglio delle vie legali di accesso, così come richiamate nel Patto, mi permetto di rinviare a Borraccetti (2020); in merito al periodo antecedente il Patto si rinvia a Gatta (2018).

quando vennero ipotizzate le cd. *Protected Entry Procedures*, che avrebbero dovuto portare ad una razionalizzazione dei viaggi verso l'Europa e alla conseguente riduzione della pressione sugli Stati terzi, consentendo spostamenti in condizione di sicurezza, previa presentazione di una domanda presso le rappresentanze diplomatiche<sup>26</sup>. Un progetto che non vide la luce per la contrarietà di ampia parte degli Stati membri e che differisce dalla proposta attuale perché questa seconda prevedrebbe il coinvolgimento delle sedi diplomatiche degli Stati membri interessati solo una volta individuati i beneficiari del reinsediamento e non anche a monte dell'intero processo.

Se le misure riconducibili alle vie legali per attività lavorativa si potranno reggere sull'art. 79 TFUE che – nell'ottica di “una gestione efficace dei flussi migratori” e dell’ “equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri” (art. 79, par. 1, TFUE) – prevede la competenza dell'Unione ad individuare condizioni e disposizioni relative all'ingresso sul territorio degli Stati membri anche per il soggiorno di lunga durata e per l'esercizio della mobilità intraeuropea<sup>27</sup>, quelle riguardanti la protezione internazionale lo faranno sull'art. 78 TFUE e, in particolare, sulle lettere d) e g) del suo secondo comma, che guardano rispettivamente alla possibilità di porre in essere procedure comuni per l'ottenimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria ed a quella di avviare forme di partenariato e cooperazione con Stati terzi “per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea”. Il ricorso a tale base giuridica è stato già opportunamente ipotizzato nella proposta di regolamento sull'istituzione di un quadro unionale sul reinsediamento<sup>28</sup>, discussa nel periodo 2016-2018, diretta a prevedere un sistema generale e permanente, non più legato ad una situazione di emergenza. Nonostante un accordo

---

<sup>26</sup> Sul punto si vedano Carrera, Cortinovis (2019) Savino (2018), Van Selm (2004), Noll (2002). Si rinvia anche alla bibliografia in questi lavori segnalata.

<sup>27</sup> Art. 79.2 lett. a) e b).

<sup>28</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 13.7.2016, *che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio*, COM(2016) 468 inal. Tale proposta è stata, tra gli altri, commentata dai lavori di Carrera, Cortinovis (2019); Savino (2018); oltre che da de Boer, Zieck (2020).

fosse inizialmente stato raggiunto, il Consiglio tentò successivamente di ridiscutere il testo e, preso atto della ferma posizione del Parlamento europeo, comunicò l'intenzione di procedere alla sua adozione in un contesto a pacchetto, accompagnandolo ad altre proposte sull'asilo: la loro adozione non ebbe però luogo.

Sul piano contenutistico, la raccomandazione individua come strumenti per la realizzazione dei propri obiettivi<sup>29</sup> il reinsediamento, le ammissioni e i corridoi umanitari, oltre ad altri percorsi complementari ed il ricorso a disposizioni in origine adottate con altra finalità.

Il suo obiettivo principale, invece, è il sostegno agli sforzi profusi dagli Stati membri per aprire e rafforzare canali legali e sicuri di viaggio per coloro che necessitano di protezione internazionale, che verrebbe raggiunto anche con il contributo alla realizzazione di spazi dedicati alla loro tutela nei paesi di transito, di destinazione e di primo asilo. Tale *escamotage* linguistico nasconde verosimilmente l'intenzione di creare vere e proprie zone cuscinetto esterne all'Unione, ove migranti e richiedenti protezione internazionale dovranno attendere il loro momento per un passaggio sicuro – in termini di protezione dal pericolo e di certezza dell'ingresso – verso uno degli Stati membri. Una soluzione che avrebbe in realtà il vero fine di ridurre drasticamente il numero di arrivi alle frontiere esterne dell'Unione in nome della tutela dei diritti delle persone, provvedendo ad una sorta di esternalizzazione della protezione internazionale, di modo che solo un numero ridotto di questi sia in grado di giungere effettivamente in Europa senza aver fatto domanda e senza esser stato valutato altrove. In pratica, si guarderebbe al sistema della protezione internazionale come strumento di regolazione degli arrivi più che come presidio per la tutela dei diritti umani.

Primo tra gli strumenti descritti, il reinsediamento è caratterizzato dall'accoglienza volontaria negli Stati membri di soggetti bisognosi di protezione internazionale; oltre a rappresentare una via sicura di arrivo nei paesi europei, dovrebbe costituire anche un modo concreto per alleggerire la pressione sui paesi terzi prossimi al luogo dell'emergenza ed idoneo a depotenziare

---

<sup>29</sup> Raccomandazione *relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari*, cit.

il potere dei trafficanti di uomini; un'idea che sembra ignorare il fattore di attrattività che avrebbe nella regione circostante lo Stato terzo interessato e che comunque si scontra con la risibilità dei numeri, rispetto alle esistenti necessità. Non prevedendo una sua definizione, per individuarne le caratteristiche si può richiamare, tra varie norme, la citata proposta di regolamento per un quadro europeo di reinsediamento, che lo identifica come “l'ammissione di cittadini di paesi terzi e apolidi bisognosi di protezione internazionale da un paese terzo verso il quale o all'interno del quale sono stati sfollati, nel territorio degli Stati membri, allo scopo di accordare loro protezione internazionale”<sup>30</sup>. Nel testo proposto emerge con chiarezza il legame col contrasto dell'immigrazione irregolare: tra le sue disposizioni, infatti, si richiamano l'obiettivo della riduzione dell'ampio numero di arrivi irregolari (art.3, lett. b) e, tra i criteri guida per l'individuazione dei luoghi da dove operare (art. 4, lett. c e d), il riconoscimento della cooperazione tra Stati a condizione che collaborino attivamente nei rimpatri e nel controllo delle frontiere.

Una conferma, quindi, che il ricorso al reinsediamento non viene visto solo in via complementare alle misure di protezione riconosciute in Europa, ma anche in funzione della regolazione dei flussi migratori (Favilli 2020); restano comunque i dubbi sull'effettiva sua praticabilità in numeri più consistenti rispetto alle 30.000 persone da reinsediare previste nel 2020-2022<sup>31</sup>, esposte a scelte arbitrarie da parte delle autorità statali deputate all'individuazione di coloro che andranno ad ospitare ed i cui interessi non pare possano essere presi seriamente in considerazione.

Per aumentare e stimolare l'accoglienza di soggetti bisognosi di protezione da parte degli Stati membri, anche guardando alla loro integrazione nella

---

<sup>30</sup> Proposta di Regolamento che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento, cit.

<sup>31</sup> Come si evince dal punto 10) delle motivazioni della Raccomandazione *relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari*, cit., a causa della situazione pandemica dovuta a COVID19, tale programma di reinsediamento è stato esteso – a cifre invariati – a tutto il 2021 per consentire agli Stati membri “di rispettare gli impegni assunti in precedenza”.

comunità di riferimento<sup>32</sup>, la raccomandazione sollecita il ricorso anche ad altre forme di accesso regolare e sicuro quali l'ammissione umanitaria e la sponsorizzazione da parte di comunità e privati<sup>33</sup>, con particolare attenzione agli appartenenti a categorie vulnerabili<sup>34</sup>. Non è difficile immaginare che rientrino tra queste ipotesi anche i corridoi umanitari organizzati da alcune comunità religiose, come nel caso della Chiesa Valdese o della comunità di Sant'Egidio<sup>35</sup>, od anche i cosiddetti corridoi universitari.

L'ammissione umanitaria riguarderebbe quindi varie forme di sponsorizzazione e accesso, che per favorire l'integrazione andrebbero anche a vantaggio dei familiari<sup>36</sup> dei beneficiari di protezione (Carrera e Cortinovis 2019), andando quindi oltre la mera temporaneità<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> In tal senso si esprime anche il recente *Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027*, COM(2020) 758, pubblicato dalla Commissione europea il 24.11.2020, che, a p. 8 e p. 21, sottolinea l'importanza dell'investimento e dell'approccio di lungo periodo, guardando al successo dell'integrazione anche cominciando a prepararla prima dell'arrivo degli interessati sul territorio degli Stati membri.

<sup>33</sup> In particolare, si guardi al punto 21 della Raccomandazione, cit.

<sup>34</sup> Pur se Patto e Raccomandazione, per ovvie ragioni, non arrivano ad individuare specificamente i soggetti vulnerabili, è opportuno riferirsi alla dir.2011/95, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13.11.2011, *recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta*, in GUUE L 337, pp. 9 e ss., che – al suo art. 20 – li individua ne “i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone con disturbi psichici e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale”. Sul punto si veda Marchegiani (2020).

<sup>35</sup> Secondo quanto riportato, a partire dal 2016 tale progetto ha consentito l'arrivo di 2800 persone; in merito si rinvia a [www.santegidio.org/pageID/30112/langID/it/CORRIDOI-UMANITARI.html](http://www.santegidio.org/pageID/30112/langID/it/CORRIDOI-UMANITARI.html) ed a <https://www.mediterraneanhope.com/corridoi-umanitari/>. Su questo tipo di azioni Ricci (2020).

<sup>36</sup> Punti 11-12 della raccomandazione *relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari*, cit.

<sup>37</sup> Infatti, secondo l'art. 2, lett. b) del regolamento AMIF, cit., gli i programmi di ammissione umanitaria diversi dal reinsediamento consistono in “un processo ad hoc mediante il quale uno Stato membro ammette cittadini di paesi terzi a soggiornare temporaneamente nel suo territorio al fine di proteggerli da crisi umanitarie urgenti a seguito di

## ***Patto e protezione internazionale: strumento regolatore o tutela dei diritti?***

Il terzo e ultimo aspetto dell'analisi riguarda la parte che andrà ad influenzare la gestione della protezione internazionale, con particolare attenzione alla i) procedura di frontiera, che collega la procedura d'asilo ai rimpatri da svolgere velocemente e al ii) criterio per l'individuazione dello Stato membro competente a decidere sulla domanda di protezione internazionale.

In via preliminare, si osserva una certa miopia nel guardare alle ragioni che in futuro potrebbero spingere cittadini di altre parti del globo a muovere verso l'Europa per ottenere protezione; non si può infatti ignorare che, è stata persa l'occasione, forse l'ennesima, per guardare ai fattori ambientali e climatici quali elementi di condizionamento degli spostamenti di persone negli anni a venire.

La procedura di frontiera rischia di dimostrarsi idonea a porre in seria discussione il rispetto dei diritti degli interessati, pur riconoscendo il legittimo interesse degli Stati membri a provvedere a soluzioni celeri di allontanamento; la proposta pubblicata contestualmente al Patto<sup>38</sup> ne prevede l'applicazione ad alcuni gruppi di soggetti predeterminati, portando al rimpatrio immediato di coloro non titolati ad entrare nel territorio dello Stato membro interessato. Va tuttavia notato che la velocità è difficilmente compatibile con l'esame accurato di una domanda oltre che potenzialmente idonea a danneggiare tanto coloro che hanno bisogno di tempo per informare circa, o trasmettere adeguatamente, le ragioni che li portano a scappare dal loro territorio d'origine o di residenza, che tutte le persone in posizione vulnerabile che – proprio perché soggetti ad un esame veloce – potrebbero vedersi negati i diritti ad essi riconosciuti dal diritto dell'Unione poiché appartenenti a determinate categorie.

Il passaggio preliminare rispetto all'applicazione della procedura di fron-

---

eventi come capovolgimenti politici o conflitti”.

<sup>38</sup> Proposta modificata del 23.9.2020 di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM(2020) 611 final.*

tiera è rappresentato dall'esecuzione degli accertamenti sull'identità degli interessati, da compiersi prima dell'ingresso sul territorio dello Stato attraverso uno *screening*<sup>39</sup>, che consisterà in una procedura svolta alle frontiere esterne dell'Unione nei confronti dei cittadini non europei che hanno attraversato la frontiera in modo non autorizzato, nei confronti di chi richiede asilo durante i controlli di frontiera ma privo dei requisiti per l'ingresso e, infine, di coloro che sbarcano in seguito alle operazioni di ricerca e soccorso in mare<sup>40</sup>.

L'obiettivo dichiarato è quello di rafforzare i controlli sulle persone che stanno entrando nello spazio Schengen, assegnandole al contempo ad una chiara e precisa procedura, accelerando in tal modo il processo per la determinazione del loro status<sup>41</sup>; nel caso delle frontiere terrestri, non pare errato pensare che questi si vadano a svolgere in prossimità dei varchi di confine normalmente esposti ai flussi di ingresso mentre, nel caso delle frontiere marittime, questo potrebbe richiedere l'individuazione di infrastrutture nei pressi dei porti che rappresentano i principali punti di sbarco, magari ricorrendo ai cd. centri *hotspot*.

La descritta azione di *filtrage*, attraverso l'identificazione delle persone e l'inserimento dei loro dati nelle banche dati EURODAC<sup>42</sup> e SIS, dovrebbe

---

<sup>39</sup> Proposta del 23.9.2020 di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817, COM(2020) 612 final*. Un'annotazione linguistica anche in questo caso: l'obiettivo della norma appare in tutta la sua finalità nella versione francese, che nel titolo richiama un "*filtrage des ressortissants de pays tiers*", mentre è attenuata in quella italiana, che parla di accertamenti; la versione inglese usa invece la parola *screening*.

<sup>40</sup> Con riferimento alle operazioni di ricerca e soccorso in mare, il Patto è accompagnato dalla Raccomandazione (UE) 2020/1365 della Commissione del 23.9.2020 *sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso*, in GUUE L 317 del 1.10.2020, p. 23, che cerca di spingere gli Stati membri ad una cooperazione nel soccorso in mare includendo anche le navi di "soggetti privati che possiedono o gestiscono navi", come ad esempio alcune ONG.

<sup>41</sup> *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., p. 7.

<sup>42</sup> EURODAC è oggetto della Proposta modificata dle 23.9.2020 di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento*

contribuire al monitoraggio delle presenze sul territorio, limitandone le possibilità di sottrarsi ai controlli ed alla registrazione nello Stato di arrivo; in questo modo si cercano di ridurre i cosiddetti movimenti secondari, fenomeno che negli ultimi anni ha influenzato in modo determinante la gestione dei controlli alle frontiere interne dell'area Schengen, con forti dubbi sulla legalità delle azioni statali poste in essere per limitarli.

La prospettata nuova procedura di frontiera si applicherà, *ratione personae*, innanzitutto: i) a chi è giunto per via irregolare; ii) a chi costituisce un rischio per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico oppure, nel caso di richiedenti protezione internazionale, a chi ha fornito informazioni o documenti falsi; iii) infine, a quei richiedenti che provengono da un Paese i cui cittadini si sono visti accogliere le richieste nel 20% dei casi<sup>43</sup>.

I due ultimi punti sono indubbiamente meritevoli di attenzione. Guardando alla seconda ipotesi, va osservata la sostanziale equiparazione tra chi richiede protezione internazionale fornendo documenti o informazioni non veritiere e chi rappresenta un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico attraverso un'associazione invero pericolosa; in tale caso, desta perplessità la proporzionalità della misura, che porta gli eventuali interessati a subire le stesse conseguenze pur sussistendo una chiara distinzione tra i comportamenti contestati: non sembra infatti che un'omissione sulle proprie generalità, sulle informazioni sulla propria esperienza o in merito al possesso di documenti, siano azioni comparabili con quelle idonee a minacciare la sicurezza interna o l'ordine pubblico dello Stato.

La terza ipotesi, invece, collega l'essere sottoposti alla procedura di frontiera ad un dato statistico, ovvero il fatto che non più del 20% delle domande d'asilo proposte dai concittadini del richiedente abbia ottenuto riscontro

---

*sulla gestione dell'asilo e della migrazione] e del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sul reinsediamento], per l'identificazione di cittadini di paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818, COM(2020)614 final; per un commento si rinvia a Marinai (2020).*

<sup>43</sup> Proposta modificata per una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione, *cit.*, Punto (5) e punto (14).

positivo. In tal caso, qualora – come sembra<sup>44</sup> – il calcolo si basasse sulle sole decisioni amministrative, escludendo quindi le ipotesi di riforma che sono conseguenza di un provvedimento giurisdizionale, si ignorerebbero quei casi in cui il giudice si è pronunciato in senso favorevole all'interessato, accertando l'esistenza di vizi nel diniego all'ingresso opposto dalle autorità amministrative competenti; per assurdo, proprio tali vizi andrebbero a condizionare la scelta della procedura da applicare, in futuro, ad altri cittadini del medesimo Paese; inoltre, tanto l'individualità della domanda che quella della successiva valutazione sembrano poste (illegittimamente) in discussione da un parametro che ha piuttosto le caratteristiche di una valutazione preliminare collettiva.

Nel corso della procedura di frontiera, l'interessato non avrà accesso al territorio dell'UE o, meglio, dovrebbe essere ospitato in strutture poste in prossimità delle frontiere, idonee ad ospitarlo in attesa della risposta<sup>45</sup>. Ci si troverà innanzi ad una forma di trattenimento molto simile a quella prevista dalla direttiva rimpatri per coloro destinati all'allontanamento<sup>46</sup>, con una (eufemisticamente) forte limitazione della libertà personale di movimento.

L'importante differenza, però, è che quanto previsto dalla direttiva 2008/115 riguarda persone destinate al rimpatrio perché prive di titolo a rimanere nel territorio dello Stato membro interessato (Pistoia 2020b), mentre nel caso della procedura di frontiera potrebbe trattarsi di persone che hanno richiesto protezione internazionale e che verrebbero private almeno inizialmente dei diritti ad essi spettanti. Inoltre, chi ha visto accertata la propria posizione irregolare ed ha optato per il rimpatrio volontario,

---

<sup>44</sup> Al di là del dato letterale, val la pena notare che tale indirizzo caratterizzava anche le decisioni di ricollocamento, *cit.*, nella parte riguardante i criteri per l'individuazione dei soggetti in chiaro bisogno di protezione. In entrambi i casi si trattava dell'art.3.2.

<sup>45</sup> Sulla natura fittizia di questo non ingresso si guardi il commento di ASGI, *Il nuovo Patto europeo su migrazione e asilo. Le criticità alla luce del contesto italiano*, dell'8.1.2021, [www.asgi.it](http://www.asgi.it), nel quale si paventa anche la possibile elusione degli obblighi che derivano dalla direttiva rimpatri.

<sup>46</sup> Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, *recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, in *GUCE* L 348 del 24.12.2008, pp. 98–107; la sua parte IV, artt. 15-18, è dedicata al trattenimento ai fini dell'allontanamento.

potrebbe non essere destinato ai centri di permanenza temporanea e resterebbe libero di muoversi, pur se con limitazioni territoriali, in attesa della partenza; invece, il richiedente protezione internazionale assoggettato alla procedura di frontiera sarà trattenuto nelle indicate strutture in attesa di una risposta, in un limbo giuridico indefinito oltre che in una posizione di forte limitazione della libertà personale. In tal caso, alcuni problemi di compatibilità potrebbero porsi rispetto all'art. 8 della direttiva accoglienza, che prevede la possibilità del trattenimento per i richiedenti protezione solo "ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, [...] salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive"<sup>47</sup>: appare infatti evidente che tanto lo screening che, soprattutto, la procedura di frontiera prevedano il trattenimento sistemico e non fondato, almeno in alcuni casi, su di una valutazione individuale.

Coloro che saranno soggetti alla procedura di frontiera dovrebbero comunque beneficiare delle garanzie previste nella proposta istitutiva del regolamento procedure<sup>48</sup>, ossia l'essere sentiti individualmente per procedere alla valutazione della propria situazione<sup>49</sup> e la possibilità di ricorrere all'assistenza legale ed alla consulenza giuridica nel corso dell'intero procedimento<sup>50</sup>. Qualora tale proposta entrasse in vigore successivamente a quella sulla procedura di frontiera, non vi sarebbero vuoti normativi, visto il permanere in vigore dell'attuale direttiva procedure<sup>51</sup>, che riconosce le medesime garanzie agli artt. 8 e 12.

Da un punto di vista procedurale, vi è un chiaro collegamento tra diniego della richiesta d'asilo e rimpatrio immediato; il provvedimento potrà essere

---

<sup>47</sup> Art. 8.2 della direttiva accoglienza, *cit.*

<sup>48</sup> Proposta del 13.7.2016 di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM(2016) 467 final.

<sup>49</sup> Si vedano gli artt. 11-13 della proposta per una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione (2016), *cit.*

<sup>50</sup> Si vedano gli artt. 14-17 della proposta per una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione (2016), *cit.*

<sup>51</sup> Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, *recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*, in *GUUE* L 180 del 29.6.2013, p. 60.

oggetto d'impugnazione, limitatamente però ad un solo grado di giudizio e, aspettando la risposta, si continuerà a rimanere nei luoghi deputati all'attesa nel corso della procedura, ovvero alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito, atteso che la medesima dovrebbe includere anche il periodo di impugnazione dell'atto<sup>52</sup>.

Il secondo elemento critico che rientra nell'ambito della protezione internazionale riguarda il criterio per l'individuazione dello Stato membro competente ad esaminare le domande di protezione internazionale. Come noto, il criterio attualmente in vigore, previsto dal cosiddetto regolamento Dublino III<sup>53</sup>, vede il prevalere del criterio dello Stato di primo ingresso, pur se residuale sul piano teorico; esso ha dimostrato tutti i suoi limiti nel corso degli ultimi anni, quando l'Unione europea è divenuta agognata destinazione di un numero ingente di persone che scappavano da Siria e Libia: l'insuccesso di misure di ricollocamento o comunque di sostegno da parte degli Stati membri verso quelli alla frontiera esterna dell'Unione, ha contribuito a riversare su quelli maggiormente esposti l'onere della gestione di flussi ingenti di persone.

La Presidente della Commissione europea aveva ribadito più volte l'intenzione di abbandonare il descritto criterio, ma il suo 'spirito' continuerà ad aleggiare nell'ordinamento dell'Unione, grazie all'art. 21 della proposta di regolamento sul meccanismo di gestione della migrazione e dell'asilo.

## *Note finali*

Il sistema delineato dal nuovo Patto sull'immigrazione e l'asilo contiene alcuni elementi di novità che, seppur non trascurabili, non sono tali da

---

<sup>52</sup> Art. 41.15 della Proposta modificata per stabilire una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione, *cit.*

<sup>53</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide*, in *GUUE* L 180 del 29.6.2013, p. 31.

corrispondere alle aspettative create in sede istituzionale; in definitiva, la tanto auspicata (e sbandierata) innovazione non ha avuto luogo.

In linea generale, non cambia l'approccio prevalentemente securitario che ha già caratterizzato lo sviluppo della politica della migrazione e dell'asilo, poiché il focus rimane il contrasto all'immigrazione irregolare ed ai movimenti secondari di richiedenti asilo, unito all'intento, confermato dalla nuova procedura di frontiera, di ridurre al massimo gli arrivi, a costo di ricorrere a misure contenitive e di respingimento, oltre che ai trattenimenti; provvedimenti che potrebbero porre a rischio il diritto di avere diritti da parte di coloro in cerca di protezione internazionale e, più in generale, da parte di chi rientra nelle categorie vulnerabili (Marchegiani 2020).

La solidarietà tra Stati membri assomma varie ipotesi, senza meccanismi che ne impongano il rispetto; in questo modo, è prevedibile che possano verificarsi in prevalenza contributi logistici o il ricorso ai rimpatri sponsorizzati, in luogo dei ricollocamenti. Il risultato finale sarà quello di alleviare solo in parte gli Stati membri alle frontiere esterne del peso che deriva loro ed ai loro sistemi dall'afflusso di persone, al di là dello status a queste riconosciuto. Rimarrebbe dunque una solidarietà focalizzata sulla dimensione economica, prevedendo l'intervento degli Stati membri di farsi carico delle persone da un punto di vista amministrativo oltre che assistenziale, solo in casi che non possiamo definire ordinari, ma nella situazione di emergenza; in breve, la solidarietà continuerebbe ad essere collocata in una dimensione emergenziale<sup>54</sup>.

Le parti dedicate alla protezione internazionale creano un sistema che mantiene in vigore l'inadeguato criterio dello Stato di primo ingresso per la competenza a decidere sulla domanda di protezione internazionale, accompagnato da disposizioni atte a prevenire i movimenti secondari ma senza misure di bilanciamento. Il risultato sarà quello di rafforzare le misure che impediranno i movimenti dei richiedenti asilo alla ricerca dei luoghi ritenuti i più opportuni per potersi fermare, ma al contempo non vi saranno disposizioni che prevengano il loro concentrarsi solo negli Stati d'ingresso.

---

<sup>54</sup> Si segnala Morgese (2020), che a pp. 19-20 individua distinte tipologie di solidarietà.

Inoltre, non vanno trascurati gli effetti della nuova procedura di frontiera, strutturata per privilegiare la rapidità nelle decisioni ed il respingimento, a scapito della accurata verifica della fondatezza delle richieste e della stessa libertà personale degli interessati, ristretti per periodi non brevi in attesa di una risposta.

Infine, anche sul piano delle relazioni con gli Stati d'origine e transito dei migranti, va evidenziata la conferma dell'approccio fondato sul ricorso alla leva dei visti, sul quale i dubbi sussistono da molto tempo. Inoltre, si osserva la pressoché totale assenza di ipotesi relative a vie legali di ingresso per ragioni lavorative a causa principalmente delle diverse posizioni tra Stati membri all'interno del Consiglio.

A questo si accompagna il tentativo di usare il reinsediamento, pensato come strumento di solidarietà nei confronti di Stati investiti da rilevanti flussi migratori, come meccanismo di loro regolazione, idea non solo inadeguata a contribuire a tale gestione ma anche idonea a creare loro problemi soprattutto in congiunzione con l'ipotesi di istituire strutture d'accoglienza ove compiere delle valutazioni preliminari sulla idoneità o meno al viaggio verso l'Europa.

Appare pertanto evidente che il Patto, per come si ritiene di doverlo attuare, non potrà garantire il richiesto nuovo approccio alle migrazioni e all'asilo. Un cambio di paradigma che, invece, avrebbe dovuto guardare ad un sistema europeo di gestione delle domande d'asilo; ad un sistema di protezione internazionale che, oltre ai ricollocamenti, preveda la possibilità di arrivare sul suolo europeo in un modo sicuro, utilizzando gli strumenti giuridici disponibili nell'ordinamento giuridico europeo; infine, alla previsione di reali vie di ingresso legali per lavoratori, sfruttando non solamente il sistema della mobilità di breve durata, ma soprattutto prevedendo accessi soggetti a disposizioni meno farraginose e più omogenee tra Stati membri, non solo per stimolare la mobilità tra l'Unione e gli Stati terzi, ma anche per ridurre il ricorso abusivo al sistema della protezione internazionale.

# Il diritto dell'immigrazione e il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Il forzato passaggio da migranti economici a rifugiati/e<sup>1</sup>

MONIA GIOVANNETTI E NAZZARENA ZORZELLA

## *Introduzione*

La fase di grande incertezza nella quale ci troviamo, ci impone, ancora più rispetto al passato, di riflettere e valutare l'evoluzione e gli effetti delle politiche migratorie.

---

<sup>1</sup> Il testo dell'intervento qui presente è stato completato e consegnato nel febbraio 2023, prima delle riforme al TU immigrazione d.lgs. 286/98 e alla normativa in materia di protezione internazionale e accoglienza (d.lgs. 25/2008 e d.lgs. 142/2015) introdotte dal nuovo Governo con 9 provvedimenti legislativi (l'ultimo dell'ottobre 2023), il primo dei quali è stato il D.L. n. 20/2023 (11 marzo 2023), con sua legge di conversione n. 50/2023, e l'ultimo il D.L. n. 133/2023 del 5 ottobre 2023. Riforme che hanno inciso profondamente sull'istituto della protezione speciale (art. 19 T.U.I.), sulle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale e non ultimo sul sistema di accoglienza per richiedenti asilo e sul trattamento dei minori stranieri non accompagnati. Modifiche normative delle quali, pertanto, non si tratta nello scritto di seguito pubblicato. Per un aggiornamento sui diversi aspetti si rinvia all'ultimo numero della rivista *Questione Giustizia* dal titolo "La triste parabola del diritto dell'immigrazione. Il Legislatore cambia ancora idea (in peggio). In ricordo di Cecilia Corsi", [https://www.questionegiustizia.it/data/rivista/pdf/50/3\\_qg\\_la-triste-parabola-del-diritto-dell-immigrazione.pdf](https://www.questionegiustizia.it/data/rivista/pdf/50/3_qg_la-triste-parabola-del-diritto-dell-immigrazione.pdf), dove delle stesse autrici sono presenti due contributi, uno dedicato alla riforma della protezione speciale (di N. Zorzella, *La riforma 2023 della protezione speciale: eterogenesi dei fini?*, pagg. 79-95) e l'altro sulle profonde modifiche apportate al sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati (di M. Giovannetti, *Il prisma dell'accoglienza: la disciplina del sistema alla luce della legge n. 50/2023*, pagg. 141-156).

Nonostante, da oltre vent'anni, l'immigrazione sia uno degli argomenti più discussi nel dibattito politico italiano ed europeo, ancora oggi le istituzioni comunitarie e nazionali trovano difficoltà ad elaborare politiche atte a garantire ingressi legali e sicuri così come continuano a mancare misure idonee volte a stabilizzare la permanenza dei cittadini stranieri sui territori.

La dimensione europea delle politiche migratorie si è sviluppata principalmente intorno a obiettivi di controllo, contenimento e prevenzione dei flussi irregolari e una sempre più rigorosa e progressiva riduzione dell'accesso al diritto d'asilo. Al contempo le risposte date dai singoli Stati membri, ed in particolare dal nostro Paese, si sono caratterizzate per la mancanza di una politica attiva degli ingressi, per l'approccio spesso emergenziale e per l'alta discrezionalità amministrativa nel trattamento degli stranieri.

A oltre vent'anni dall'entrata in vigore del Testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286) continuare a considerare l'immigrazione un fenomeno transitorio (e non strutturale come invece è da anni), oggetto di un'agenda politica pubblica intrisa dalla logica emergenziale che ha alimentato la retorica pubblica securitaria e si è tradotta in politiche di esclusione e "disprezzo per il diritto", ha portato all'inarrestabile processo di affievolimento, precarizzazione e negazione dei diritti degli stranieri<sup>1</sup>.

Dopo un trentennio, gli effetti sociali più evidenti di queste politiche inadeguate sono rinvenibili nell'elevato numero di ingressi irregolari, nel continuo ricrearsi di segmenti d'immigrazione irregolare occupata nel lavoro sommerso e a forte rischio di sfruttamento, nell'incorporazione/integrazione subalterna che ha fortemente limitato le opportunità di avanzamento sociale dei cittadini stranieri, nonché nella distanza che separa italiani e stranieri anche a causa del diffondersi di atteggiamenti ostili e discriminatori nei confronti di questi ultimi.

Il presente contributo, per ragioni di spazio, non si soffermerà su tutti gli aspetti appena richiamati, ma cercherà di tracciare gli elementi che hanno caratterizzato le politiche migratorie nel nostro Paese. A partire dall'evoluzione (o meglio detto involuzione) della legislazione relativa all'ingresso in Italia per motivi di lavoro che ha, in parte, determinato l'aumento significa-

---

<sup>1</sup> Per un'analisi diacronica e completa si rinvia a Giovannetti e Zorzella (2020).

tivo di migranti “forzati”, per soffermarci sulla tormentata regolamentazione relativa al diritto d’asilo che ha, in particolare negli ultimi anni, condizionato la normativa in materia di accoglienza e integrazione di richiedenti asilo e rifugiati.

### ***L'impianto centrale della legislazione in materia di immigrazione: la condizione lavorativa***

Il fenomeno migratorio ha cominciato a presentarsi in Italia in maniera significativa fin dalla fine degli anni '70/inizio '80 del secolo scorso, con numeri esigui rispetto a oggi ma che mostravano indiscutibilmente il cambio di paradigma del Paese, da comunità di emigranti, in Europa o nelle Americhe, a società di immigrazione da Paesi non dell'Unione europea o da altri Continenti.

Tab. 1. Popolazione straniera residente e componente femminile dal 1981 al 2021.

Anno	Popolazione straniera totale	Uomini	Donne
1981	210.937	98.985	111.952
1991	356.159	188.419	167.740
2001	1.334.889	660.694	674.195
2011	4.027.627	1.881.030	2.146.597
2021	5.030.716	2.470.082	2.560.634

*Fonte: Istat, Censimento della popolazione (1981, 1991, 2001, 2011, 2021).*

Popolazione immigrata che, fino al 1989, non aveva uno statuto giuridico ma nemmeno un titolo amministrativo che ne legittimasse la presenza e disciplinasse l'attività lavorativa, poiché la condizione dello/a straniero/a era delineata sommariamente in pochissime norme contenute nel Testo unico

delle leggi di pubblica sicurezza del 1931 (TULPS n. 773), le quali contenevano solo l'obbligo per le persone straniere di dare "contezza di sé", senza che a ciò corrispondesse la titolarità di un'autorizzazione al soggiorno e senza individuazione dei diritti esercitabili. La persona straniera doveva dichiarare alle Autorità di P.S. la propria presenza entro 3 giorni dell'ingresso sul territorio nazionale ma anche lo spostamento da un comune all'altro e analoga dichiarazione dovevano rendere coloro che ospitavano o davano lavoro a un/una straniero/a. Non c'era, come detto, un permesso di soggiorno vero e proprio e tanto meno una sua disciplina. Inoltre, il TULPS affidava già allora ai prefetti il potere di espellere le persone straniere ritenute indigenti o pericolose per l'ordine e la sicurezza pubblica (con i cd. "fogli di via", che rimarranno a lungo nel linguaggio comune), con ampia discrezionalità.

L'esiguità della popolazione immigrata prima degli anni '70/'80 spiega, per certi versi, il motivo per cui dall'entrata in vigore della Costituzione nel 1948 solo il 30 dicembre 1986 sia stata emanata la prima legge in materia di immigrazione, la n. 943/1986, nonostante l'art. 10, co. 1 Cost. abbia imposto di disciplinare la condizione giuridica dello straniero con legge e in conformità alle norme e ai trattati internazionali.

La prima legge di (inizio) governo delle migrazioni è, dunque, la n. 943/1986, che ha, tuttavia, dettato esclusivamente le regole per l'ingresso e il soggiorno dei/delle lavoratori/lavoratrici e il ricongiungimento familiare con i loro congiunti e figli minori, oltre a disporre una delle prime consistenti regolarizzazioni (cd. sanatorie)<sup>2</sup>, con cui vennero rilasciati 105.000 permessi di soggiorno per lavoratori/le lavoratrici che avevano i requisiti previsti dalla legge<sup>3</sup>. Regolarizzazioni che diventeranno una costante nella storia delle politiche migratorie in Italia, con numeri sempre più consistenti, perché tutte le leggi che si sono susseguite dal 1989 in poi hanno introdotto o confermato meccanismi di ingresso per lavoro tali da rendere estrema-

---

<sup>2</sup> Precedenti regolarizzazioni erano già state disposte, in realtà, negli anni 1979/1982 ma con circolari amministrative e avevano riguardato complessivamente solo 5000 lavoratori.

<sup>3</sup> Tra le persone regolarizzate vi erano anche molti studenti provenienti soprattutto dalla Grecia, che all'epoca non faceva ancora parte dell'Unione europea.

mente difficile l'ingresso regolare e inevitabile un periodo di irregolarità di soggiorno. Ogni volta che i numeri di lavoratori/lavoratrici irregolari sono stati ritenuti "eccessivi" (per ragioni politico-sociali o datoriali) sono state emanate "sanatorie", l'ultima delle quali nel 2020, le cui procedure sono a tutt'oggi non definite.

Non è un caso che solo attraverso dette regolarizzazioni la metà delle persone straniere presenti in Italia abbia acquisito un permesso di soggiorno dopo un periodo di irregolarità<sup>4</sup>.

Tab. 2. Provvedimenti di regolarizzazione.

Provvedimenti	Numero persone regolarizzate
1979/1982 (in via amministrativa con circolari del Ministero lavoro 17.12.1979, 8.3.1980, 2.3.1982, 9.9.1982)	5.000
1986 (legge 943/86)	105.000
1989-1990 (D.L. n. 416/1989 con in l. 39/90 cd. Martelli)	222.000
1995 (D.L. n. 19/1995 cd. Dini)	246.000
1998 (d.p.c.m. 16.10.1998 e d.lgs. 113/1999)	217.000
2002 (legge 189/2002 Bossi-Fini e D.L. n. 195/2002 conv. in l. n.222/202)	650.000
2009 (legge n. 102/2009 cd. Maroni – solo per assistenza domestica)	222.182
2012 (legge 109/2012)	134.576
2020 (d.l. n. 34/2020)	n.d. procedura ancora in corso

Fonte: nostra elaborazione.

<sup>4</sup> <https://www.istat.it/it/files//2019/10/Cittadini-non-comunitari-in-Italia-2018.pdf>

Dati che descrivono bene il non governo delle migrazioni in Italia<sup>5</sup>, perché se nel corso degli anni si è sempre presentata la necessità di emanare delle leggi speciali di regolarizzazione, significa che il sistema ha fallito, impedendo l'ingresso di persone straniere alla ricerca di un lavoro senza essere costrette a un periodo di inevitabile irregolarità, come si vedrà nel successivo paragrafo.

Dalla legge n. 943/1989 si è passati alla legge n. 39/1990 (di conversione in legge del D.L. n. 416/1989, di cui oggi sopravvivono le uniche norme destinate all'accoglienza di persone bisognose di particolari tutele, tra le quali richiedenti asilo o titolari di protezione internazionale) che, rispetto alla precedente normativa, cominciava a delineare lo statuto giuridico della persona straniera, provvedendo anche ad eliminare la riserva geografica alla Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati (in forza della quale, fino ad allora, solo i richiedenti asilo europei potevano essere riconosciuti rifugiati dall'Italia), così immettendo nell'ordinamento giuridico il diritto al riconoscimento del rifugio politico.

La legge 39/90 (che recava con sé anche una nuova regolarizzazione) ha provveduto a definire i motivi e le procedure per l'ingresso in Italia (turismo, studio, lavoro subordinato o lavoro autonomo, cura, familiari e di culto, con apposito visto), quelle per l'acquisizione del permesso di soggiorno, strettamente legate al motivo di ingresso, la sua durata (2 anni ma prorogabile in misura doppia) con onere di dimostrazione al solo primo rinnovo di un reddito pari almeno all'importo della pensione sociale; ha introdotto il diritto per il coniuge di cittadino italiano a un permesso di durata illimitata dopo 3 anni di matrimonio (all'epoca non era ancora stata emanata la Direttiva 2004/38/UE per i cittadini comunitari e i loro familiari anche extra UE); ha affermato il diritto alla parità di trattamento in materia di tutela giurisdizionale e di iscrizione anagrafica. Infine, in materia di espulsione ha previsto la sospensione *ex lege* del provvedimento prefettizio in caso di presentazione del ricorso, all'epoca davanti al TAR, fino

---

<sup>5</sup> Sui rapporti tra immigrazione irregolare e/o irregolarità del soggiorno e procedure di regolarizzazione, in Italia e in altri Paesi europei, cfr. Palidda (1999), Maisano (2001) e Apap (2001a; 2001b).

alla decisione sull'istanza cautelare, ad eccezione del caso in cui l'espulsione fosse motivata da ragioni di ordine pubblico e sicurezza Stato per la quale non vi era sospensiva automatica.

La legge Martelli ha introdotto, infine, la programmazione annuale dei flussi d'ingresso per lavoro, mediante decreto annuale del Governo, che indicasse quanti lavoratori stranieri potessero ottenere il visto d'ingresso. Meccanismo che, come vedremo, verrà riproposto e implementato con i successivi interventi normativi e che rappresenta una delle più eclatanti criticità dell'intera normativa in materia. Interessante, tuttavia, evidenziare che la legge Martelli aveva una previsione che in qualche modo attenuava il sistema del decreto-flussi, in quanto stabiliva che non doveva considerarsi privo di mezzi chi, entrando in Italia, dimostrasse la disponibilità di beni o di un'occupazione retribuita, oppure l'impegno di un Ente o di un'associazione (individuate con decreto ministeriale) che fornissero idonea garanzia per l'alloggio e il sostentamento, nonché del rientro in patria (rinviando ad un decreto ministeriale la determinazione economica della garanzia). A ben vedere, era una flessibilità *ad personam* che consentiva l'ingresso e il soggiorno per lavoro a chi dimostrasse di avere una concreta possibilità occupazionale. Possibilità non ben utilizzata.

Nel frattempo l'immigrazione in Italia proseguiva incrementando le presenze, non sempre regolari (per l'incompletezza della normativa), rendendo necessaria una nuova regolarizzazione nel 1995 e l'emanazione, dopo 8 anni dalla legge n. 39/90, della legge n. 40/1998 (cd. Turco-Napolitano), poco dopo trasfusa nel Testo unico immigrazione d.lgs 286/98.

La novità della nuova disciplina (accompagnata da ennesima regolarizzazione) è stata, indubbiamente, una migliore articolazione sia delle regole per l'ingresso che per la fase del soggiorno, indicando i diritti riconoscibili per le persone straniere regolari ma anche quelli, a natura fondamentale, comunque attribuibili a chi è privo di titolo di soggiorno (art. 2, co. 1 T.U.I.). Quanto alla fase espulsiva, è stata regolamentata in maniera più dettagliata e astrattamente rispettosa del diritto alla difesa, ma non va sottaciuto che è stata introdotta per la prima volta la detenzione amministrativa, ovvero sia il trattenimento di persone straniere in fase espulsiva (originariamente

nei CIE, Centri di identificazione ed espulsione, oggi CPR, Centri per il rimpatrio) senza procedure rispettose della Costituzione (art. 13 Cost.) e in luoghi definiti di “non diritto”, nei quali, per l'appunto, non erano esercitabili i diritti ordinariamente previsti per i detenuti veri e propri e senza procedure ben definite. Da considerare che, all'epoca, non era reato la mancanza di permesso di soggiorno o l'ingresso senza visto (dai Paesi per i quali era obbligatorio), introdotto nel 2009 con uno dei primi cd. decreti sicurezza (legge n. 94/2009 cd. legge Maroni).

Il tentativo del legislatore del TU immigrazione è stato anche di lasciare meno spazio alla discrezionalità amministrativa, che da sempre pretende di regolamentare la condizione giuridica delle persone straniere attraverso le circolari ministeriali, ma l'obiettivo è in gran parte fallito, sia per la non chiarezza di alcune norme, sia perché ha incontrato la strenua resistenza dell'Autorità di pubblica sicurezza di adattarsi alle previsioni di legge. Una delle prime criticità riscontrate ha riguardato il legame sempre più stretto tra occupazione lavorativa e regolarità del soggiorno, nonostante il diritto al mantenimento del titolo di soggiorno nel primo periodo di disoccupazione (art. 22, co. 11), in attuazione della Convenzione OIL 143/75 (art. 22, co. 9 originario, poi comma 11). Legame che è dimostrato dal fatto che, a differenza della legge n. 30/90, il T.U.I. ha preteso la dimostrazione di mezzi sufficienti di sostentamento in ogni fase della presenza in Italia, peraltro senza indicare la sua quantificazione (art. 6, co. 5), esponendo così le persone all'ampia discrezionalità amministrativa e nella prassi è accaduto che la capacità reddituale sia stata determinata dalle questure (e in certi casi avvallata dalla magistratura amministrativa).

Legame fortemente implementato con la prima riforma del T.U.I. operata dalla legge n. 189/2022 (cd. legge Bossi-Fini) che ha introdotto il contratto di soggiorno (art. 5-bis), condizionando l'ingresso e il soggiorno alla disponibilità del datore di lavoro di garantire non solo l'occupazione ma anche l'alloggio e il costo per l'eventuale rimpatrio, i cui oneri consentivano la riduzione del trattamento economico del lavoratore o della lavoratrice straniera, ha legato la durata del permesso di soggiorno a quella del contratto di lavoro e ha abrogato la previsione dell'originario TUI che consentiva l'ingresso per ricerca di lavoro (di cui si tratterà nel successivo

paragrafo). Riforma del 2022 che ha, infine, reso immediatamente eseguibili le espulsioni e allungato i tempi di detenzione amministrativa propedeutica al rimpatrio forzato.

Evidente la enorme precarizzazione della condizione giuridica della persona straniera, assoggettata a continue e frequenti verifiche reddituali le quali, se non ritenute sufficienti, consentivano (e consentono) l'immediato rimpatrio, rendendo sempre più manifesto che l'unica immigrazione accettata in Italia è quella lavorativa e pienamente occupata (oltre che priva di pregiudizi penali), a prescindere dal tempo di presenza in Italia o dai legami sociali intessuti, ma indifferente anche alle fluttuazioni del mercato del lavoro e alle crisi economiche mondiali dal 2008 in poi.

Precarietà in parte attenuata per intervento del legislatore europeo attraverso le direttive della stagione 2003/2004, in materia di ricongiungimento familiare (direttiva 2003/86/CE), di soggiornanti di lungo periodo (direttiva 2003/109/CE) e di soggiorno dei cittadini comunitari (direttiva 2004/38/CE). Normativa europea la cui attuazione in Italia ha consentito l'inserimento nel TU immigrazione d.lgs 286/98 di norme flessibili per le famiglie, per coloro che riuscivano a ottenere il permesso di lungo soggiorno (PSUE), quest'ultimo slegato, una volta acquisito, da verifiche reddituali e per i cittadini comunitari e i loro famigliari anche non comunitari, i quali godevano di maggiori diritti e minore automatismo preclusivo al soggiorno.

A conclusione di questa sintetica panoramica della normativa in materia di immigrazione, va detto che il TU d.lgs 286/98 ha, per converso, reso possibile anche l'apertura della grande stagione antidiscriminatoria, perché tutte quelle disposizioni di legge emanate dallo Stato italiano nel settore dell'welfare pubblico e che escludevano varie categorie di persone straniere si sono dovute confrontare con il principio di non discriminazione affermato in detto TUI (art. 43) e con le direttive europee contro le discriminazioni, attuate in Italia con i d.lgs 215 e 216 del 2003.

Una normativa, dunque, contraddittoria e soprattutto inefficace a governare razionalmente la realtà migratoria, nonostante la comunità straniera faccia parte ormai da tempo della società italiana e, anche riducendone la positiva all'apporto economico e fiscale, contribuisce in maniera determinante al complessivo sistema-paese.

## *Come si diventa lavoratori/lavoratrici in Italia?*

Il perché delle periodiche regolarizzazioni si intreccia, come anticipato, con il meccanismo legale per l'ingresso per motivi di lavoro previsto dapprima nella legge n. 39/90 (cd. legge Martelli) e poi nel TU immigrazione d.lgs 286/98 (già legge n. 40/1998, cd. Turco-Napolitano), ovvero sia l'incontro a distanza tra domanda e offerta di lavoro attraverso lo strumento del *decreto-flussi* di cui all'art. 3 TU 286/98, che consiste in un provvedimento annuale emanato dal Governo (d.p.c.m.) che indica quanti lavoratori stranieri possono ottenere il visto d'ingresso per lavoro. Meccanismo che da sempre ha presentato notevoli ed evidenti criticità.

Nelle previsioni originarie esso doveva essere emanato sulla base di un *Documento programmatico triennale* relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato<sup>6</sup>, finalizzato a indicare le azioni e gli interventi in materia di immigrazione e nell'ambito dei quali emanare, per l'appunto, anche il decreto-flussi annuale. Tuttavia, ne sono stati emanati solo tre (1998 – 2001 – 2005<sup>7</sup>) e conseguentemente il decreto-flussi è stato pubblicato nel corso degli anni sulla base di dati molto approssimativi e non chiari, i quali non hanno mai soddisfatto le stesse esigenze del mercato del lavoro italiano.

Oltre alla mancata determinazione del concreto fabbisogno del mercato del lavoro, la maggiore criticità risiede proprio nel meccanismo legale che contempla astrattamente l'incontro a distanza tra offerta e domanda di lavoro, in quanto l'aspirante lavoratore/trice straniero/a deve formalmente trovarsi nel Paese di origine quando viene pubblicato il decreto flussi e il (futuro) datore di lavoro deve chiedere allo Sportello Unico per l'immigra-

---

<sup>6</sup> Documento programmatico del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministri interessati, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la Conferenza Stato-città e autonomie locali, gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attivi nell'assistenza e nell'integrazione degli immigrati e le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale)

<sup>7</sup> [https://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01\\_cap09\\_sch01.htm](https://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01_cap09_sch01.htm)

zione presso la Prefettura della provincia ove ha sede il nulla osta per l'assunzione di quel determinato lavoratore/lavoratrice straniero/a, come non l'avesse mai conosciuto o incontrato. Da considerare, peraltro, che il datore di lavoro acquisisce il nulla osta al lavoro se "vince" una delle quote indicate nel decreto-flussi (ripartite su base provinciale) con una vera e propria corsa contro il tempo presentando la domanda nel "click-day" e con acquisizione delle domande su base temporale fino all'esaurimento delle quote disponibili, con successiva verifica dei requisiti che il datore di lavoro deve dimostrare (capacità economico-finanziaria, assenza di pregiudizi penali e, se stranieri, titolarità di un determinato permesso stabile).

È facile comprendere che si tratta di un sistema farraginoso, lungo e oggettivamente irrealistico, perché difficilmente un datore di lavoro chiamerà a lavorare una persona senza prima averla minimamente conosciuta, sia nel settore del lavoro domestico o di assistenza alla persona (in cui il rapporto personale di conoscenza e fiducia è determinante) che in quello delle piccole imprese (che caratterizza la maggior parte del sistema produttivo italiano). Inoltre, è un meccanismo che ignora le cd. catene migratorie con le quali si è sempre svolta la migrazione di comunità da un Paese all'altro e per effetto delle quali chi per primo arriva trova le condizioni lavorative per fare arrivare qualcun altro che deve ancora migrare.

Incontro a distanza irrealizzabile, dunque, ma che, anche nei rari casi nei quali viene effettivamente attivato non è sempre accettato, come dimostrano alcune recenti pronunce del TAR Lazio che hanno legittimato il rifiuto di rilascio del visto d'ingresso da parte delle Rappresentanze diplomatiche italiane perché il lavoratore (a favore del quale il datore di lavoro in Italia aveva ottenuto il nulla osta) non conosceva adeguatamente il proprio futuro datore di lavoro<sup>8</sup>. Pronunce che hanno un effetto paradossale, perché il meccanismo dell'incontro a distanza rende evidente che il lavoratore certamente non è in grado di conoscere né il datore di lavoro né il contesto lavorativo nel quale verrà inserito.

Invero, nella stragrande maggioranza dei casi il lavoratore per il quale è stato rilasciato il nulla osta conosce il proprio datore di lavoro, per avervi

---

<sup>8</sup> TAR Lazio n. 17573/2022, n. 2204/2023, n. 2177/2023.

svolto attività lavorativa irregolare nel periodo tra un decreto flussi e l'altro o nell'attesa di una regolarizzazione, e pertanto il decreto è da sempre, sostanzialmente, una sanatoria non proclamata di rapporti di lavoro che hanno già avuto inizio irregolarmente.

Peraltro, la mancata emanazione per circa 10 anni di decreti-flussi (se non limitatamente al lavoro stagionale) e/o la loro esiguità numerica hanno fatto aumentare il numero di lavoratori e lavoratrici che, pur essendo impiegati/e in varie attività, non hanno potuto beneficiare dei decreti-flussi ma sono stati costretti/e ad accedere alle periodiche regolarizzazioni emanate quando i numeri degli irregolari sono divenuti via via non più gestibili.

Un'ulteriore questione critica dei decreti-flussi riguarda la selezione dei Paesi di cittadinanza dei futuri lavoratori/lavoratrici e i settori produttivi per i quali possono essere chiesti i nulla osta. Quanto ai primi, sono Paesi con i quali l'Italia ha stipulato o sta per stipulare accordi (in genere di riammissione<sup>9</sup>) e quanto ai secondi si tratta di settori merceologici nei quali il Governo ritiene ci sia maggiore fabbisogno di manodopera straniera, negli ultimi decreti flussi: il settore del trasporto, dell'edilizia e del lavoro agricolo.

Dunque, non solo quote insufficienti, non solo sistema burocratico farraginoso, ma anche selezione in base alla nazionalità e al settore produttivo, senza che mai sia stata fatta un'analisi effettiva del complessivo fabbisogno di lavoratori e lavoratrici straniere. Si pensi, ad esempio, al settore domestico (da anni non compreso nei decreti-flussi) nonostante sia notorio che l'welfare domestico si basa quasi completamente (almeno il 70%) sulle lavoratrici straniere<sup>10</sup>.

Originariamente il TU immigrazione del 1998 prevedeva anche la possi-

---

<sup>9</sup> Sono Accordi, per la maggior parte, con i quali il Paese di origine si impegna a riammettere i propri cittadini destinatari di provvedimenti di espulsione dall'Italia, a fronte della cui collaborazione l'Italia garantisce una quota d'ingresso per lavoro.

<sup>10</sup> <https://www.osservatoriolavorodomestico.it/documenti/Rapporto-2020-lavoro-domestico-osservatorio-domina.pdf>  
<https://associazionedomina.it/wp-content/uploads/2021/03/Dossier14-impatto-lavoro-domestico.pdf>  
<https://associazionedomina.it/wp-content/uploads/2021/03/Dossier13-dimensione-lavoro-domestico-regionale-ok.pdf>

bilità di rilasciare un visto per “*ricerca di lavoro*”, che meglio si adattava alla concretezza della realtà migratoria, ma è stato abrogato nel 2002 dalla legge Bossi-Fini (legge n. 189/2002) e mai più reintrodotta, rendendo impossibile l'ingresso in Italia per trovare un'occupazione e lasciando conseguentemente spazio al solo irrealistico decreto-flussi, oltre che al traffico di esseri umani di cui quel meccanismo è oggettivamente un elemento importante.

Sotto altro profilo, non va sottaciuto che assai scarso è stato l'intervento statale per una politica di integrazione sociale delle persone straniere, lasciando così spazio a una contrapposizione sociale tra autoctoni e stranieri, facilmente veicolata o manipolata da varie forze politiche, implementando logiche razziste o quantomeno di contrapposizione tra categorie sociali deboli. Nel contempo, la rigidità e l'anacronismo della legge sulla cittadinanza (n. 91/92) – basata principalmente sullo *ius sanguinis* e sul possesso di un determinato reddito – hanno reso estremamente difficile per le persone straniere diventare cittadini/e italiani/e.

Il risultato di questo insieme di fattori è stato da un lato il confinamento dei cittadini stranieri, anche lungo-soggiornanti, in ruoli lavorativi marginali, che non consentivano né una progressione sociale né un mescolamento con il resto della popolazione, dall'altra una strumentalizzazione da parte della politica che sulla contrapposizione NOI-LORO ha costruito molte fortune.

Sistema, quello sinteticamente descritto, che rende palese il consapevole non governo della questione migratoria.

### *Da migranti economici a rifugiati politici*

In questo quadro, di impedimento di canali d'ingresso regolare per lavoro e di valorizzazione dell'esperienza in Italia, a partire dal 2011 è esplosa la questione “protezione internazionale”, per effetto, certamente, di sconvolgimenti che hanno caratterizzato vari contesti mondiali a causa di conflitti sociali, guerre, calamità “naturali”, un sempre più forte divario tra sud e nord del mondo e una accentuazione di tutte le disuguaglianze, cioè per fattori che hanno determinato la necessità di migrazione di parte delle

popolazioni, ma che si è scontrata con una sempre più netta chiusura delle frontiere del mondo occidentale.

Di fronte a questi fenomeni mondiali (determinati in parte dalle stesse economie e politiche occidentali) l'Europa e l'Italia hanno posto in essere politiche sempre più restrittive e di delega a Paesi terzi per gestire l'arrivo di persone bisognose di protezione, finanziando a tal fine vari Stati, indifferenti al trattamento che alle persone veniva ivi riservato (la Libia, tra tutti, ma anche la Turchia, il Niger, l'Egitto, il Sudan per indicare i principali) e anche allo stesso diritto europeo, che astrattamente riconosce il diritto alla protezione internazionale come espressione di un ordinamento democratico.

Chiusura sempre più forte delle frontiere che non ha impedito comunque (e non poteva essere diversamente) l'arrivo di persone bisognose di protezione (attraverso le rotte terrestri o marittime), variamente distribuitasi nei vari Paesi dell'Unione europea, le quali sono presto diventate le figure principali nell'immaginario collettivo sulla migrazione, quasi sempre qualificate negativamente, dimenticando ben presto tutto il resto della comunità immigrata (di cui l'Europa intera ha sempre più bisogno) e dimenticando che chi fugge da pericoli, di vari natura, ha diritto ad essere accolto e ad avere uno *status* regolare.

Consapevoli amnesie, soprattutto politiche e da esse veicolate nella narrazione pubblica, le quali hanno confuso le "categorie" dei migranti economici e dei rifugiati (ammesso ma non concesso che una tale distinzione abbia un senso giuridico e sociale), determinando non solo ostilità sociale (*non possiamo accoglierli tutti*" si sente dire sempre più spesso) e implementando un sistema, amministrativo e giuridico, che presenta gravi difficoltà.

Non è questa la sede per analizzare approfonditamente la questione della protezione internazionale (complessa e complicata sotto vari profili) ma basti pensare che negli anni è divenuto il principale (quasi esclusivo) percorso di acquisizione di un permesso di soggiorno e per effetto anche di improvvise, quanto improvvisate, riforme normative, di riduzione dei diritti (D.L. n. 113/2018 cd. decreto Salvini) e del sistema processuale (D.L. n. 13/2017 cd. decreto Minniti), si è assistito da un lato a una diminuzione del tasso di riconoscimento di una delle tre forme di protezione (rifugio politico e protezione sussidiaria, di derivazione europea, e protezione umanitaria,

affidente all'ordinamento nazionale), dall'altro all'inevitabile aumento del contenzioso giudiziale, che ha messo in crisi lo stesso sistema giustizia. Se nel 1990 il tasso di riconoscimento del rifugio politico davanti alle Commissioni territoriali (all'epoca esisteva solo questo istituto) era del 58%, negli ultimi anni queste sono le percentuali:

- 2017: rifugio 8% – protezione sussidiaria 9% – protezione umanitaria 25%
- 2018: rifugio 7% – protezione sussidiaria 5% – protezione umanitaria 21%
- 2019: rifugio 11% – protezione sussidiaria 7% – protezione speciale 1%
- 2020: rifugio 11% – protezione sussidiaria 12% – protezione speciale 2%
- Per converso, le richieste rigettate negli ultimi anni dalle Commissioni territoriali:
  - nel 2017: il 52%
  - nel 2018 il 59%
  - nel 2019 il 65%
  - nel 2020 il 44%

Statistiche alle quali si deve aggiungere un ulteriore 38% di riconoscimenti in sede giudiziale, nei giudizi contro i dinieghi (Giovannetti 2021b).

Quello che si intende qui evidenziare è che, in Italia, alla “bolla” dell’asilo ha contribuito sicuramente anche la mancanza di canali regolari d’ingresso, per effetto del sistema poc’anzi descritto e dell’assenza di un meccanismo di regolarizzazione *ad personam*.

Solo di recente si è assistito a un timido ma importantissimo cambio di passo, nel 2020, con il decreto cd. Lamorgese, n. 130/2020, che ha introdotto il nuovo istituto della protezione speciale (art. 19, commi 1, 1.1 e 1.2 TUI), che, al di là del pessimo nome, consente alla persona straniera che arriva, in qualunque modo, in Italia di chiedere un permesso di soggiorno in presenza di una ampia varietà di presupposti, tra i quali l’integrazione sociale ma anche il rischio di persecuzioni o discriminazioni, per gran parte

coincidenti con i fattori che potrebbero condurre al riconoscimento della protezione internazionale. È un permesso di soggiorno che può essere chiesto al di fuori del sistema della protezione internazionale, lasciando libera la persona di scegliere in quale percorso di diritti immettersi, senza costrizione alcuna e senza forzata rescissione dei legami con il Paese di origine (necessaria, invece, per la protezione internazionale). È un istituto importante, che valorizza il progetto migratorio della persona e, non è privo di significato, che stia incontrando notevoli resistenze del Ministero dell'interno.

Si tratta, tuttavia, di una parziale, pur fondamentale, attenuazione del generale rigido impianto normativo del Testo unico immigrazione, e ciò che manca è da un lato una complessiva rivisitazione dell'intero impianto del TU immigrazione, ma già ora, prioritariamente, mancano la previsione di visti d'ingresso per ricerca di lavoro quale sistema principale di ingresso, abbandonando l'irrazionalità del meccanismo del decreto-flussi, così come manca la previsione di visti per motivi umanitari o di asilo, in entrambi i casi per combattere davvero il traffico di esseri umani e per sottrarre le persone migranti dai pericoli, spesso mortali, ai quali sono costrette nel tentativo di arrivare comunque in Europa e in Italia. Altra grande mancanza, connessa alle soluzioni razionali sopra ipotizzate, è l'introduzione di forme di regolarizzazione *ad personam*, che consentano a chi si trova in Italia e abbia una concreta offerta di lavoro di acquisire un permesso di soggiorno.

### *Il Sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia*

Il processo di affievolimento e di precarizzazione, descritto nei paragrafi precedenti, ha riguardato, nel contesto nazionale, anche la tormentata regolamentazione relativa al diritto d'asilo e condizionato l'evoluzione normativa in materia di accoglienza e integrazione di richiedenti asilo e rifugiati, la quale si è caratterizzata proprio per il suo decorso caotico, frammentato ed emergenziale<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Per una ricostruzione relativa all'evoluzione del sistema di accoglienza in Italia si

Ad una fase iniziale (*pionieristica*), nella quale le politiche di integrazione sono state elaborate a livello regionale e le prime misure di accoglienza predisposte dalle amministrazioni locali, è seguita la fase (*formalizzazione e ricerca consolidamento*) nella quale viene formalmente istituita la rete di accoglienza diffusa a livello nazionale con il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (*ex art. 32 legge 189/2002*), vengono recepite le principali norme comunitarie in materia (decreto legislativo 142/2015) e al contempo adottate soluzioni alternative di accoglienza straordinaria.

Proprio nel momento in cui si tenta di affrontare lo iato tra il dettato normativo che vede nello SPRAR il perno centrale della filiera dell'accoglienza e la realtà nella quale oltre l'80% delle persone sono accolte nel circuito dell'accoglienza straordinaria, si colloca la terza, breve ma intensa, fase. Nel biennio 2018-2019 (*precarizzazione*) anziché adottare misure e provvedimenti "correttivi" volti ad ampliare e rafforzare il Sistema nazionale per richiedenti asilo e rifugiati, il legislatore con il d.l. 113 del 2018 compie un processo di riforma che stravolge lo scenario, irrompe nell'evoluzione ventennale della filiera dell'accoglienza destrutturando profondamente il sistema di protezione pubblico e operando una scissione tra accoglienza ed integrazione sociale.

A due anni esatti dall'adozione del suddetto provvedimento, con il varo del d.l. 130/2020 viene inaugurata una nuova fase (la quarta – *rinnovamento*) grazie ad un *giro di boa* nel quale il legislatore compie una decisiva virata in direzione dell'accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo e rifugiati.

Nei paragrafi che seguiranno, ci si soffermerà pertanto sull'ultima riforma che apre ad un rinnovamento del Sistema, cercando di mettere in luce i molteplici profili di cambiamento rispetto alla disciplina introdotta dal previgente d.l. 113 del 4 ottobre 2018 ma soprattutto, nel rappresentare i punti salienti relativi al riordino del sistema di accoglienza operato dal d.l. 130/2020 convertito con legge 173/2020, ci si soffermerà sugli aspetti riguardanti l'interconnessione tra "accoglienza" e "integrazione".

---

permetta di rinviare a Govannetti (2019; 2021a).

### *Il d.l. 130 del 2020 e la riforma al sistema di accoglienza*

Il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130, come anticipato, riforma le norme relative all'accoglienza restituendo centralità e dignità ad un Sistema in stretta connessione con l'integrazione sul territorio, che interessa principalmente i richiedenti e titolari di protezione internazionale, ma che coinvolge una vasta pluralità di istituzioni e soggetti (pubblici e privati) impegnati nei servizi di accoglienza, intesi quali espressione di una politica sociale rispondente ad accordi, convenzioni di fonte internazionale e comunitaria.

Attraverso l'art. 4 (commi 1-4) del d.l. 130 vengono eliminate le "sovrastrutture differenziali" introdotte con il d.l. 113/2018 e scardinato l'impianto binario con il quale era stato previsto che gli Enti locali afferenti alla rete territoriale di accoglienza del SIPROIMI si occupassero di accogliere e attivare i percorsi di autonomia e integrazione per i titolari di protezione e minori stranieri non accompagnati, mentre gli Uffici territoriali di governo del Ministero dell'interno, ovvero le Prefetture, garantissero un sistema minimo di servizi di assistenza e prima accoglienza per i richiedenti asilo<sup>12</sup>.

Viene posto nuovamente al centro della filiera di accoglienza il sistema afferente alla rete degli enti locali (il quale da SIPROIMI è stato rinominato Sistema di accoglienza e integrazione – SAI) nel quale possono essere accolti, nei limiti dei posti disponibili, oltre ai titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati, anche i richiedenti protezione internazionale, i quali erano stati esclusi dal d.l. 113 del 2018, nonché i titolari di diverse categorie di permessi di soggiorno previsti dal TU immigrazione (protezione sociale, violenza domestica, calamità, particolare sfruttamento lavorativo, atti di particolare valore civile), i titolari dei permessi di soggiorno per protezione speciale, casi speciali e i neomaggiorenni affidati ai servizi sociali.

Le modifiche, come vedremo nel dettaglio, intervengono sulle categorie di beneficiari che possono accedere al Sistema di accoglienza e integrazione, ma riguardano anche le prestazioni, i servizi da garantire ai richiedenti protezione internazionale e le modalità di relazione tra i diversi livelli di

---

<sup>12</sup> Si veda Giovannetti (2019); Guella (2019).

governo coinvolti nell'implementazione delle politiche di accoglienza ed integrazione. Un'attenzione, quella riservata dal d.l. 130/2020, al tema dell'integrazione, che non si esaurisce con la fine del periodo di accoglienza, ma che prosegue attraverso l'individuazione di percorsi specifici, a supporto dei beneficiari del Sistema di accoglienza e integrazione, da avviare alla scadenza del periodo di accoglienza (art. 5 d.l. 130/2020).

*La filiera di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati:  
da un sistema differenziale e binario ad un sistema unico*

Nel 2015, con il d.lgs. n. 142/2015 (c.d. decreto accoglienza) è stato disciplinato il complessivo sistema di tutela e presa in carico dei richiedenti protezione internazionale, dagli obblighi informativi a carico delle diverse articolazioni dello Stato che ricevono le domande, alle fasi successive di prima e seconda accoglienza. In particolare, recependo le direttive europee 2013/32/UE e 2013/33/UE, il d.lgs. 142/2015 ha formalizzato e consolidato la disciplina dell'accoglienza tracciando, in sintonia con l'Intesa raggiunta in Conferenza Stato-Regione il 10 luglio 2014<sup>13</sup>, un sistema "plurifascico e multilivello" ove il Sistema degli enti locali (SPRAR) rappresentava il perno centrale della filiera di accoglienza. A fine 2018, con l'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018 (conv. in legge n. 132/2018), si è registrato un importante cambio di paradigma che ha ridefinito il sistema di accoglienza italiano sancendo il passaggio da un *sistema (unico) distinto per fasi di accoglienza* ad un *sistema di accoglienza (binario) distinto in base allo status dei beneficiari*. Da un sistema, per l'appunto, unico, basato sostanzialmente sulla pianificazione in fasi di intervento (una fase preliminare di primo soccorso, assistenza e identificazione, seguita da una di "prima accoglienza" assicurata in Centri governativi e/o nelle strutture temporanee autorizzate dal prefetto e da una fase di "seconda accoglienza" disposta nelle strutture del Sistema

---

<sup>13</sup> Si ricorda che in tale sede era stato adottato il Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati e concordata l'istituzione del Tavolo nazionale di coordinamento.

di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), si è passati ad un sistema duale, che comprende strutture di accoglienza che si differenziano non solo per lo *status* giuridico delle persone accolte ma anche, e soprattutto, per i servizi erogati. Per coloro che sono “in temporanea attesa della definizione del loro *status* giuridico (richiedenti asilo e ricorrenti)” sono previsti servizi di prima accoglienza e assistenza ridefiniti dal *Nuovo schema di capitolato*<sup>14</sup>, mentre gli interventi di accoglienza integrata, volti al supporto di percorsi di inclusione sociale, vengono riservati esclusivamente a coloro che hanno un “titolo definitivo a permanere” (titolari di protezione internazionale, minori stranieri non accompagnati ecc.).

Il d.l. n. 130/2020 prevede un’ampia riforma dell’intero sistema di accoglienza destinato ai richiedenti protezione internazionale e ai titolari di protezione e, come esplicitamente riportato nella *Relazione illustrativa* del decreto legge 130/2020, “il primo principio su cui si fonda l’intervento strutturale consiste nell’individuazione del nuovo Sistema di accoglienza e integrazione (destinato a succedere al Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati – SIPROIMI) come caposaldo per lo svolgimento delle operazioni di accoglienza”.

L’articolo 4 prevede una revisione complessiva del sistema complessivo di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e dei beneficiari di protezione, a partire dal comma 1, lettera a), con cui opera una riscrittura dell’art. 8 del d.lgs. 142/2015. La novella riscrive i principi fondamentali del sistema di accoglienza, a partire dalla riformulazione del comma 2 della richiamata disposizione, prevedendo che:

1. la prima assistenza sia svolta nei centri governativi;
2. l’accoglienza si effettui, nei limiti dei posti disponibili, nelle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI), già SIPROIMI, gestite dagli enti locali.

Più specificatamente, si stabilisce che la funzione di soccorso e prima assistenza, nonché le operazioni di identificazione dei migranti, siano svolte

---

<sup>14</sup> Direttiva del Ministro dell’interno del 23.7.2018 sui Servizi di accoglienza per richiedenti asilo.

nei centri di prima accoglienza (CPA) o Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA) distinguendo le strutture destinate a svolgerle e prevedendo in particolare che:

- le *procedure di soccorso e identificazione* dei cittadini stranieri, rintracciati in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunti nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare, si svolgano presso i c.d. punti di crisi (*hot spot*) di cui all'art. 10-ter del TU in materia di immigrazione;
- le funzioni *di prima assistenza* siano assicurate nei centri governativi e nelle strutture temporanee di cui agli articoli 9 e 11 del decreto accoglienza.

Inoltre, nel nuovo comma 3 dell'articolo 8 del d.lgs. 142/2015 viene stabilito che l'accoglienza avvenga nel SAI e per i richiedenti protezione internazionale, esclusi dalla rete territoriale di accoglienza integrata in base al d.l. 113 del 2018, l'accoglienza possa avvenire, nei limiti dei posti disponibili, nelle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI)<sup>15</sup>, di cui all'articolo 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, conv. con mod. dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39.

In particolare, in base al nuovo comma 4 *bis* dell'art. 9 d.lgs. 142/2015, il trasferimento del richiedente protezione dalle strutture di prima assistenza ordinarie al SAI è previsto avvenga a seguito dell'espletamento delle operazioni di identificazione, alla verbalizzazione della domanda ed all'avvio

---

<sup>15</sup> Il finanziamento di tali strutture è a carico del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, istituito presso il Ministero dell'interno, di cui all'art. 1-*septies* d.l. 416/1989 (cap. 2352/1). La partecipazione da parte degli enti locali è su base volontaria e avviene con la presentazione di apposita domanda di ammissione al contributo corredata di progetto elaborato in linea con le necessità e i criteri indicati dal Ministero dell'interno. Le linee guida e le modalità di presentazione delle domande di contributo sono oggetto di un decreto ministeriale che il Ministro dell'interno emana sentita la Conferenza unificata. Il decreto deve prevedere e regolamentare anche la predisposizione di servizi rivolti a persone con esigenze particolari, come minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, persone affette da malattie mentali o vittime di violenza, torture, mutilazioni genitali.

della procedura di esame della medesima domanda nonché, dopo aver disposto l'accertamento delle condizioni di salute diretto anche a verificare, fin dal momento dell'ingresso nelle strutture di accoglienza, la sussistenza di situazioni di vulnerabilità. Analogamente, il riformato comma 3 dell'art. 11 del d.lgs. 142/2015 prevede che l'accoglienza del richiedente protezione nelle strutture straordinarie, a causa dell'indisponibilità di posti all'interno dei centri di cui all'articolo 9 a seguito di arrivi consistenti e ravvicinati di migranti, sia limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione (e non più, come previsto dal d.l. 113/2018, nei centri governativi di prima accoglienza di cui all'art. 9, d.lgs. 142/2015).

*L'articolazione dell'accoglienza:  
beneficiari, strutture e servizi previsti*

La legge di riforma prevede, come abbiamo appena visto, un sistema unico di accoglienza basato sull'articolazione per funzioni: a) funzione di soccorso e prima assistenza in hot spot, centri governativi ed eventualmente nelle strutture temporanee; b) funzione di accoglienza e integrazione da realizzarsi nell'ambito della rete del SAI promossa dai Comuni.

A questo nuovo assento corrisponde l'eliminazione dei due circuiti di accoglienza introdotti con la riforma del 2018, la quale suddivideva e distingueva i "luoghi" di accoglienza in base allo *status* dei beneficiari<sup>16</sup> e prevedeva l'accoglienza: per richiedenti asilo (e ricorrenti) nei centri governativi di prima accoglienza e nelle strutture straordinarie e nel SIPROIMI (oggi SAI) i titolari di protezione internazionale, minori non accompagnati, vittime di violenza o grave sfruttamento, violenza domestica, sfruttamento lavorativo, titolari di permesso di soggiorno per cure mediche, per calamità e per atti di alto valore civile.

---

<sup>16</sup> Per una disamina relativa ai cambiamenti intervenuti a seguito della legge 132/2018 si permetta di rinviare a Giovannetti (2020). Si veda anche Guella (2019).

## ***L'accoglienza dei richiedenti asilo nei centri governativi e nelle strutture temporanee***

Le nuove disposizioni contenute nel decreto-legge in esame non mutano il quadro dei destinatari delle attività di prima accoglienza, che continuano ad essere svolte nei centri governativi ordinari e straordinari di cui agli artt. 9 e 11 del d.lgs. 142/2015, ma come richiamato nel paragrafo precedente, l'accoglienza dei richiedenti asilo nei centri governativi e nelle strutture temporanee è da considerarsi temporanea e finalizzata al trasferimento nel *Sistema di accoglienza e integrazione*. Inoltre, l'art. 4 del d.l. 130/2020, ridefinisce le condizioni materiali di accoglienza. Il comma 1, interviene sul primo comma dell'articolo 10 del d.lgs n. 142 del 2015 per sancire la necessità che anche nei centri governativi ordinari e nei centri straordinari, di cui agli articoli 9 e 11 dello stesso decreto legislativo, siano garantiti adeguati standard igienico-sanitari, abitativi e di sicurezza. Finora, la disposizione stabiliva che nei centri di prima accoglienza dovessero essere assicurati il rispetto della sfera privata, le differenze di genere, le esigenze connesse all'età, la tutela della salute fisica e mentale dei richiedenti, l'unità dei nuclei familiari, l'apprestamento delle misure necessarie per le persone portatrici di particolari esigenze e l'adozione di misure idonee a prevenire ogni forma di violenza e a garantire la sicurezza e la protezione dei richiedenti e del personale che opera presso i centri.

Per effetto della riforma, in aggiunta a quanto già previsto, il d.l. n. 130/2020 dispone la necessità di assicurare nei centri adeguati standard igienico-sanitari, abitativi, di sicurezza, nonché idonee misure di prevenzione, controllo e vigilanza, relativamente alla partecipazione o alla propaganda attiva a favore di organizzazioni terroristiche internazionali, secondo criteri e modalità che devono essere stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della salute, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, che si esprime entro trenta giorni.

Nello stesso comma 1 dell'art. 10 riformato, si precisano, inoltre, le categorie di servizi che devono essere assicurate nelle strutture dei centri

governative e in quelle straordinarie, rinviando, per la disciplina di dettaglio, alle disposizioni analitiche del capitolato d'appalto (art. 12 d.lgs. 142/2015). La tipologia di prestazioni che devono essere oggi erogate dai centri, anche con modalità di organizzazione su base territoriale (a livello comunale, sovracomunale o provinciale, oltre che nei singoli centri di accoglienza), consistono in:

- prestazioni di accoglienza materiale,
- assistenza sanitaria,
- assistenza sociale e psicologica,
- mediazione linguistico-culturale,
- somministrazione di corsi di lingua italiana,
- e servizi di orientamento legale e al territorio.

Pertanto, in forza della riforma apportata dal d.l. 130/2020, oltre a stabilire con fonte primaria le categorie di servizi garantiti dai centri governativi di cui agli articoli 9 e 11 d.lgs. 142/2015, a febbraio 2021, è stato approvato un nuovo schema di capitolato di gara di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri governativi nonché delle strutture temporanee<sup>17</sup> nel quale sono stati previsti alcuni servizi aggiuntivi rispetto a quelli stabiliti nello schema di capitolato in vigore dal 2018 e, segnatamente: la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio, nonché l'assistenza psicologica che si aggiunge a quella sociale.

Un'altra importante modifica che interviene sulle modalità di accoglienza nei centri governativi ordinari e straordinari riguarda le persone con vulnerabilità. Sia nel nuovo comma 4 *bis* dell'art. 9 sia nell'articolo 11, comma 3, viene disposto un criterio di priorità nel trasferimento presso le strutture del Sistema di accoglienza e integrazione dei richiedenti protezione interna-

---

<sup>17</sup> Si veda il Decreto ministeriale e i relativi allegati che sostituiscono lo schema di capitolato adottato a novembre 2018 alla pagina <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/nuovo-schema-capitolato-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativi-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri>.

zionale, che rientrino in una delle categorie di vulnerabilità previste dall'art. 17 del decreto accoglienza dedicato alle *persone portatrici di esigenze particolari* alle quali devono essere assicurate forme di assistenza particolari nella prestazione delle misure di accoglienza. Si tratta delle seguenti categorie di persone: minori, minori non accompagnati; disabili; anziani; donne in stato di gravidanza; genitori singoli con figli minori; vittime di tratta di esseri umani; persone affette da gravi malattie e o disturbi mentali; persone per le quali sia stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale; vittime di mutilazioni genitali.

### *L'accoglienza nel Sistema di accoglienza e integrazione (SAI)*

Il comma 3 dell'articolo 4 d.l. 130/2020 interviene sulle norme relative al sistema di accoglienza territoriale, in origine SPRAR (Sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati), dal 2018 ridenominato SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati), che viene ora definito come Sistema di accoglienza e integrazione – SAI (si veda comma 3, lett. a), e comma 4).

Prima ancora di entrare nel merito delle revisioni sostanziali apportate all'articolo 1-sexies del d.l. 416/1989, che disciplina tale materia<sup>18</sup>, è interessante rilevare che anche dal punto di vista semplicemente lessicale si registra un cambio di approccio. Infatti, nella definizione di “Sistema di accoglienza e integrazione” viene privilegiata la funzione, il “mandato” e non la categoria di destinatari. Assumendo e facendo propria la storia ventennale del sistema italiano di protezione, che in questi anni ha distinto l'Italia da altre realtà europee, il legislatore ha attribuito un valore giuridico al tema dell'integra-

---

<sup>18</sup> Il sistema di accoglienza territoriale dei migranti è stato istituzionalizzato dalla legge n. 189 del 2002, che ha modificato il decreto-legge n. 416 del 1989 (artt. 1-sexies e 1-septies) al fine di introdurre un sistema di accoglienza pubblico, diffuso su tutto il territorio italiano con il coinvolgimento delle istituzioni centrali e locali secondo una condivisione di responsabilità tra Ministero dell'interno ed enti locali. Per avere informazioni sulla rete, sui servizi e sul ruolo del Servizio centrale si veda: [www.sai.it](http://www.sai.it).

zione, riconoscendo nel sistema di accoglienza integrata incardinato nelle autonomie locali una vera e propria politica nazionale di welfare inclusivo.

Un sistema che ha, infatti, saputo reggere i pesanti interventi operati nel 2018 e mantenere le caratteristiche strutturali del sistema di accoglienza integrata poggiando su alcuni fondamentali capisaldi:

- la titolarità dei progetti affidata agli Enti locali;
- la definizione di servizi minimi garantiti contemplati nelle Linee guida;
- il partenariato strategico con i soggetti del terzo settore, cui è spesso demandata la realizzazione dei progetti;
- il modello di accoglienza “diffusa” e per piccoli numeri, che interessa un numero significativo di piccoli comuni distribuiti su tutto il territorio nazionale;
- le modalità di funzionamento del Sistema, che sono regolate dalla Linee Guida del Ministero dell’Interno e che vedono la compartecipazione del Servizio Centrale affidato ad ANCI, oltre ovviamente agli Enti attuatori delle singole iniziative progettuali;
- il coordinamento, monitoraggio e supporto alla rete a cura del Servizio Centrale attraverso il quale vengono garantiti trasparenza e standard di qualità.

Il Sistema di accoglienza e integrazione (ex SIPROIMI), più volte richiamato, a seguito del provvedimento in esame viene posto (o meglio detto riposto) quale perno centrale della filiera di accoglienza. Rispetto al quadro normativo finora vigente, come risultante dal d.l. 113 del 2018, vengono introdotte *due novità principali*.

La *prima*, contemplata nel comma 1 dell’art. 1 sexies d.l. 416/1989 (modificato dal comma 3, lett. b) dell’art. 4 d.l. 130/2020), riguarda l’ampliamento della platea dei potenziali beneficiari delle prestazioni del sistema di accoglienza, che oltre ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, ricomprende anche, “nell’ambito dei medesimi servizi, nei limiti dei posti disponibili”:

- i richiedenti protezione internazionale, ossia gli stranieri che hanno presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è ancora stata adottata una decisione definitiva;
- i titolari dei seguenti permessi di soggiorno “qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati”:

1) permesso di soggiorno per “protezione speciale”, come ridefinita dal medesimo d.l. n. 130/2020, per i soggetti per i quali vige il divieto di respingimento o di espulsione ai sensi degli articoli 19, co. 1 e 1.1. del TUI, rilasciabile all'interno del sistema della protezione internazionale, qualora la Commissione territoriale non ritenga sussistenti i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale, oppure, al di fuori di quel sistema asilo, qualora il permesso sia rilasciato direttamente dal questore, in presenza di uno dei divieti indicati nell'art. 19, commi 1 e 1.1., previo parere della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale. Viene previsto, tuttavia, che siano esclusi dal Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) i titolari di protezione speciale che abbiano compiuto atti che integrano le cause di esclusione della protezione internazionale di cui agli articoli 10, co. 2; 12, co. 1, lett. b) e c) e 16 del d.lgs. 251/2007<sup>19</sup>;

2) permesso di soggiorno per “cure mediche” di cui all' art. 19, co. 2, lett. d-bis, del TUI: è rilasciato al cittadino straniero che si trova in “gravi condizioni psico-fisiche o derivanti da gravi patologie”, tali da ritenere che il rientro nel Paese di origine o provenienza possa determinare un pregiudizio per la sua salute;

3) permesso di soggiorno per “protezione sociale” per vittime di violenza o grave sfruttamento ex art. 18 del TUI;

4) permesso di soggiorno per vittime di “violenza domestica” ex art. 18-bis, TUI;

5) permesso di soggiorno “per calamità” ex art. 20-bis TUI;

6) permesso di soggiorno per vittime di “particolare sfruttamento lavorativo” ex art. 22, co. 12-quater, TUI;

---

<sup>19</sup> Sulle cause di esclusione si veda Celentano (2018).

7) permesso di soggiorno per “atti di particolare valore civile” ex art. 42-bis TUI.

8) permesso di soggiorno per “casi speciali” ex art. 1, co. 9, d.l. 113/2018, cioè un titolo di soggiorno transitorio previsto a seguito delle modifiche recate dal decreto sicurezza, che ha riguardato gli stranieri già titolari di permesso umanitario, abrogato nel 2018, o in attesa di riconoscimento avendo presentato la domanda prima dell’entrata in vigore del d.l. 113/2018.

Oltre a questi, al comma 1 bis dell’art. 1 sexies del d. l. 416/1989, è stato specificato che possono essere accolti nel SAI gli stranieri affidati ai servizi sociali al compimento della maggiore età con le modalità di cui all’articolo 13, comma 2, della legge 7 aprile 2017, n. 47. (c.d. prosieguo amministrativo). Questa disposizione prevede l’affidamento ai servizi sociali, anche oltre il compimento dei 18 anni e fino all’età massima di 21 anni, per effetto di un decreto adottato dal Tribunale per i minorenni, dei neo maggiorenni che necessitano di un supporto prolungato finalizzato al buon esito del percorso di inserimento sociale intrapreso.

Rispetto alla formulazione previgente dell’articolo 1-sexies, possono pertanto essere accolti nel SAI oltre i richiedenti protezione internazionale, coloro per i quali nessun tipo di accoglienza era stata prevista dalla legge 132/2018 ovvero i titolari di un permesso per casi speciali ai sensi dell’art. 1, co. 9 del d.l. 113/2018 e i titolari di un permesso per protezione speciale (ex art. 19, co. 1 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286). Modifiche, quelle apportate dal comma 3 dell’art. 4 d.l. 130/2020, che intervengono a sanare una situazione di disparità incomprensibile originata dal decreto sicurezza del 2018, che non aveva previsto nessuna forma di accoglienza per persone alle quali, proprio in virtù delle situazioni di vulnerabilità e condizioni spesso di fragilità, erano state rilasciate queste tipologie di permessi di soggiorno (casi speciali e protezione speciale).

La *seconda* novità relativa al Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) riguarda i servizi che debbono essere prestati nell’ambito dei progetti degli enti locali. Nel comma 2 bis dell’art. 1 sexies d.l. 416/1989 (inserito dal comma 3, lett. c) dell’art. 4 d.l. 130/2020) vengono previste prestazioni che si articolano in:

1) servizi di primo livello, cui accedono i richiedenti protezione internazionale, tra i quali si comprendono, oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio<sup>20</sup>;

2) servizi di secondo livello, cui accedono tutte le altre categorie di beneficiari del sistema, che già accedono ai servizi previsti al primo livello: si tratta di servizi aggiuntivi, finalizzati all'integrazione che, comprendono, l'orientamento al lavoro e la formazione professionale.

Per meglio comprendere la portata di questa disposizione è utile ricordare che già oggi all'interno dei progetti SIPROIMI/SAI oltre ad essere garantita l'accoglienza materiale (vitto e l'alloggio) sono previste attività di accompagnamento sociale, finalizzate alla conoscenza del territorio e all'effettivo accesso ai servizi locali, fra i quali l'assistenza socio-sanitaria. L'accoglienza integrata comporta infatti la presa in carico olistica dei beneficiari, singoli o con il rispettivo nucleo familiare e comprende i seguenti servizi minimi obbligatori: a) accoglienza materiale; b) mediazione linguistico-culturale; c) orientamento e accesso ai servizi del territorio; d) insegnamento della lingua italiana e inserimento scolastico per i minori; e) formazione e riqualificazione professionale; f) orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo; g) orientamento e accompagnamento all'inserimento abitativo; h) orientamento e di accompagnamento all'inserimento sociale; i) orientamento e accompagnamento legale; j) tutela psico-socio-sanitaria.

Tutte le attività/prestazioni elencate sono realizzate con l'obiettivo di accompagnare ogni singola persona accolta lungo un percorso di (ri)conquista della propria autonomia, attraverso percorsi d'integrazione individualizzati. All'interno del Sistema sono inoltre previsti progetti specializzati per l'accoglienza e sostegno di persone portatrici di specifiche vulnerabilità o di esigenze peculiari: persone disabili o con problemi di salute (fisica e mentale), minori stranieri non accompagnati, vittime di tortura o di violenza, nuclei monoparentali, donne sole in stato di gravidanza, lgbt. Si tratta, quindi, di

---

<sup>20</sup> Si tratta degli stessi servizi che devono essere assicurati nei centri governativi di prima accoglienza, *come* ridefiniti dal decreto 130/2020.

una accoglienza differenziata e calibrata in funzione di ciascuna tipologia di utenza proprio al fine di garantire l'universalità nell'accesso ai servizi e la presa in carico olistica delle persone.

Pertanto, l'innovazione apportata dall'art. 4 d.l. 130/2020 appare consistere sostanzialmente nella differenziazione dei servizi assicurati in relazione alle categorie di utenza: ai servizi di primo livello accedono i richiedenti protezione internazionale, mentre a quelli di secondo livello tutte le altre categorie di beneficiari del sistema.

Questa previsione desta serie perplessità in quanto reintroduce “una differenziazione non tanto dei percorsi accoglienza (come previsto dal d.l. n. 113/2018) ma nei percorsi di accoglienza” (Biondi dal Monte 2021b) e in considerazione del fatto che i richiedenti protezione internazionale, a causa dei lunghi tempi di definizione del loro status, potrebbero rimanere anni sul territorio nazionale in attesa di una decisione definitiva, senza poter accedere alle misure di orientamento al lavoro e formazione professionale. Sarebbe stato sicuramente più ragionevole, in considerazione anche del fatto che il richiedente asilo può svolgere attività lavorativa trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, prevedere l'accesso a tali misure dopo un lasso di tempo definito riferito, ad esempio, alla durata ordinaria della procedura amministrativa di esame delle domande di protezione internazionale.

Infine, a proposito dei beneficiari del SAI, in linea di continuità e in coerenza con il nuovo sistema di accoglienza delineato nel decreto, l'art. 5 del d.l. n. 130/2020 introduce una nuova disciplina in merito al “supporto ai percorsi di integrazione”, disponendo che alla scadenza del periodo di accoglienza siano avviati ulteriori percorsi di integrazione a cura delle amministrazioni competenti. A tal fine, al secondo comma del medesimo articolo, si dispone che il Piano nazionale integrazione<sup>21</sup>, predisposto dal Tavolo di coordinamento nazionale del Ministero dell'Interno, individui per le linee di intervento per realizzare forme di effettiva inclusione sociale

---

<sup>21</sup> Il d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 18, integrando il d.lgs. 251/2007, ha previsto l'adozione, di norma a cadenza biennale, di un Piano nazionale integrazione che individua le linee di intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei beneficiari di protezione internazionale.

volte a favorire l'autonomia individuale dei cittadini stranieri beneficiari di protezione internazionale, con particolare riguardo a quattro ambiti: formazione linguistica, informazione sui diritti e doveri fondamentali sanciti nella Costituzione della Repubblica Italiana, orientamento ai servizi pubblici essenziali e orientamento all'inserimento lavorativo.

L'interconnessione tra sistema di "accoglienza" e "integrazione", "come profili inscindibili di un percorso che porta all'autonomia della persona nel contesto (territoriale e sociale) in cui è inserita", è ulteriormente rinnovata in questa previsione che offre dunque "copertura legislativa a quegli interventi di integrazione che si pongono in stretta connessione con il percorso di integrazione già avviato durante la fase di accoglienza sul territorio"<sup>22</sup>, ma purtroppo gli interventi dovranno essere attivati nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

---

<sup>22</sup> Per un'analisi approfondita di tale previsione si veda Biondi Dal Monte (2021a).



# Il sistema di welfare in Italia: caratteristiche, evoluzione e limiti di fronte alla sfida dell'immigrazione

MARIA TERESA TAGLIAVENTI E DARIO TUORTO

## *Breve storia delle politiche di welfare*

Nel secondo Novecento il welfare state ha a lungo dominato incontrastato come una delle istituzioni simbolo delle democrazie post-belliche, in grado di garantire benessere e prosperità ad un'ampia fascia di popolazione secondo una logica capace di combinare le acquisizioni di John M. Keynes sul ruolo espansivo della spesa pubblica e di Lord Beveridge sull'importanza della protezione sociale universale.<sup>1</sup> Grazie alla crescita continua del Pil per almeno due decenni e all'avanzamento del processo di democratizzazione le società affluenti del secondo dopoguerra riuscirono a dispiegare le loro capacità inclusive con effetti significativi in termini di riduzione della povertà, promozione dell'istruzione di massa, mobilità sociale. In questo periodo le politiche di welfare ampliarono progressivamente il loro campo di azione sia in termini di finanziamento complessivo sia di copertura della popolazione. Per avere un'idea del cambiamento, l'incidenza della spesa sociale in percentuale sul PIL raddoppiò dal periodo precedente al Secondo conflitto mondiale agli anni Sessanta e crebbe ulteriormente nel decennio successivo. Durante il Trentennio glorioso (1945-1973) il tasso di copertura dei programmi pensionistici balzò dal 68% al 93%, mentre la protezione in campo sanitario passò dal 62% al 90% (Ranci e Pavolini 2014).

---

<sup>1</sup> Per approfondimenti si rimanda a: Beveridge (1942; 1944), Keynes (1973), Marcuzzo (2010).

Questa immagine positiva di un sistema che garantiva crescita economica e inclusione sociale ha cominciato a incrinarsi dalla metà degli anni Settanta a seguito di dinamiche internazionali (crisi petrolifera, instabilità geopolitica), ma anche delle trasformazioni intervenute nell'economia (transizione al post-fordismo, intensificazione dei processi di globalizzazione) e nella società (nuova instabilità dei corsi di vita familiari, torsione individualista nella sfera dei valori). Alla fiducia verso un progresso da conseguire attraverso l'estensione continua dei diritti sociali è subentrata quella che alcuni autori hanno definito la fase del *welfare pessimism* (Conti e Silei 2022). L'emergere di orientamenti critici nei confronti del sistema di protezione sociale sino ad allora insediato in Occidente hanno via via rafforzato nell'opinione pubblica un'accezione negativa di "stato assistenziale", produttore di debito pubblico e fiscalmente non sostenibile (O'Connor 1974; Offe 1984); un meccanismo istituzionale che alimentava rigidità dal lato dell'offerta di lavoro (Lindbeck 1995), perdita del senso di responsabilità da parte delle persone (Murray 1984), sino a determinare il fenomeno del cosiddetto *government overload*, un sovraccarico di richieste di intervento pubblico eccedente il budget e le capacità effettive dello Stato (Crozier et al 1975).

Con le vittorie elettorali dei conservatori in Gran Bretagna e dei repubblicani negli Stati Uniti, durante gli anni Ottanta prese l'avvio la stagione dei tagli alla spesa pubblica, in primis ai sistemi pensionistici e sanitari, sottoposti a interventi di contrazione e razionalizzazione (politiche sottrattive) e, solo successivamente, di riorganizzazione complessiva. Le teorie del New Public Management, in voga in questa fase nel mondo anglosassone, avevano introdotto un nuovo paradigma di gestione del settore pubblico desunto dal mondo delle grandi imprese. Secondo la metodologia del NPM il coinvolgimento del settore privato era indispensabile per consentire maggiore elasticità ed economicità nelle prestazioni richieste, una riorganizzazione delle burocrazie e dei bilanci, una più attenta misurazione delle performance e controllo dei risultati. La cultura che ne è derivata, di tipo manageriale, ha finito per promuovere un modello di cittadino che, anche nel campo delle prestazioni sociali, cominciava a rapportarsi alle istituzioni

come cliente di un mercato autoregolato basato sulla competizione, l'efficienza e la riduzione dei costi (Hood 1991).

Questa offensiva anti-welfare ha avuto inizialmente come effetto l'innescio di una gara al ribasso nella dotazione e fornitura di servizi pubblici anche se, a partire dagli anni Novanta, l'opzione dell'arretramento o smantellamento *tout court* del welfare ha perso terreno rispetto a posizioni intermedie, di sperimentazione tra liberismo (meno welfare) e dirigismo (stretto controllo e intervento da parte dello stato) (Conti e Siliei 2022; Giorgi 2022). Il sistema di protezione sociale, almeno nel contesto europeo, non è stato sostituito nella sua struttura e funzione più generale, anche perché la domanda di welfare non ha mostrato nel tempo tendenze alla diminuzione. Più che essere messo in discussione come istituzione e nella sua legittimità, il welfare del passato ha subito un profondo processo di revisione, sostenuto anche da governi socialdemocratici e riformisti. Un esempio in tal senso è l'esperienza del New Labour inglese di Tony Blair (1997-2007), durante la quale si è compiuta la transizione verso un modello di politiche del lavoro mirate a fornire aiuti temporanei e funzionali al reinserimento lavorativo a tutti i costi (secondo la logica del *make work pay*) (Cebulla 2018). Lo stesso è avvenuto nella Germania di Schroder (2002-2005) che, per rendere il paese più attrattivo a capitali esteri, aveva avviato una politica di riduzione delle tasse e di deregulation con l'introduzione di lavori flessibili come i mini-jobs. In questo scenario totalmente ridisegnato anche il rapporto tra Stato e percipienti/cittadini si è modificato: il diritto di ricevere è passato in secondo piano rispetto al dovere di contribuire e alla maggiore responsabilizzazione dell'individuo. Più che la fornitura di servizi di welfare in sé, a perdere legittimazione sono stati gli interventi di politica sociale di tipo redistributivo. La ricalibratura del welfare è stata particolarmente complessa e in molti casi incompiuta, sia perché alcune riforme strutturali di tipo sottrattivo sono continuate anche in questa fase, sia perché l'esigenza di conciliare redistribuzione/solidarietà con efficienza/competitività si è scontrata con la capacità di resistenza del welfare state consolidato (Ferrera 2019), con l'opposizione della popolazione che non accettava una contrazione dell'offerta di servizi. E le soluzioni adottate dai vari paesi non sono state

risolutive perché non sempre sono riuscite a adattare i tradizionali sistemi di welfare ai nuovi rischi sociali.

Con il passaggio di secolo è emersa una maggiore consapevolezza della problematicità di modernizzare il welfare nella società globale e dentro uno scenario di austerità permanente che, in particolare nei paesi europei dalla situazione demografica complessa, rende la sostenibilità economica delle politiche sociali assai difficile da realizzare (Pierson 2001). Nella fase di crisi iniziata con la Grande recessione del 2008 e continuata poi con la pandemia da Covid-19 i sistemi nazionali di welfare sono usciti ulteriormente indeboliti. All'interno di questa congiuntura sfavorevole, il ritorno di centralità dello Stato come soggetto in grado di gestire le emergenze, e l'aumento su scala continentale delle risorse pubbliche destinate a fronteggiare la crisi (il PNRR è un esempio), non sembrano sufficienti a delineare un'inversione di tendenza sul piano organizzativo e culturale, tale da produrre una discontinuità significativa e non emergenziale rispetto alle tendenze degli ultimi decenni (Giorgi 2022).

### *Il modello di welfare italiano nello scenario europeo*

Per inquadrare i sistemi di welfare in Occidente un riferimento fondamentale è ancora il noto schema formulato negli anni Novanta da Esping-Andersen (1990) che, riprendendo il contributo di Titmuss (1974), aveva descritto tre regimi di *welfare capitalism* differenti per storia, cultura, economia e per le diverse interrelazioni tra Stato, mercato del lavoro e famiglia. Il modello liberale, tipico dei paesi anglosassoni, si caratterizza per una ampia presenza del mercato come agenzia di socializzazione dei rischi. In questo modello i compiti dello Stato sono ridotti al minimo e le garanzie limitate solo ai cittadini ad alto rischio, secondo una logica che tende a favorire la strutturazione di un "welfare per i poveri". Contrapposto a questo modello c'è il welfare socialdemocratico dei paesi scandinavi, in cui l'azione dello Stato è preponderante, le politiche sono prevalentemente di tipo universalistico e l'incidenza del mercato è minima, mentre una protezione dai rischi molto ampia favorisce la diffusione di interventi di tipo preventivo

rispetto a quelli meramente assistenziali. Il terzo modello, quello conservatore-corporativo prevalente nei paesi dell'Europa centro-nordoccidentale, presenta una maggiore varietà interna tra i paesi. La logica dominante è quella assicurativa collegata alla posizione sul lavoro, in base alla quale la generosità degli interventi dipende dalla diversa capacità contributiva dei singoli e dal livello delle retribuzioni. La famiglia gioca un ruolo importante e in molti campi si sostituisce all'intervento dello Stato, orientato a fornire supporti di tipo monetario al posto di servizi, soprattutto nell'ambito della cura. Secondo alcuni autori (Ferrera 1996; Ponzini e Pugliese 2008), il welfare italiano rappresenterebbe una variante del modello conservatore, o più precisamente un vero e proprio quarto regime di welfare state. Tra le caratteristiche del "modello mediterraneo" ci sarebbero: un'accentuazione delle differenze tra insiders e outsiders, con le categorie periferiche nel mercato del lavoro fortemente penalizzate ed escluse; relazioni familiari dense e strette che non ricevono dallo Stato sostegni economici proporzionali alla loro importanza nel sistema di welfare anche a causa di orientamenti culturali e ideologici (influenza della Chiesa) ostili all'intervento pubblico nell'area della cura; un'estesa ramificazione di relazioni corporative che tendono a deviare verso forme di clientelismo, alimentate anche dal basso rendimento delle istituzioni centrali e locali.

Nel caso italiano, in particolare, queste caratteristiche spiegano la persistenza di alcune aree critiche del welfare, che riguardano ad esempio la distribuzione particolarmente diseguale del reddito a svantaggio di alcune categorie (giovani, donne, non garantiti), la limitata crescita dell'occupazione femminile, l'aumento della precarietà lavorativa, la forte domanda di interventi nel campo della cura a causa dell'invecchiamento della popolazione. Se in passato la relativa stabilità occupazionale e i legami di solidarietà all'interno dei nuclei avevano reso possibile un equilibrio interno anche se distorto, nel corso del tempo i supporti di prossimità e le forme di solidarietà familiare si sono indeboliti, a fronte di una spesa pubblica per famiglia, cura e infanzia che resta comparativamente bassa (anche rispetto agli altri paesi mediterranei) e una protezione dalla povertà insufficiente tra gli adulti e i giovani (Ranci e Pavolini 2015).

Dalla fine anni Novanta si è posto poi, con forza, il tema della riorganizzazione territoriale delle politiche sociali a seguito dell'introduzione, nel 2001, del federalismo fiscale che ha impattato in modo drastico sui modelli di governance e sugli obiettivi di policy (Ferrera 2019; Ascoli 2011). Risorse e competenze, soprattutto in campo sanitario e dell'assistenza sociale, si sono spostate dallo Stato alle regioni. Si è passati a modelli di *governance* in cui prevalgono sistemi misti pubblico-privato e forme di decentramento delle responsabilità (economiche, gestionali) verso gli enti locali. Principio dominante è divenuto quello della sussidiarietà, secondo cui lo Stato deve intervenire in subordine ad altri attori più vicini a cittadini valorizzando la presenza delle organizzazioni intermedie del terzo settore e della comunità. L'introduzione del federalismo, che avrebbe dovuto garantire maggiore autonomia di spesa al livello locale, ha tuttavia contribuito ad allargare le distanze, ad accentuare il dualismo territoriale. In una fase di crisi economica e di impoverimento delle forme di solidarietà tradizionale l'indebolimento dell'azione regolativa dello Stato ha enfatizzato le differenze di partenza, ossia la dotazione originaria di risorse socioeconomiche e culturali che solo i territori più ricchi hanno saputo valorizzare (Ascoli 2011). Uno dei tratti distintivi del sistema di welfare italiano riguarda proprio la distanza, in termini di prestazioni erogate e dotazione di servizi, tra regioni ricche e regioni povere. Il divario interno in Italia non ha eguali in Europa e risulta nettamente più ampio dei divari esistenti anche negli altri paesi mediterranei (Kazepov e Barberis 2013). Per quanto riguarda il Mezzogiorno, la persistenza di un sistema clientelare, l'inefficacia delle burocrazie, l'uso strumentale dei rapporti personali da parte degli attori pubblici hanno rappresentato lo sfondo di un processo di modernizzazione incompleto (Fantozzi 2011) su cui si sono innestate le dinamiche sfavorevoli più recenti innescate dalla svolta in senso federalista del sistema di welfare. L'effetto è che, al giorno d'oggi, il vantaggio del Centro-Nord in termini di dotazione e capacità di erogazione dei servizi è netta: dalla prima infanzia, al sistema scolastico alla sanità, alla copertura dei rischi sociali per le fasce più disagiate.

## *L'assistenza sociale nel sistema di welfare*

Tra le diverse aree di policy l'assistenza sociale presenta elementi di interesse peculiare che derivano dalla logica che ne governa il funzionamento. In senso più generale l'assistenza può essere assimilata alla carità laddove dipende da atti volontari e discrezionali, ma quando si configura come assistenza sociale (o pubblica) il discorso cambia in ragione della strutturazione normativa degli interventi che genera diritti riconosciuti e codificati in leggi. L'assistenza sociale nel moderno sistema di welfare si caratterizza per la sua capacità di rispondere a un bisogno conclamato, più che a un rischio possibile. Questa limitazione ne segna i confini: anche quando si afferma come diritto di tutti, l'assistenza continua a essere interpretata come il settore dei poveri. Gli interventi che eroga sono, innanzitutto, di tipo selettivo, rivolti per l'appunto ai bisognosi a differenza di altre politiche di welfare i cui schemi si fondano sulla sicurezza sociale (criterio della cittadinanza) o sul principio assicurativo (solo per i lavoratori e/o gli assicurati) (Madama 2010).

Il criterio della selettività, ossia l'esigenza di rispondere in modo mirato a specifici bisogni di determinate categorie di persone, rende necessaria la verifica dell'impossibilità da parte dell'utente di far fronte al bisogno con mezzi propri. Una parte prevalente di interventi assistenziali sono, infatti, trasferimenti monetari regolati da programmi che presuppongono accertamento dello stato di bisogno. Attraverso la prova dei mezzi (means-test) lo Stato (o l'ente locale) verifica che la condizione economica dell'individuo o dell'intero nucleo familiare sia inferiore a una soglia stabilita per legge. Le soglie sono variabili nelle forme e nelle caratteristiche sia da paese a paese, sia tra istituti assistenziali differenti. Il ricorso al means-test è uno dei criteri chiave che consente di distinguere tra loro le misure di welfare e stabilire se a un soggetto spetti gratuitamente una determinata prestazione o se l'accesso debba avvenire attraverso una compartecipazione alle spese sostenute.

Se da un lato la selettività consente all'attore pubblico di concentrarsi sulle persone più bisognose e di tenere sotto controllo i costi, gli interventi ispirati dalla logica dell'assistenza presentano tuttavia diversi limiti che ne

infiociano l'efficacia. Il primo è quello noto come "trappola della povertà": la possibilità di fare ricorso a una misura assistenziale, sia essa un sussidio o un servizio ricevuto, può disincentivare i potenziali beneficiari a incrementare il proprio reddito, soprattutto quando il vantaggio comparativo che esso garantisce è molto basso rispetto alla permanenza nello stato di bisogno; in altri termini, quando il guadagno è appena sopra la soglia individuata per usufruire della prestazione (Hill 2005). Altro limite delle politiche assistenziali è dato dallo "stigma", ossia dai costi psicologici del sottoporsi alla prova dei mezzi. Prendere atto della propria condizione di povero o esporsi al riconoscimento sociale di questa condizione è faticoso, soprattutto per i soggetti entrati solo a seguito di eventi negativi nello stato di bisogno. Tale limite può inficiare significativamente la capacità delle politiche assistenziali di includere le fasce problematiche della popolazione che più restano in ombra. Oltre che dalla paura dell'etichettamento, il mancato accesso può dipendere anche dalla scarsa informazione, dal fatto che le persone potenzialmente interessate a fruire degli interventi non sempre ne conoscono l'esistenza e, al contempo, i servizi fanno fatica a intercettarle. Un ulteriore limite ha a che fare, infine, con lo status specifico di queste politiche. A differenza di altre misure di tipo assicurativo, in cui i fruitori dei servizi contribuiscono alla spettanza a loro dovuta, l'assistenza sociale è finanziata dalla fiscalità generale e il fatto che gli interventi siano rivolti a cittadini che dispongono di scarse risorse (e che quindi non finanziano) può legittimare la richiesta di un abbassamento della qualità delle prestazioni, di una riduzione della spesa pubblica o, anche, un cambiamento di approccio a favore di interventi meno inclusivi e più di tipo contenitivo-repressivo (che incentivano, ad esempio, a spendere per finanziare la costruzione di nuove carceri).

Tra tutti gli interventi di protezione sociale, l'assistenza è quello che presenta la più evidente finalità redistributiva, di contrasto alla povertà e di promozione dell'inclusione. Queste funzioni sono state interessate, nel corso del tempo, da una profonda ridefinizione che ha portato al progressivo superamento di un modello di stampo assistenzialistico, fautore di interventi passivi e paternalistici di mera gestione e contenimento delle problematiche sociali. A questa logica si oppone un approccio diverso, di

prevenzione attiva, che valorizza interventi di contrasto alla dipendenza dal sussidio e di promozione della partecipazione a progetti di inserimento sociale, scolastico, formativo, lavorativo (Madama 2010). Le parole d'ordine del moderno impianto di assistenza sociale e del nuovo welfare sono quelle dell'attivazione, della responsabilità individuale, dell'*empowerment*. Tuttavia, alcuni autori (Saraceno 2021) hanno messo in guardia dai rischi insiti in un modello che, pur promuovendo l'autonomizzazione dei singoli, spinge per una completa individualizzazione delle responsabilità e un alleggerimento dei compiti di cura dello Stato (della collettività) sino al punto di rendere qualunque forma di dipendenza più o meno protratta un disvalore. Nei sistemi di welfare a impianto fortemente orientato al mercato come quelli liberali (ma in estensione anche negli altri paesi) la centralità delle logiche economiche ha portato a una crescente pressione sui percettori di interventi di assistenza, chiamati a superare la situazione di difficoltà nel breve periodo e a dimostrare, con la liberazione dal bisogno, il carattere "produttivo" dell'intervento ricevuto. Questa richiesta di meritevolezza, che si traduce in una ricerca fruttuosa del lavoro o in un reinserimento riuscito in società, va tuttavia a scontrarsi con le difficoltà di uscita dalla dipendenza in una fase di crisi economica protratta che colpisce proprio le componenti più problematiche e disagiate della società.

### *L'assistenza sociale in Italia. Il quadro storico e l'evoluzione nel tempo*

L'assistenza sociale in Italia, almeno fino alla prima metà del Novecento, si sviluppa su un modello prevalentemente caritatevole e settoriale con alcuni tentativi, da parte dello Stato, fin dalla fine del secolo precedente, di provvedere al riordino del sistema delle Opere Pie, subordinandole ad una serie di controlli e di ispezioni amministrative. La Legge 17 luglio 1890 n. 6972, conosciuta come legge Crispi, ritenuta antecedente l'attuale assetto organizzativo dell'assistenza sociale, rispondeva, per esempio, all'esigenza di definire l'intervento dello Stato in materia, ed era volta a convertire le Opere Pie e gli Enti Morali in Istituzioni Pubbliche di Beneficenza regolandone

la formazione e il funzionamento. Il carattere pubblico delle Ipab venne affermato nettamente nell'articolo 78: "Le istituzioni esercitano la beneficenza verso coloro che vi hanno titolo, senza distinzione di culto religioso o di opinione pubblica".

La frammentazione dell'assistenza sociale, già presente all'inizio del 900, si consolida nel periodo fascista in cui viene erogata da una molteplicità di enti separati e autonomi, divisi per categorie di utenti (es OMNI, ENaoli, ONOG, ONIG, UIC, ENPASS, ecc.) e promossa anche per fini di controllo sociale.<sup>2</sup>

Le basi di una nuova concezione dell'assistenza, non più come intervento pubblico occasionale e caritativo a favore di chi viene a trovarsi in stato di bisogno e con finalità di controllo sociale ma come diritto sociale di tipo universale, vengono fissate dalla Carta Costituzionale del 1948, da cui parte un lento processo di rinnovamento del sistema organizzativo nazionale che comprende anche l'assistenza sociale. Tale processo, che ha avuto inizio nel 1970 con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario, con le quali si avvia il decentramento amministrativo, si consolida con la legge 22 luglio 1975 n. 22 e il DPR 24 luglio 1977 che assegna a regioni, province e comuni le competenze socioassistenziali e sanitarie (Franzoni e Anconelli 2014).

La legge più importante degli anni Settanta è tuttavia la legge 833/1978, che istituisce il servizio sanitario nazionale basato sulla concezione universalistica del diritto alla salute di tutti i cittadini e introduce l'Usl come complesso di presidi e servizi gestiti dai comuni e dalle comunità locali. A tale legge, che contiene già alcune peculiarità delle leggi successive come la collaborazione fra pubblico e privato e numerosi riferimenti al comparto sociale, non segue una parallela riforma del servizio sociale, che rimarrà inevasa fino agli anni 2000.

Negli anni successivi sono introdotte alcune innovazioni, fra cui la tra-

---

<sup>2</sup> ONMI: Opera nazionale maternità e infanzia fondata nel 1925; ENAOLI: Ente nazionale di assistenza agli orfani dei lavoratori italiani istituito nel 1941; ONOG: Opera nazionale orfani di guerra, fondata nel 1929; ONIG: Opera nazionale per la protezione ed assistenza degli invalidi della guerra istituita nel 1917; UIC: 1923 Unione Italiana Ciechi istituita nel 1923; ENPAS: ente nazionale per la protezione e assistenza dei sordomuti fondato nel 1932.

sformazione delle Usl in Aziende Sanitarie Locali (AUSL) scorporate dai Comuni (D.lgs 502/1992 e D.Lgs 517/93) e la promozione delle autonomie locali, con la legge Bassanini (L. 59 del 1997) che avvia il principio di sussidiarietà, in base al quale l'organo maggiormente in grado di interpretare i bisogni e le risorse di una comunità territoriale è il Comune. Nel decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 ("Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni e agli enti locali in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) i Servizi Sociali vengono indicati come: "tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia".

La storia successiva sostiene l'andamento di un passaggio da un sistema prevalentemente centralizzato ad un welfare locale, con una produzione normativa complessa e non sempre coerente, che promuove le iniziative autonome di regioni ed enti locali ma allo stesso tempo provoca disparità tra i diversi sistemi territoriali (Franzoni e Anconelli 2014).

### *La legge 328/00*

Il frutto delle richieste di una normativa del sistema sociale che colmi un vuoto legislativo di più di 100 anni (dalla legge Crispi) è la legge 328 del 2000 ("Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"), che costituisce la regolamentazione organica dei servizi socioassistenziali e tenta di definire un quadro normativo unitario, valido per l'intero territorio nazionale.

La riforma ha promosso il passaggio da una forma tradizionale di assistenza, come strumento di realizzazione di interventi prevalentemente riparativi del disagio, ad una di protezione sociale attiva orientata a responsabilizzare i soggetti che necessitano di sostegno fissando al contempo direttrici di cambiamento imperniate sullo stampo promozionale dei servizi

e degli interventi, sull'integrazione fra le politiche, sulla cooperazione fra i diversi attori e livelli istituzionali, sull'importanza attribuita ai contesti e ai territori (Bifulco 2003).

Nell'articolo 1 la legge riprende la definizione dei servizi sociali del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 ed afferma esplicitamente che il sistema dei servizi e delle prestazioni sociali ha carattere di universalità, riconoscendo a tutti i cittadini diritti soggettivi a beneficiare di alcune prestazioni in risposta a bisogni specifici. Hanno diritto ad usufruire delle prestazioni dei servizi tutti i cittadini italiani e degli Stati appartenenti all'Unione Europea e i loro familiari, nonché gli stranieri in possesso, per diversi motivi, di regolare permesso di soggiorno. Ai profughi, agli apolidi e agli stranieri non regolari sono garantite le misure di prima assistenza<sup>3</sup>. Questo principio universalista sembrerebbe tuttavia lasciare spazio ad un "universalismo selettivo" poiché si individuano successivamente priorità<sup>4</sup> e si tenta di regolare l'accesso alle prestazioni attraverso l'accertamento di specifiche condizioni di bisogno e di reddito sulle quali incidono le scelte degli enti locali.

Nel Capo I, "Principi generali del sistema integrato di interventi e servizi sociali", sono elencati tutti gli elementi cardine della legge che configurano il welfare locale ma, non potendo in questa sede affrontarli tutti nella loro complessità, ci limiteremo ad analizzare quelli più caratterizzanti: la sussi-

---

<sup>3</sup> L'art. 2 comma 2 recita: "Hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell'articolo 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Ai profughi, agli stranieri ed agli apolidi sono garantite le misure di prima assistenza, di cui all'articolo 129, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

<sup>4</sup> Tali priorità riguardano soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria e dei requisiti di accesso.

diarietà verticale e orizzontale, la progettazione attraverso i piani di zona, la prospettiva di una caring society, i Liveas.

La sussidiarietà verticale indica un criterio di distribuzione delle competenze fra lo Stato e le autonomie locali in base al quale l'ente gerarchicamente inferiore svolge tutte le funzioni e compiti di cui esso è delegato per legge, mentre all'ente sovraordinato viene lasciata la possibilità di intervenire per surrogare l'attività, laddove le risorse e le capacità dell'ente sotto-ordinato non consentano di raggiungere pienamente e con efficacia ed efficienza l'effettuazione di un servizio. Nella legge 328 il comune (o le associazioni di comuni) diviene, dunque, l'interlocutore principale dei cittadini nell'erogazione e organizzazione dei servizi sociali, essendo l'istituzione più vicina ad essi e quindi più capace di comprenderne i bisogni e di programmare risposte adeguate (Franzoni e Anconelli 2014). Solo se il comune non è in grado di assolvere questo compito, il suo ruolo viene assorbito dalla provincia, quindi dalla regione, dallo stato centrale e infine l'Unione Europea. L'ottica della sussidiarietà verticale è infatti quella di sostenere la centralità del territorio come luogo di sviluppo sociale in grado di dialogare e rispondere ai bisogni dei cittadini.

La sussidiarietà orizzontale permette al Comune di esplicitare la sua funzione nell'assistenza sociale di concerto con altri soggetti (organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati<sup>5</sup>). Essa si configura come la creazione di uno spazio politico entro il quale l'ente locale assume sia il ruolo di propulsore e regolatore di politiche e azioni ideate e attivate anche con altri attori radicati nel territorio al fine di costruire un più completo sistema di protezione e promozione sociale, sia quello di garante nei confronti dei cittadini rispetto alle prestazioni erogate dai vari attori sociali, che dovranno accreditarsi e mostrare di possedere adeguati livelli di qualità (Ranci Ortigosa 2015). Attraverso il riconoscimento della sussidiarietà orizzontale, le istituzioni pubbliche possono amministrare direttamente i servizi sociali e sociosanitari o affidarli in gestione al no profit, ma tuttavia devono mantenerne

---

<sup>5</sup> Si rimanda all'Art 1, comma 4 della legge.

il monitoraggio, il coordinamento e la vigilanza (compiti di cui spesso si dimenticano delegando tutto all'ente attuatore del servizio).

Il ruolo del terzo settore viene riconosciuto e valorizzato anche attraverso i cosiddetti "piani di zona" che si configurano come una occasione di innovazione nell'azione di governo. Il Piano di Zona è un documento programmatico triennale con il quale i Comuni, associati negli ambiti territoriali previsti dalla regione e di norma coincidenti con i distretti sanitari, in intesa con l'Azienda Sanitaria Locale, definiscono le politiche sociali e sociosanitarie rivolte alla popolazione. Esso ha lo scopo di costruire un sistema integrato di interventi e servizi, attraverso l'apporto di una vasta rete di attori fra cui, appunto, i soggetti del terzo settore, chiamati a concorrere nell'analisi e definizione delle criticità e dei bisogni del territorio, nell'individuazione degli obiettivi e delle priorità di intervento, nelle indicazioni delle strategie di sviluppo delle politiche sociali e sociosanitarie a favore della comunità locale. La costruzione dei piani di zona avviene quindi attraverso una progettazione partecipata, al fine ultimo di fornire una maggiore ricchezza e qualità della stessa e un miglioramento dell'efficacia delle politiche per la maggiore vicinanza, se non coincidenza, di utenti delle politiche e decisori (Franzoni e Anconelli 2014; Ranci Ortigosa 2015).

Il piano di zona rappresenta un tentativo di costruzione del consenso tra gli attori locali, per realizzare un sistema di welfare comunitario e dividerne responsabilità e indirizzi, rischi ed esiti. La legge indirizza alla creazione di una "caring society", ovvero di una comunità che, con proprie risorse e attraverso la partecipazione attiva di tutti i soggetti e delle organizzazioni locali, si prende cura di se stessa. Attraverso la legge si è decretato quindi il passaggio dal welfare mix, in cui una pluralità di attori sociali del terzo settore erano legittimati a creare beni relazionali e servizi, al welfare community, in cui diventa possibile e auspicabile responsabilizzare tutti i cittadini e le diverse organizzazioni presenti sul territorio a coordinarsi al fine di promuovere e adoperarsi per il benessere collettivo.

L'art.22 ha introdotto la nozione di livelli essenziali delle prestazioni sociali (LIVEAS) che è entrata anche a far parte della Costituzione italiana nel 2001, nella versione riformata dell'articolo 117. Il concetto di livello

essenziale era comunque già presente nell'ordinamento sanitario italiano con i cosiddetti livelli essenziali di assistenza (Lea) definiti nel D. Lgs 30 dicembre 1992 n. 502<sup>6</sup>.

L'approvazione della normativa ha suscitato un ampio dibattito sul significato da assegnare alla parola essenziale, ovvero se essa fosse da considerarsi ciò che è necessario, indispensabile a soddisfare un determinato e specifico bisogno sociale strettamente dipendente dalla condizione della persona verso cui si dirige la prestazione ed esigibile come diritto, o se significasse "minimo" cioè di base, dipendente dalle risorse finanziarie. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha pubblicato nel 2004 un documento dal titolo "Livelli essenziali delle prestazioni nel settore dell'assistenza" in cui si afferma che il livello essenziale risulta essere qualcosa in più rispetto al livello minimo del diritto. In realtà le disposizioni legislative seguenti, a partire dalla legge finanziaria 2003 hanno confermato la natura finanziariamente vincolata delle prestazioni sociali, normalmente attraverso il rinvio ai limiti delle risorse del fondo per le politiche sociali (Gualdani 2011).

Pur notevole in termini di innovazione, l'art. 22 presenta il limite di non determinare il contenuto effettivo delle prestazioni, non soddisfacendo così l'esigenza di garantire un diritto all'assistenza sociale uniforme in tutto il territorio nazionale, in conformità al principio di uguaglianza. Si limita infatti a elencare gli ambiti in cui i livelli dovrebbero essere attuati, demandando alla pianificazione nazionale e regionale il compito di specificare le caratteristiche e i requisiti delle prestazioni essenziali. L'elenco riguarda misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento; misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana; interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio; misure per il sostegno delle responsabilità familiari; misure di sostegno alle donne in difficoltà; interventi per la piena integrazione delle persone disabili e anziane; prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci. Le

---

<sup>6</sup> Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

regioni, attraverso proprie leggi, devono inoltre prevedere il segretariato sociale, interventi per le prestazioni di emergenza sociale personali o familiari, l'assistenza domiciliare, le strutture residenziali o semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali; i centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.

La difficoltà ad entrare nel merito della tipologia dei servizi e a stabilire degli indicatori, demandando allo Stato la definizione degli stessi in momenti successivi, ha portato varie conseguenze, soprattutto alla luce della riforma del titolo V della costituzione, legge entrata in vigore nell'anno successivo

### *Liveas, riforma del titolo V della Costituzione e disuguaglianze territoriali*

La modifica al titolo V della parte seconda della Costituzione, introdotta dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001 n. 3, che ha avviato la costruzione del federalismo in Italia, ha messo in discussione il processo riformatore della legge 328 del 2000.

La legge ha definito il sistema delle competenze e il riparto delle funzioni tra lo stato e le regioni/province autonome, identificando tre ambiti di potestà legislativa:

- un primo ambito di potestà legislativa “esclusiva” dello Stato in una serie tassativa di materie, tra le quali spicca quella relativa alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” che dovrebbero essere stabiliti d'intesa con la conferenza Stato-Regioni, eventualmente allargata anche agli enti locali;
- un secondo ambito di legislazione cosiddetta “concorrente”, nel quale alle regioni è attribuita la potestà legislativa salvo che per la determinazione dei principi fondamentali di interesse nazionale riservata alla legislazione dello Stato;
- un terzo ambito “residuale” di potestà esclusiva delle regioni per tutte le materie non espressamente indicate tra quelle di competenza esclusiva

dello Stato o rientranti nella competenza concorrente (Presidenza del Consiglio dei Ministri et al 2009).

L'assistenza sociale è una delle materie di potestà delle regioni, non essendo menzionata né tra le materie di esclusiva potestà legislativa dello Stato, né tra quelle della legislazione concorrente. Ne deriva che, anche se l'ordinamento tenta di riconoscere pienamente i diritti all'assistenza sociale come diritti di cittadinanza, la vera responsabilità dell'attuazione di questi diritti spetta alle regioni. Ciò significa che se si vuole analizzare correttamente la trasformazione dell'assistenza sociale in Italia si devono considerare le scelte di programmazione delle singole regioni (Franzoni e Anconelli 2014). La questione è ancora più delicata poiché la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali da parte dello Stato, non è, di fatto, mai avvenuta nel suo complesso e questo impedisce non solo ai titolari di diritto di pretendere l'erogazione dei servizi, ma in generale di avere un'assistenza sociale uniforme su tutto il territorio nazionale, in conformità con il principio di uguaglianza. Nel corso degli anni, dal 2001 in avanti, le regioni hanno proceduto a definire i propri liveas autonomamente, con diverse modalità e legiferando in diversi settori, originando disuguaglianze territoriali in termini di offerta ed accesso ai servizi (Gualdani 2011).

La mancata definizione delle prestazioni sociali, a lungo richiesta da più attori, può essere attribuita certamente a una legislazione ambigua e alle richieste di governance autonoma da parte di un numero sempre più alto di regioni, ma anche alla necessità di prevedere, da parte dei governi che si sono succeduti, risorse certe e crescenti da destinare al sistema dei servizi sociali.

Negli ultimi anni, qualche tentativo di affrontare la tematica è stato fatto, per esempio con il D.L. 4/2019 che ha istituito il Reddito di cittadinanza, strumento di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, attualmente in dismissione, o con la Legge 178/2020 (Legge di Bilancio per il 2021) che ha introdotto un livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale definito da un operatore ogni 5.000 abitanti. Tuttavia, la più recente Legge di Bilancio 2023 instaura un collegamento diretto tra la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e l'attuazione dell'autonomia regionale differenziata, vale a dire la realizzazione

del processo di attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie nelle materie di legislazione concorrente e in alcune materie di legislazione esclusiva dello Stato, riportando un numero maggiore di ambiti, fra i quali anche la possibilità di definire i livelli delle prestazioni sociali, in mano alle Regioni.

Le disuguaglianze territoriali si sono consolidate anche sulla base di scelte politiche e per la possibilità di stanziamento finanziario per il settore dell'assistenza. Attualmente il finanziamento del sistema sociale deriva da una pluralità di soggetti istituzionali: Stato, attraverso il Fondo nazionale per le politiche sociali, Regioni, Comuni, ma anche fondi europei e cofinanziamento di enti privati. Nel tempo il fondo nazionale delle politiche sociali in cui confluiscono i finanziamenti pubblici a livello centrale, distribuito tra le regioni secondo criteri di equità, è diminuito lasciando ai territori l'autonomia di entrata e di spesa. Questo passaggio al federalismo fiscale, nato con la legge delega 42/2009, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione come riformato nel 2001, doveva essere supportato da un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante per evitare che solo i comuni che raccolgono più tasse (ad esempio perché il reddito medio dei cittadini è più elevato) potessero garantire maggiori servizi. In assenza di tali compensazioni e dei liveas che rendono possibile definire, sulla base dei fabbisogni, i costi standard che ogni amministrazione dovrebbe sostenere, il rischio è un ulteriore allargamento dei divari territoriali, come è evidenziato dai dati Istat e da recenti studi sul tema (Viesti 2021).

Nel 2018, ad esempio, risulta come la principale fonte finanziaria dei servizi sociali provenga da risorse proprie dei comuni e dalle varie forme associative fra comuni limitrofi (61,8%). Al secondo posto vi sono i fondi regionali per le politiche sociali, che coprono un ulteriore 17,8% della spesa complessiva. Il 16,4% della spesa è finanziata da fondi statali o dell'Unione europea. Tra questi il fondo indistinto per le politiche sociali, che ha registrato una progressiva flessione dell'incidenza sulla copertura della spesa (dal 13% del 2006 al 9% nel 2016).

Sempre nel 2018 la spesa sociale per abitante è risultata pari a 124 euro (119 nel 2017) con differenze territoriali molto ampie: al Sud è di 58 euro,

circa un terzo di quella del Nord est (177 euro). Le Isole, trainate dalla Sardegna, toccano i 122 euro pro-capite, il Nord-ovest si attesta a 133, il Centro a 137 e il Nordest a 177. All'aumentare della dimensione demografica dei Comuni crescono le risorse per i servizi sociali. I Comuni con oltre 50mila abitanti spendono in media 165 euro l'anno, quelli sotto i 10mila ne spendono 100. Nel Mezzogiorno il divario è meno accentuato ma la spesa dei Comuni più grandi (96 euro) è mediamente inferiore a quella dei Comuni più piccoli dell'Italia Settentrionale (119). Le risorse sono destinate prevalentemente ai minori e alle famiglie con figli (38%), alle persone con disabilità (27%) e agli anziani (17%). L'offerta di servizi socioassistenziali presenta evidenti divari territoriali: si passa dai 22 euro pro-capite della Calabria ai 540 della Provincia Autonoma di Bolzano (ISTAT 2021)

Nel 2019 la spesa per i servizi sociali dei Comuni in Italia è stata pari allo 0,42% del PIL, arrivando a 0,7% con le compartecipazioni degli utenti e del Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Il dato è soltanto un terzo di quanto impegnano i bilanci di altri Paesi europei (2,1-2,2% di media). Grandi sono le differenze territoriali: la spesa sociale provinciale per abitante dei Comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del SSN è stata di 583 euro per la provincia di Bolzano e solo 6 per quella Vibo Valentia.

Le analisi relative al 2019 (Istat 2022) indicano una tendenza di spesa leggermente positiva, al netto delle compartecipazioni, pari a +0,48%, che passa così da 7,472 a 7,508 miliardi di euro (+35,9 milioni) ma si tratta di un valore inferiore al tasso di inflazione. Tale spesa inoltre è sostanzialmente analoga a quella di 10 anni prima, nonostante i fenomeni di incremento della domanda sociale, con persistenti marcate divergenze regionali ed anche infra-regionali. L'Istat segnala anche come il trend non sia omogeneo sul territorio italiano, poiché ci sono territori che retrocedono. In 42 aree provinciali, infatti, si registra un decremento della spesa sociale.

Per concludere, le forme di transizione verso un nuovo welfare e in particolare i sistemi locali di protezione fondati sulla sussidiarietà verticale e orizzontale, se non adeguatamente governati dallo Stato centrale, rischiano di produrre problemi gravi alimentando disuguaglianze sociali e discrimina-

zioni, mentre il taglio della spesa pubblica centralizzata tende ad amplificare i cortocircuiti di disuguaglianza (Andreotti e Mingione 2013).

### *La sfida dell'immigrazione al sistema di welfare.*

Per cogliere appieno i limiti delle politiche di assistenza sociale in Italia è utile focalizzare l'attenzione sul fenomeno immigrazione che, nella sua progressiva stratificazione, ha lanciato una sfida importante al sistema di protezione sociale. Se da un lato le politiche di welfare rivolte agli immigrati non si possono ridurre al campo dell'assistenza, dall'altro le mutate condizioni di ingresso nel paese fanno dell'essere assistiti una delle prime esperienze vissute all'arrivo in Italia e nelle fasi successive della permanenza. Al tempo stesso, però, proprio rispetto all'assistenza sociale possono emergere dinamiche di esclusione che favoriscono una condizione di dipendenza dal mercato, senza supporto pubblico e spesso senza reti sociali solide su cui poter contare.

Negli ultimi anni la ripresa dei flussi migratori verso l'Europa occidentale e meridionale (Koser 2009) ha condizionato in modo significativo il dibattito pubblico e le agende politiche. Rispetto alla fase embrionale del fenomeno le migrazioni contemporanee avvengono in condizioni di profonda instabilità. Le economie dei paesi occidentali offrono a chi arriva occupazioni meno formalizzate rispetto al passato e la crisi dello stato sociale rende più complesso il percorso verso l'integrazione attraverso l'acquisizione di un pacchetto stabile di diritti sociali. D'altro canto, le politiche governative e le reazioni delle società di accoglienza tendono a essere sempre più ostili a un'incorporazione nell'economia (Sacchetto e Vianello 2013). La fine dell'effetto richiamo che aveva segnato le stagioni precedenti e le crisi economiche ricorrenti – di cui la grande recessione del 2008-2011 è stata solo la più nota – hanno proiettato nel presente le difficoltà di integrazione. Gli stranieri, soprattutto quelli provenienti da paesi extra-UE, scontano una forte segregazione occupazionale, sia orizzontale che verticale, se si mette a confronto la loro condizione con quella degli autoctoni. La collocazione lavorativa prevalente degli immigrati che vivono in Italia è, per gli uomini,

nei settori edile, agricolo e manifatturiero, dove è più diffuso il lavoro sommerso. A prevalere sono esperienze lavorative in profili meramente esecutivi, nell'economia informale e in posizioni meno tutelate. Queste difficoltà si sono accentuate nel periodo di pandemia, che ha ridotto o azzerato i canali di approvvigionamento e di impiego sia nei settori regolari del mercato del lavoro sia in quelli irregolari

Oltre a delinarsi sempre più nei suoi caratteri emergenziali e per gli effetti perversi delle misure di controllo (Colombo 2012), l'immigrazione in Italia ha mostrato anche alcuni tratti di maturazione, derivanti dalla progressiva stratificazione del fenomeno nel tempo, che ha portato a una diversificazione dei profili e delle carriere degli stranieri facendo emergere la complessità del processo di integrazione socioculturale così come delle politiche di accoglienza (Einaudi 2007; Colucci 2018). Un elemento ricorrente, riscontrato da diversi autori, è la transnazionalità dell'esperienza migratoria che porta a rivedere il tipo di legami con i luoghi di origine e con quelli di destinazione. Si delineano nuove connessioni tra mobilità interna e internazionale, con l'intensificazione dei movimenti di breve raggio e una maggiore reversibilità delle scelte migratorie (Riccio 2016). L'aumento dei flussi migratori ha contribuito, quindi, a mettere in luce i limiti di un modello di politiche che, anche nella forma più avanzata e universalistica, si fermavano sulla soglia della cittadinanza non riuscendo a rispondere a situazioni nuove, ibride ma ricorrenti, nel nuovo mercato del lavoro e dentro nuovi scenari geopolitici.

Come accennato in precedenza, l'accesso al welfare dipende strettamente dalle politiche di regolazione dell'immigrazione, ossia da fattori esterni vincolanti che influenzano il livello di penalizzazione o esclusione degli irregolari, le normative per un accesso paritario, per favorire l'integrazione e/o contrastare la discriminazione (Barberis e Boccagni 2017). A incidere, più in generale, sono gli orientamenti politico-culturali prevalenti in un dato paese che possono spingere verso modelli di incorporazione diversi: assimilazionista (differenze etniche e culturali occultate nello spazio pubblico a favore di un'integrazione basata sul riconoscimento universalistico dei diritti individuali), pluralista (nella variante "multiculturale" che tende

a sostenere il diritto alla diversità culturale e identitaria, o “liberale” in cui le differenze sono tollerate ma non favorite: Ambrosini 2020b, 249-250), dell’esclusione differenziale (gestione dell’immigrazione come fenomeno temporaneo, immigrati come “lavoratori ospiti”, interventi pubblici limitati al mercato del lavoro e scarsamente finanziati: Castles 1995), o anche delle politiche implicite, tipiche di paesi nei quali il problema dell’inclusione viene ignorato o affrontato in base ad una logica emergenziale.

Tra le diverse aree di policy quelle che interessano maggiormente gli immigrati presenti in Italia riguardano le sfere del lavoro, dell’istruzione, della casa e, più in generale, dell’integrazione socioculturale. Per quanto riguarda il mercato del lavoro, i diritti derivanti dalla condizione occupazionale variano soprattutto in base al contratto (se temporaneo o di lungo periodo), dipendono dalla presenza o meno di barriere per accedere ad alcune professioni, dall’accesso paritario o differenziato a misure indirette come i sussidi, ma anche da interventi dedicati come la formazione linguistica. Nel caso dell’istruzione, la qualità dell’intervento è legata alla possibilità effettiva di un accesso paritario al sistema scolastico: se intervengono in qualche modo elementi di selettività, forme di segregazione territoriale (dovute alla dislocazione delle scuole nelle diverse aree), se risultano o meno implementati percorsi di accompagnamento linguistico-culturale e di didattica interculturale (Barberis 2016; Borgna 2021). Rispetto alle politiche abitative, si distinguono misure dirette, rivolte a fornire strutture di prima accoglienza ed alloggi temporanei, e misure indirette che garantiscono un accesso paritario all’edilizia pubblica e il sostegno alla domanda di abitazioni. Resta il dato della crescente instabilità residenziale, prodotto di preesistenti carenze delle politiche abitative in Italia che si sono riverberate sugli ultimi arrivati (Marra 2012). Un ulteriore ambito di welfare emerso negli anni recenti con la femminilizzazione delle migrazioni è quello della cura. Anche in questo caso lo status giuridico e di residenza di genitori e figli condiziona il ricorso alle politiche, dai trasferimenti monetari per figli minori alla posizione in graduatoria per i nidi, i servizi mensa o di doposcuola. A essere penalizzate rispetto alle politiche familiari sono soprattutto le donne e le famiglie in condizioni lavorative precarie, che scontano difficoltà nell’utilizzo dei

congedi, corrono maggiori rischi di licenziamento durante la gravidanza o vivono problemi di conciliazione dovuti a orari di lavoro lunghi, “atipici” o “asociali” (Naldini e Santero 2019).

La crisi socioeconomica dell’ultimo decennio, a più ondate e con l’emergenza Covid che si è sovrapposta, ha avuto un impatto importante sulle opportunità di accesso ai servizi da parte della popolazione immigrata, con differenze rilevante tra le aree del paese. Mentre nel Mezzogiorno si è accentuato il preesistente sottodimensionamento degli interventi di carattere monetario e della rete dei servizi, nelle regioni settentrionali ha preso forma una competizione tra autoctoni e stranieri. Questa conflittualità tra gruppi percettori di prestazioni è solo parzialmente fondata su dinamiche reali (riconducibili peraltro alla contrazione del finanziamento pubblico), mentre risulta in gran parte alimentata da orientamenti politici nazionali o locali ostili ad estendere o garantire i diritti di welfare ai non italiani, poco tolleranti di fronte alle difficoltà degli immigrati di fare fronte regolarmente ai costi dei servizi (sono assurdi alla cronaca casi di sospensione dei servizi mensa o doposcuola per i bambini, anche nella fascia 0-3 anni, a seguito di ritardi o mancati pagamenti delle rette). Se la legge Turco-Napolitano del 1998 introduceva, pur all’interno di un orientamento generale centrato sul controllo, più diritti sociali formali e un fondo per l’integrazione, le leggi successive (Bossi-Fini 2002 e Pacchetto sicurezza 2009) hanno reso più difficile la stabilizzazione, sino al punto di aprire contenziosi legali nei casi in cui venivano messe in discussione, ad esempio, direttive antidiscriminazione sovranazionali. Dal 2018 il decreto sicurezza ha contribuito a far peggiorare ulteriormente la situazione con misure quali l’abrogazione del permesso per motivi umanitari (tranne poche eccezioni), il raddoppio del tempo di trattenimento nei centri di permanenza per il rimpatrio, l’estensione dei reati che portano alla revoca dello status di rifugiato, il ridimensionamento degli SPRAR e l’esclusione (poi rientrata) dei richiedenti asilo dall’iscrizione all’anagrafe.

## *Lo sciovinismo come chiave di lettura della competizione attorno al welfare*

Tutti questi elementi “sfidano” i sistemi di welfare legittimando posizioni di chiusura identitaria che si manifestano anche dove il welfare è più forte. Non è infatti solo il carattere emergenziale dell’immigrazione ad alimentare preoccupazione ma, paradossalmente, la sua stessa stabilizzazione, il progressivo insediamento di comunità straniere che, superata la fase emergenziale e, poi, quella di installazione nella società di arrivo, rivendicano diritti e chiedono prestazioni. In questo senso, gli atteggiamenti della popolazione locale nei confronti degli immigrati rappresentano un buon punto di osservazione per cogliere i cambiamenti in corso. Un tema emerso con forza negli ultimi anni è quello dello sciovinismo, la convinzione per cui il sistema di welfare debba appartenere alla comunità etnica che ha contribuito alla sua stabilizzazione e che viene sfidata dalla richiesta degli immigrati di farne parte (Kitschelt 1997: 22; Andersen e Bjørklund 1990, 214). Alla base degli orientamenti sciovinisti c’è l’idea che una parte degli immigrati ricevano prestazioni sociali senza aver contribuito a finanziarne il costo. Secondo questa posizione i comportamenti opportunisti risulterebbero più diffusi proprio dove i sistemi di protezione sociale sono più generosi e, in ragione di ciò, finiscono per attrarre flussi di popolazione dai paesi più poveri (*welfare magnetism*: Borjas 1999). Non è un caso che lo sciovinismo come campo di ricerca specifico sia comparso, a partire dagli anni Novanta, proprio nei paesi scandinavi (Andersen e Bjørklund 1990; Kitschelt 1997, 22), caratterizzati da ridotte dimensioni demografiche e omogeneità culturale, per poi spostarsi in contesti nazionali con maggiori differenziazioni sociali (Van Der Waal et al. 2013; Van der Waal et al. 2010). I significati che ha via via assunto lo sciovinismo si sono allargati da generici orientamenti anti-welfaristi fondati su rappresentazioni stereotipate degli immigrati (clienti del welfare che non offrono alcun contributo fiscale al mantenimento del sistema ma ne rivendicano i benefici: Hjorth 2016) a espressione di razzismo e xenofobia riconducibili al fenomeno populista (De Koster et al. 2012) o all’autoritarismo della classe operaia bianca (Mewes and Mau 2012). È stata

anche proposta la distinzione tra una versione debole di *welfare chauvinism*, in cui le restrizioni vengono applicate a tutti e giustificate dalla necessità contenere la spesa sociale, e una forte e meno inclusiva, in cui si fa leva sul risentimento degli autoctoni nei confronti degli immigrati per rendere i servizi di welfare accessibili solo ai primi sulla base di criteri di presunta meritevolezza (Kitschelt 1997, 22; Jorgensen e Thomsen 2016, 331). Sullo sfondo c'è la situazione generale di crisi economica e ristrutturazione del welfare tradizionale. In questo scenario l'immigrazione viene vista come un potenziale pericolo nella misura in cui introduce elementi di diversità etnica, linguistica e razziale (differenze identitarie) che potrebbero rompere la constituency naturale di working class, sindacati e social democrazia minando il consenso in generale al welfare (Freeman 1986; Pettigrew e Meertens 1995). Rispetto allo sciovinismo si può individuare una natura "esplicita" o "implicita" della discriminazione: la prima fondata su norme apertamente discriminatorie che ingiustamente e illegittimamente escludono dall'accesso ai servizi di welfare gli immigrati legalmente residenti, la seconda che si attua quando le amministrazioni locali adottano interpretazioni restrittive delle norme o quando si creano barriere informative che escludono gli immigrati dall'accesso a determinati diritti pur formalmente riconosciuti. Si parla in questi casi di deficit di implementazione, laddove leggi e politiche intese a estendere agli immigrati regolari la fruizione di alcuni benefici non trovano concreta applicazione a causa di richieste di possesso di requisiti difficili da soddisfare (Ferrajoli 2008, 209) o a causa di intoppi nei processi di "cittadinizzazione" da parte di alcune componenti della società locale (Ambrosini 2020b), plasticamente rappresentati dalla difficoltà di accesso alla residenza (Acocella e Gargiulo 2021; Colucci et al. 2022).

La riflessione sugli atteggiamenti della popolazione verso il welfare e i suoi clienti rimanda inevitabilmente al tema delle rappresentazioni sociali dei poveri. In questo campo la letteratura ha proposto diversi schemi che partono dalle immagini ricorrenti, vere e proprie etichette in grado di cogliere i tratti essenziali del fenomeno povertà riferito agli immigrati, le differenze esistenti al suo interno e nella percezione collettiva e anche la permeabilità dei confini tra una categoria e l'altra. Ne sono un esempio le tre diverse

rappresentazioni del povero come buono, brutto e cattivo (the “good”, the “bad” and the “ugly”), immagini stereotipate latenti o apertamente richiamate per sostenere determinate politiche sulla base di precisi orientamenti ideologici (Morlicchio e Tuorto 2023) L’immigrato “buono” è meritevole perché “sa stare al suo posto”, è titolare di diritti ma in forma subordinata (dopo i cittadini nazionali, specie in situazioni di emergenza: ad esempio, durante la pandemia con la corsa ai vaccini). Al contrario, per quello “brutto” contano i tratti estetici e identitari: va nascosto alla vista con sistemi di distanziamento (perché “svalorizza” lo spazio in cui vive). In questo caso si viene a creare un cortocircuito tra compassione e colpevolezza, soprattutto quando le persone interessate hanno stigma fisici. Infine, l’immigrato cattivo è per definizione non meritevole, sia perché naturalmente propenso alla criminalità di sussistenza, sia perché scroccone del welfare. Le immagini ricorrenti in questo caso sono abbondanti: la “Welfare queen”, l’immatura madre teenager, il padre nullafacente, tutte figure delineate a partire dalle loro caratteristiche individuali (pigrizia, amoralità, assenza di motivazione) (Cozzarelli et al. 2001).

Richiamare i discorsi e le retoriche che alimentano rappresentazioni stigmatizzanti dei poveri non autoctoni è importante perché aiuta a capire non solo le difficoltà di accesso al welfare, ma anche l’approccio delle istituzioni pubbliche, le finalità delle politiche nei confronti degli immigrati (così come dei poveri): se, cioè, puntano a favorire l’inclusione sociale, a promuovere le capacità, oppure se sono orientate verso forme di soccorso compassionevole o, infine, se spingono per soluzioni di disciplinamento e di controllo sociale. Va tenuto presente, inoltre, che la rappresentazione degli immigrati come ladri di welfare o come utenti meno meritevoli rispetto ai nativi può comportare forti pressioni per gli operatori ed erodere il consenso per il ruolo del servizio sociale e la sua legittimazione a operare in questo campo.

# Acrobati sul confine

## Il ruolo dell'operatore nelle pratiche di accoglienza

MADDALENA GRETEL CAMMELLI E FEDERICA TARABUSI<sup>1</sup>

### *Introduzione*

Il lavoro con i rifugiati e richiedenti asilo è al centro di una recente riflessione in ambito antropologico che ha contribuito ad arricchire la comprensione delle politiche di accoglienza e delle migrazioni forzate (Sorgoni 2022). Rispetto a quegli studi che hanno preferito “dare voce” alle soggettività di richiedenti asilo (Vacchiano 2005; Pinelli 2011, 2013; Pinelli e Ciabbarri 2015) e all’esperienza del “diventare rifugiati” (Van Aken 2005), diversi contributi hanno offerto una prospettiva singolare sulla quotidianità sociale dell’accoglienza, privilegiando lo sguardo degli attori che sono attivamente impegnati a realizzarne le politiche (cfr. Vianelli 2014; Altin et al 2017; Riccio e Tarabusi 2018).

È proprio grazie ai punti di vista avanzati da coloro che sono coinvolti operativamente nel sistema di asilo che in questo capitolo ci addenteremo all’interno degli opachi ingranaggi istituzionali che contribuiscono a forgiare contesti lavorativi fragili<sup>2</sup>, caratterizzati da discrepanze profonde che espongono i professionisti a molteplici pressioni e contraddizioni.

---

<sup>1</sup> Fermo restando che il contributo è frutto di una elaborazione condivisa dalle autrici, il paragrafo 1 e le conclusioni sono state elaborate da Maddalena G. Cammelli, il paragrafo 2 e 3 da Federica Tarabusi, mentre l’introduzione è a cura di entrambi le autrici.

<sup>2</sup> Il mondo dell’asilo e dell’accoglienza è incarnato da plurime esperienze, fra loro mol-

In ambito antropologico, il lavoro nei contesti di accoglienza è stato analizzato in rapporto alle profonde incongruenze che sono connesse alle logiche emergenziali nella gestione della mobilità umana. Ne sono espressione le molteplici temporalità (Pitzalis 2022) che strutturano la vita quotidiana all'interno dei centri: da un lato assegnazioni e gestioni il più delle volte emergenziali, scandite da ritmi e movimenti frenetici, dall'altro lato, i lunghi tempi di attesa e vuoti spazi di sospensione che forgianno le esistenze dei beneficiari, traducendosi a volte in forme di abbandono sociale ed istituzionale (Pinelli 2017a). All'interno dei centri confluiscono, infatti, i paradossi di un sistema che incorpora politiche ambivalenti dell'ospitalità (Fassin 2005, 2018) e principi umanitari che si dispiegano tra "care, cure and control" (Agier 2005, 2008), richiedendo agli operatori di applicare misure che esercitano forme minuziose di controllo sulle vite dei richiedenti asilo (Kobelinski 2012) e, al tempo stesso, di svolgere mansioni che rispondono a logiche paternalistiche e assistenzialiste.

A partire da queste linee di analisi, il contributo propone una riflessione tanto sulle ricadute quotidiane di un'accoglienza emergenziale sul ruolo degli operatori, e soprattutto operatrici<sup>3</sup>, quanto sugli strumenti riflessivi e critici (Mencacci e Spada 2017) che è utile affinare per abitare in modo consapevole tali mondi professionali e allargare gli spazi di agency all'interno di un sistema forgiato da profonde incoerenze strutturali.

---

to differenti, connesse alle continue trasformazioni storiche che impattano sul proliferare costante di forme di "encampment": Cara, HotSpot, Cpt/Cie/Cpr, partecipano a questo mondo, così come i centri Sprat/Sai e Cas e gli appartamenti in accoglienza diffusa o gli sportelli informativi. In questo contributo, ci rivolgiamo soprattutto alle e agli operatori che lavorano in centri di accoglienza Sai e/o Cas e/o in piccoli contesti di accoglienza diffusa gestiti da enti del Terzo settore. Lasciamo da parte dunque i differenti posizionamenti e vincoli di costrizione/ possibilità che possono emergere per chi si trova invece a lavorare in centri al diretto servizio del Ministero dell'Interno (Forze dell'ordine/ Cara, Cpt), e/o delle agenzie di controllo delle frontiere Europee (Frontex/ HotSpot).

<sup>3</sup> Abbiamo consapevolezza di come la dimensione di genere sia molto presente nei lavori di cura e aiuto, incluso il mondo dell'accoglienza. In questo contributo, per semplificare la lettura ma al tempo stesso sottolineare questa presenza, abbiamo deciso di utilizzare alternativamente il maschile e il femminile nell'utilizzo del termine operatore/operatrice. Sulle questioni di genere in accoglienza, si veda Pilotto in questo volume.

Su questo sfondo, evidenzieremo il carattere distintivo di una professionalità sfocata, sospesa fra sovraccarico lavorativo e coinvolgimento emotivo, chiamata a districarsi in processi di aiuto che alimentano spesso la sensazione di generare una diffusa incertezza funzionale alla gestione dell'asilo (Whyte 2011). Al tempo stesso, esplorando le contraddizioni relative al mandato dell'operatore, ci interrogheremo sull'importanza di professionalizzare – senza tecnicizzare – una figura che trova nella capacità riflessiva e nella flessibilità operativa alcune leve di vitale importanza per insediarsi negli interstizi del sistema e favorire la progettazione e costruzione di interventi realmente significativi per le persone migranti. Non è dunque nostra intenzione generalizzare il ruolo dell'operatore al di là della persona che lo esercita, bensì cogliere la complessità di una professione che si inserisce nella profondità dei confini dello stato e dei diritti, agendo di fatto alla frontiera fra chi è dentro e chi è fuori dalla tutela dell'asilo (Fabini et al 2019).

Mentre facilitano una comprensione emica del sistema di accoglienza, le esperienze quotidiane delle operatrici ci invitano infatti a comprendere le forme, spesso controverse, con cui si definiscono nuovi confini identitari in un campo ancora in costruzione, rivelando l'urgenza di innescare una riflessione critica sulle professionalità implicate nella gestione operativa dell'asilo.

### *Incoerenze strutturali nei campi emergenziali e ricadute sull'operatore*

Fare parte di *Squadra Arrivi* significa scoprire con un sms alle 18h.30 di un arrivo della notte, anzi 3 arrivi. Se sei disponibile, scopri poi solo alle 20h una prima ipotesi di orario: 2h. di mattina. Ma il messaggio definitivo con l'appuntamento arriva alle 22h.30, e dice 1h. al Centro. Provo a dormire qualche ora, ma è dura prendere sonno dopo l'adrenalina della notte precedente con l'arrivo, e col pensiero (e l'adrenalina) di una nuova notte da passare lì, tra le sbarre con 3 arrivi, donne e bambini. Cercare i vestiti per i bimbi è impossibile in quel posto. Il paradosso di un Hub “solo per uomini adulti” è che cose per altri non ce ne sono. E sei costretta a lasciare dei bimbi senza giacca, quando qui d'improvviso è arrivato l'inverno. E non fa caldo. Sono riuscita ad uscire dal Centro buco nero scappandomene verso

le 11h solo grazie al nuovo coordinatore e al mio cagnone che mi aspettava a casa. Comunque, sono entrata all'1h. di notte e sono uscita alle 11h. di mattina. Fa molte ore. [Cammelli, Quaderno di campo, 8 ottobre 2016<sup>4</sup>.]

Chiunque si sia trovato a lavorare, in qualsiasi veste e ruolo, all'interno del mondo di mondi del sistema di accoglienza italiano ha vissuto sulla propria pelle momenti di adrenalina simili a quanto riportato su questo quaderno di campo. La condizione di lavoro emergenziale è infatti una delle caratteristiche più costanti e diffuse del lavoro di operatrice dell'accoglienza (Pitzalis 2022) ed è frutto di un primo importante elemento da constatare: ogni formazione politica che si è trovata al governo ha continuato a gestire l'accoglienza di persone migranti come un processo eccezionale, solo raramente destinatario di politiche volte a normarne gli affidamenti e l'organizzazione quotidiana. Questo condiziona in maniera determinante l'operare di chi si trova ad interagire dentro o intorno al mondo dell'accoglienza<sup>5</sup>. Cosa significa infatti lavorare in una situazione di emergenza? Come l'emergenza interseca la quotidianità di chi lavora tutti i giorni in un centro oppure di chi vi sbarca? La gestione emergenziale tocca ogni aspetto del lavoro, rendendo il ruolo dell'operatrice estremamente delicato poiché, come evidenziato da un supervisore, "dobbiamo studiare un manuale che contemporaneamente dobbiamo scrivere subito prima" (Cammelli, Quaderno di campo, 4 dicembre 2015.).

Emergenza significa cercare vestiti per bambini o per donne in piena notte, in un luogo in cui donne e bambini non sono previsti arrivare. Emergenza significa comprare materassi e letti per un centro che deve aprire, ma ci sono solo 24 ore di preavviso dell'assegnazione e così per trovare l'arredamento e il personale per occuparsene. Emergenza significa ricevere

---

<sup>4</sup> Le note dal quaderno di campo riguardano l'esperienza di lavoro e di ricerca svolta da Cammelli nell'ambito del sistema di accoglienza Cas in una città del nord Italia negli anni 2014-2018, nei quali ha ricoperto vari ruoli: operatrice, coordinamento, supporto legale, progettazione e poi antropologa e assegnista di ricerca (presso il Dipartimento di Scienze dell'Educazione G.M.B. dell'Università di Bologna).

<sup>5</sup> Per una riflessione sulle esperienze di operatori, rifugiati, volontari che negli anni hanno vissuto il continuo modificarsi dell'accoglienza in Italia, si veda: Signorini (2021).

notizia di un cambio di ruolo e dovere finire tutto il lavoro previsto in pochi giorni, poi procedere a un passaggio di consegne poiché alla fine c'è bisogno da un'altra parte ("eppure stavo lavorando da mesi a quella cosa..."). Emergenza significa trovarsi in mezzo a un conflitto tra due o dieci persone e capirsi al volo con il collega e salire sul tavolo e alzare la voce, cercando di riportare un po' di calma nella sala in cui si mangia, scongiurando interventi esterni (coordinamento, forze dell'ordine). Emergenza significa essere in prima linea, ogni mattina e ogni notte, che sia per la colazione, una memoria o per un arrivo notturno, essere in prima linea e dovere cogliere i segnali di chi si trova davanti (richiedenti asilo/rifugiati), di chi è accanto (colleghi), di chi è dietro/sopra (cooperativa/ istituzioni): e saperli tradurre ogni volta per gli uni e per gli altri. Non ci sono manuali che spiegano come tradurre il bisogno di vestiti di un bambino, ma non era possibile prevederlo dall'alto dal momento che il centro non era tenuto a riceverne. Eppure, dalla chiamata all'autista del bus che viene dal sud si viene a scoprire della loro presenza, con poche ore di anticipo. Non serve a nulla allora appellarsi ai regolamenti, alle procedure.

Essere in prima linea significa questo: dovere trovare soluzioni concrete a problemi reali nel momento in cui questi emergono. Di volta in volta. Perciò è fondamentale contare su una ricca "cassetta di attrezzi" che permetta di sviluppare la capacità di osservare il contesto e capire come meglio agire nelle differenti e imprevedute situazioni, seguendo manuali che si leggono mentre li si scrive e procedure da seguire mentre dettano l'eccezione.

È fondamentale riuscire a tradurre le esigenze di tempi di esistenze che sono alle volte inconciliabili. I tempi della vita delle persone in accoglienza infatti non coincidono con i tempi nelle procedure né con i tempi delle burocrazie. Come accennato, quelli che vengono percepiti come lunghi tempi di attesa per i richiedenti asilo, alle volte sono vissuti come frenetici attimi che condensano molti livelli operativi per i lavoratori e, contemporaneamente, interminabili protocolli di procedure burocratiche dalle scadenze repentine, ma inflessibili, per i gestori. La capacità di "tradurre" gli uni nella lingua degli altri è uno dei compiti più delicati tra i tanti che ricadono sulle operatrici. In questa sede facciamo uso del termine *traduzione*

in senso antropologico, intendendolo come capacità di tradurre non una parola o il suo lessico, bensì il suo significato in un contesto. Ponendo al centro del proprio interesse la comprensione e la comunicazione con l'altro, la prospettiva antropologica si è infatti trovata ad articolare la spiegazione di fenomeni tra contesti culturali con gerarchie di valori differenti e dunque a tradurre il senso emico delle esperienze (*il punto di vista dell'altro*) in un linguaggio che le renda intellegibili a chi vive in un contesto culturale differente. Ci pare che un'analoga opera di traduzione possa essere uno strumento fondamentale per il lavoro degli operatori nell'accoglienza e la gestione di un ruolo che, come vedremo, si gioca nella capacità di essere "acrobati equilibristi", ovvero di muoversi come "cerniere" fra molteplici codici, orientamenti, interessi e storie.

L'osservazione dei contesti e l'operare "per traduzioni" permettono di esplicitare operativamente la complessità di attività e processi che, come già evidenziato, sono permeati da contraddittorie logiche umanitarie (*care cure and control, compassion and repression*) (Agier 20015, 2008; Fassin 2005, 2018). L'operatore svolge infatti quel ruolo che si trova alla frontiera tra più mondi e interessi: laddove per qualcuno un'azione è segnale di cura, premura, responsabilità nella gestione di una struttura (ad esempio un giro mattutino nelle varie stanze di un centro per verificare che tutti stiano bene), per altri questo può essere vissuto come una forma estrema di controllo ("se non sto bene te lo vengo a dire, non c'è bisogno che vieni a verificare ogni mattina in stanza"), ma per altri ancora quel gesto può risultare fondamentale per non lasciare al caso – o al caos- l'eventualità di problematiche sanitarie, legali, di tutela dell'incolumità delle persone, in breve per garantire l'esercizio della tutela, che dunque spesso vede affiancarsi forme di cura e di controllo. Esercitare la propria capacità critica e al tempo stesso operare con riflessività è fondamentale per non trovarsi ad agire comportamenti infantilizzanti nei confronti delle persone accolte, né per trascurare le responsabilità dell'organizzazione di strutture che di fatto sono gestite da enti terzi per conto del Ministero dell'Interno. Lavorare nell'accoglienza significa infatti lavorare dentro i confini che lo Stato pone al suo stesso interno (Fabini et al 2019). Saperli attraversare, non reificarli, non

banalizzarli e, al tempo stesso, non celarli è parte delle tante responsabilità dell'operatore. Per questi ed altri motivi ancora, quello dell'operatrice è un lavoro che necessita di competenze, professionalità, sensibilità e strumenti concreti per capire come districarsi tra i molteplici volti di quel mondo di mondi che è l'accoglienza.

Tra questi strumenti, anche la capacità di ascoltarsi è importante, poiché l'adrenalina che l'emergenza è solita attivare non solo fa aumentare il battito cardiaco, ma fa stancare molto l'organismo e la lucidità è merce rara in un corpo stanco. Non significa solamente ascoltarsi, ma anche sapersi fermare, o meglio: sapersi dare dei tempi. Impedire all'emergenza di fagocitare la vita, impedire al lavoro di entrare nella vita privata, allenare la consapevolezza di ricoprire un ruolo importante ma che è pur sempre un lavoro, per quanto le emozioni ne sembrino uno dei principali oggetti di scambio. Per quanto infatti si possa scegliere il lavoro nell'accoglienza per un'istintiva o consapevole attitudine personale all'incontro con la diversità, o per una motivazione valoriale, politica o religiosa (Tarabusi 2010), è altrettanto importante ricordare di svolgere un lavoro, ponendo professionalità e la giusta distanza in questa relazione. È questa infatti la forma migliore per garantire alle persone una tutela adeguata, e per permettere all'operatrice di accettare che l'ascolto di tutti gli attori coinvolti non vale di meno dell'ascolto di sé. Proprio come insegna Sayad (2002) riguardo la funzione specchio delle migrazioni, potremmo chiederci: come posso tutelare i diritti altrui se non faccio valere i miei?

### *Operare in accoglienza fra scarti e contraddizioni*

Sospesi fra “controllo e abbandono” (Biffi 2018), gli operatori hanno spesso dato voce a un diffuso senso di frustrazione nella costruzione e gestione di interventi che, mentre richiedono un'alta professionalità, implicano anche un certo grado di improvvisazione. A questo proposito, coloro che predispongono opportunità di inserimento sociale per le persone migranti non nascondono la difficoltà di misurarsi con obiettivi molto ambiziosi, a fronte di azioni, relazioni e vincoli che limitano la loro agency (Faso e Bontempelli 2017) ed

esperienze che tendono a generare confusione nei loro ruoli e nell'interpretazione del proprio mandato. In quest'ottica, avvertiamo il senso di inadeguatezza che coordinatori e operatori sperimentano in contesti lavorativi attraversati da discrepanze profonde, come quella che emerge fra il loro inquadramento contrattuale, il titolo di studio e la vastità e complessità di mansioni che si trovano concretamente a gestire (Gallotti e Tarabusi 2018). I contorni ambigui del profilo professionale, difficili da identificare e circoscrivere in modo chiaro anche nelle loro rappresentazioni (Salinaro 2021), e la natura precaria dei contratti di lavoro appaiono elementi scarsamente conciliabili con l'alto investimento richiesto dagli enti gestori. La richiesta pressante di compiti si inserisce, infatti, dentro a "carriere" fragili e a traiettorie professionali incerte, lasciate in gran parte alla discrezionalità degli enti gestori. Soffocati dal sistema burocratico che opprime i "loro" beneficiari, gli operatori si trovano infatti spesso ad occupare una posizione marginale che sospende i loro diritti, costringendoli ad accettare condizioni di lavoro precarie e di sfruttamento. Come ricorda Giudici (2021), la relativa stabilità e protezione di cui hanno goduto in passato gli operatori del welfare nel nostro paese è stata infatti compromessa dai cambiamenti che, dai primi anni 2000, hanno portato lo stato a delegare verticalmente responsabilità e finanziamenti a livello regionale e comunale, e il settore pubblico ad affidare sempre più compiti e servizi, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale, al Terzo settore.

Mentre ha incoraggiato l'emergere di "forme moralizzate di cittadinanza" (Muehlebach 2011), connesse alla pressione sociale e politica verso lavori non remunerati, la crescente privatizzazione del welfare italiano ha contribuito a diffondere fra gli operatori un senso di incertezza che si è amplificato di fronte alle trasformazioni recenti che hanno investito il sistema di asilo. Ne è un esempio l'irruzione della pandemia Covid-19 che, inasprendo gli effetti prodotti dal decreto-legge 113/2018 nel quadro della protezione internazionale in Italia (Della Puppa e Sanò 2021), ha anche acuita la condizione già vulnerabile di lavoratori e lavoratrici, chiamandoli a svolgere servizi essenziali e ad improvvisarsi ancor di più nella gestione di risorse estremamente limitate. Come ha osservato Pitzalis (2020b), durante la fase del *lockdown* la precarietà dei contratti ha permesso di sospendere

ulteriormente i loro diritti e tutele in un settore già caratterizzato da una “giungla” contrattuale (Pilotto 2018). Approfittando della contrazione dei servizi, dovuta al confinamento, molti enti gestori hanno infatti deciso di rientrare nella spesa ricorrendo alla cassa integrazione di alcuni operatori e, in alcuni casi, alle ferie forzate. L'autrice evidenzia inoltre come questo periodo abbia gettato luce sulle loro ridotte possibilità di prendere parola nello spazio pubblico e sul sempre più limitato potere negoziale di fronte ai vertici decisionali, quali per esempio Comuni, Asl, forze dell'ordine (Pitzalis 2020b). Circondati da un certo sospetto, i migranti e gli operatori che lavorano con loro sono stati, inoltre, progressivamente considerati veicoli del contagio e responsabili della diffusione del virus, rendendo la pandemia un'ulteriore occasione per ri-politicizzare le migrazioni. Questo ci ricorda quanto le carriere fragili e incerte degli operatori non solo riflettano i modelli emergenziali che forgiavano l'inserimento sociale di migranti, ma siano anche profondamente influenzate dalle ambivalenti e stigmatizzanti costruzioni sociali del richiedente asilo che circolano nella società italiana (Ciabbari 2015; Fabini et al 2019).

Su questo sfondo si collocano le contraddizioni di un ruolo chiamato a ricomporre gli scarti che emergono fra scale e livelli molteplici (internazionali, nazionali, locali, organizzative), nonché a gestire diversi, e spesso divergenti, mandati. Fra queste, spicca il divario che gli operatori avvertono fra le richieste astratte di neutralità, a cui sono tenuti a rispondere sul piano istituzionale, e le loro implicazioni personali, attraversate da una pluralità di dimensioni emotive, affettive e politiche. Mentre infatti interpretano l'intensa proceduralizzazione burocratica e normativa come un aspetto particolarmente opprimente del proprio lavoro (Vianelli 2014), professionisti e operatori devono faticosamente farsi carico del profondo coinvolgimento emotivo che sperimentano nel quotidiano contatto con storie cariche di violenza e drammaticità. Il peso emotivo che gli operatori avvertono, senza un reale supporto “dall'alto”, contribuisce a generare un vissuto di frustrazione che rischia di acuitizzarsi di fronte ai ripetuti fallimenti sul campo, alimentando spesso un senso di iper-responsabilizzazione del proprio ruolo, su cui vengono talvolta proiettate aspettative salvifiche da parte di rifugiati

e richiedenti asilo. Dentro a un regime di reciproci sospetti (Vacchiano 2011; Castellano 2017), le diverse aspettative degli utenti interagiscono infatti con l'ambiguità insita in processi di aiuto che, mentre si mobilitano per promuovere l'autonomia dei soggetti, rischiano di innescare circuiti di dipendenza e assumere un ruolo disciplinante che tende a "infantilizzare" il richiedente asilo (Pinelli 2013). Da parte di lavoratori e lavoratrici vi è, in sostanza, non di rado la consapevolezza di operare all'interno di circuiti che, intersecando merito, concessioni, disfunzionalità operative (Biffi 2022), rischiano di produrre forme di sopraffazione e sofferenza quotidiana di soggettività già marginali (Pinelli 2013), alimentando ancor di più la sensazione che il loro lavoro "sia sistematicamente organizzato per andare incontro al fallimento" (Urru, 2011: 82). Non è un caso che in queste esperienze un ruolo rilevante sia giocato anche dai dilemmi etici a cui i professionisti sono quotidianamente esposti (Altin et al 2017; Riccio e Tarabusi 2018) e dai difficili posizionamenti che ricercatori e operatori si trovano costantemente a negoziare sul campo. Per questo, soprattutto coloro che vantano una formazione critica, si chiedono se e fino a che punto sia lecito aderire alle rigide classificazioni istituzionali (Cutolo 2017; Biffi 2018) rivelando il disagio di sentirsi complici di un sistema che incorpora politiche di "ospitalità ambivalente", vacillanti tra retoriche umanitarie e logiche di sorveglianza nella gestione dei rifugiati (Fassin 2005, 2018).

In questo quadro, avvertiamo a più riprese la tensione a conciliare il mandato istituzionale assegnato dall'ente pubblico, centrato sull'espletamento di compiti tecnico-burocratici, e la specifica progettualità a cui è chiamato a rispondere il singolo operatore nelle strutture di accoglienza. Nondimeno, gli investimenti rivolti a progettare opportunità di inserimento per coloro che rientrano nelle maglie strette dell'assistenza vengono percepiti come vani, poco efficaci e discontinui rispetto alle insidie e incertezze che le persone migranti incontreranno nella fase di post-accoglienza (Della Puppa e Sanò 2020). Percepita come una fondamentale sfida, la disposizione a "lavorare fin dall'inizio proiettandosi verso la fine di un progetto"<sup>6</sup> viene

---

<sup>6</sup> Pilotto, comunicazione al Master in Educatore nell'accoglienza e inclusione di migranti, richiedenti asilo, rifugiati. Sul tema, si vedano anche Biagiotti e Tarsia (2021).

spesso disillusa dalle pratiche frammentate e scomposte di servizi e istituzioni locali che, faticando a istituire nessi tra politiche migratorie, abitative e del lavoro (Sanò 2022), rischiano di indebolire le traiettorie dei soggetti che fuoriescono dai circuiti della protezione.

A complicare il quadro si inserisce poi la variabilità locale dei sistemi di accoglienza, che nel nostro paese ha storicamente forgiato modi diversi di interpretare le pratiche di aiuto e dare forma al ruolo e profilo degli operatori. Le loro esperienze si collocano infatti in contesti locali e regionali eterogenei, in cui la gestione dell'accoglienza ha assunto accezioni e declinazioni molteplici, in base a specificità storiche e contestuali, e si sviluppano in centri, strutture e servizi estremamente diversificati per dimensioni, storie organizzative e modelli gestionali. A partire dall'analisi comparativa su diverse tipologie di accoglienza lungo il confine italo-sloveno, Altin ha a questo proposito mostrato come le soluzioni politiche e organizzative adottate nella gestione dell'accoglienza da attori che intervengono in aree territoriali limitrofe possano generare dinamiche e risposte differenti sia fra i migranti che fra gli autoctoni (2019). È bene dunque tenere presente che la discrezionalità nella tutela dell'asilo, così come le forme di reclutamento degli operatori, sono fortemente influenzate anche dalle storie e dalle matrici valoriali (culturali, politiche, religiose) che caratterizzano le diverse organizzazioni coinvolte nella gestione dei centri e progetti di accoglienza. Per esempio, i criteri con cui si prediligono strutture dove allocare gli 'ospiti', vengono disposti gli appartamenti (nazionalità, parentela, ecc.) o gestiti i pasti corrispondono non solo a scelte organizzative, ma chiamano in causa anche dimensioni valoriali che sono spesso esplicitate dagli stessi coordinatori ("noi per scelta politica rifiutiamo alcune strutture come alberghi").

Schiacciato da diverse pressioni e contraddizioni, il ruolo degli operatori si configura pertanto come un tentativo incessante di districarsi fra richieste istituzionali "calate dall'alto", mandati professionali a volte ambigui, relazioni personali emotivamente impegnative con gli utenti all'interno di un composito sistema caratterizzato da logiche, visioni, istanze molteplici. Per questa ragione molti di loro riferiscono la complessità di insediarsi in quegli scarti che si evidenziano fra rigidità normativo-burocratica e necessità

contestuali (Cutolo 2017), ma rivelano anche le opportunità di “giocare” un ruolo capace di operare negli interstizi del sistema per mediare richieste differenti ed attivare processi di cambiamento che siano realmente significativi per i soggetti beneficiari.

### *Giocare un ruolo, senza farsi giocare*

Rilevando le contraddizioni che si iscrivono nel ruolo, le esperienze operative hanno permesso di riconoscere anche le negoziazioni e soluzioni contestuali che il personale sta elaborando, non senza una certa dose di improvvisazione, nei campi dell'accoglienza. È infatti proprio grazie alla consapevolezza maturata all'interno degli ingranaggi opachi dell'asilo che alcuni operatori “oltre ad avere iniziato a interrogarsi sul proprio ruolo all'interno della macchina, hanno imparato a navigare dentro le storture del sistema, praticando anche una strategia di “riduzione del danno” nei confronti del richiedente” (Nistri 2018). Guadagnare una riflessività critica nel proprio agire professionale consente infatti di affidarsi con molta più cautela a soluzioni preconfezionate e rassicuranti automatismi (Altin et al 2017) e apre possibilità concrete di volgere i propri margini di manovra, capitalizzando i propri background formativi ed esperienziali, in forme di aggiramento creativo del sistema (Vianelli 2014).

Lungi dall'essere imprigionati in ruoli predefiniti, professionisti e operatori rivelano l'importanza di reinterpretare il proprio mandato e sfidare l'ambiguità della relazione di aiuto, praticando – e a volte azzardando – soluzioni alternative a quelle di stampo gerarchico o assistenzialista che sembrano prevalere nei campi dell'accoglienza. Discrezionalità e inventiva (Sorgoni 2011a) sono al centro dei loro molteplici tentativi di riposizionarsi nelle gerarchie istituzionali (Pilotto 2018) e ricercare forme creative e flessibili per costruire pratiche condivise con richiedenti asilo, puntando a lavorare *con* le persone piuttosto che costruire interventi *sopra* le loro teste. In un contesto in cui gli operatori si trovano anche a fare i conti con l'imperativo di costruirsi come soggetti, per così dire, “amorali” (Sbriccoli 2017: 151) quando esposti a un'eccessiva intimità con i propri ospiti, le loro esperienze

forniscono prova delle possibilità di accorciare le distanze con i beneficiari senza rinunciare a una consapevolezza critica sui posizionamenti asimmetrici legati ai rispettivi ruoli all'interno delle più ampie cornici politiche e istituzionali.

Svariate esperienze in ambito antropologico mostrano, ancor di più, come sia proprio una spiccata riflessività sulle politiche dell'identità in gioco a costituire una leva imprescindibile per insediarsi nelle fessure del sistema e progettare interventi capaci di equilibrare le asimmetrie con singoli o gruppi migranti, anche attraverso pratiche di convivenza che puntano a tessere legami con gli autoctoni negli specifici contesti urbani (Marabello e Riccio 2020). Illustrando un percorso di co-creazione di una festa all'interno di un Centro di Accoglienza Straordinario, Cammelli e Restuccia (2018), per esempio, evidenziano le potenzialità trasformatrici degli spazi di co-progettazione culturale che, sfidando la rigidità normativa delle strutture di accoglienza, producono effetti trasformativi non solo sulle pratiche degli operatori e sulle esperienze dei richiedenti asilo, ma anche sulle percezioni dei cittadini e degli abitanti del quartiere.

Mentre aprono a una prospettiva di lavoro sociale capace di mediare linguaggi e costruire ponti all'interno di un sistema locale frammentato, queste esperienze progettuali evidenziano quanto una postura induttiva negoziata nei setting di lavoro possa contribuire a mettere in crisi assunti consolidati e provocare piccole "esplosioni" del sistema (Sbriccoli 2017), facilitandone la trasformazione e riconfigurazione. Va comunque tenuto conto che l'elaborazione di questi interventi non dipende solo dalle capacità e intenzionalità dei singoli, ma anche dalle risorse organizzative e possibilità concrete che gli operatori trovano negli specifici contesti di intervento. L'esperienza o inesperienza degli enti gestori, le "culture organizzative" delle strutture coinvolte nella gestione dei centri, così come le forme di leadership che li caratterizzano, per esempio, rappresentano elementi che possono influenzare la cornice di vincoli e opportunità e i margini di manovra dei singoli operatori.

Nondimeno, appare cruciale la possibilità di ritagliare spazi di elaborazione riflessiva e collettiva nel proprio agire quotidiano, ripensando ai setting

già esistenti – soprattutto il lavoro di équipe e i momenti di supervisione (si veda sezione Conversazioni) – ma anche ampliando gli strumenti a disposizione (per esempio, nella forma di un diario e di scrittura riflessiva). Alcune esperienze di affiancamento agli operatori nel contesto emiliano hanno messo in luce, a tale proposito, come questo investimento possa essere fruttuoso nella gestione delle forti pressioni morali che scaturiscono dall’ambivalenza delle relazioni di aiuto e dal profondo coinvolgimento emotivo che gli operatori sperimentano nel contatto quotidiano con le storie dei “propri” utenti (Tarabusi 2022). Nel corso di momenti formativi, alcuni operatori con stratificata esperienza sul campo hanno testimoniato, similmente, come un buon lavoro di équipe sia cruciale per sfuggire tanto al senso di “impotenza” che a volte pervade la loro quotidianità lavorativa, quanto al senso di “onnipotenza” che nella gestione delle burocrazie dell’asilo può dare vita ad effetti controproducenti.

Fare un passo indietro e riconoscere la rete; mediare e parlare i differenti linguaggi; apprendere dai processi in un contesto in cui “i risultati non si vedono”; mettersi in ascolto e sospendere il giudizio; costruire pratiche condivise con i beneficiari, sapendo riconoscere le asimmetrie dei posizionamenti; e ancora, costruire la “giusta distanza” nella costruzione di relazioni emotivamente impegnative: sono alcune delle leve che, da una prospettiva antropologica, si rilevano essenziali per incidere sulle progettualità esistenziali di migranti e richiedenti asilo e dunque giocare un ruolo orientato a leggere i propri compiti come una forma di impegno coerente – e non un tradimento – ai principi stessi del lavoro sociale.

## *Conclusioni*

La condizione esistenziale e lavorativa di chi si trova a operare nel contraddittorio mondo dell’asilo è al centro di questo contributo. Sarebbe riduttivo associare la complessità sperimentata in questo ruolo ad altre forme di lavoro nel sociale. Nell’accoglienza, alle contraddizioni sistemiche di tali mansioni, si affiancano infatti dimensioni politiche di grande attualità, tali da porre tale professionalità in prima linea sul fronte dei confini interni allo

Stato, alla legislazione ma anche al pensiero dell'altro e alla pratica del sé collettivo che abita gli Stati-nazione moderni (Sayad 2002). In un contesto storico di forte politicizzazione dei processi migratori, avere consapevolezza di chi è escluso dalla tutela dello Stato e costretto a vivere ai margini, nelle ombre e insenature che comunque si aprono sui territori (Declich e Pitzalis 2021), risulta imprescindibile. Come abbiamo visto, il carattere emergenziale e la precarietà della condizione lavorativa, connessa anche alla privatizzazione del welfare, e non da ultimo la discrezionalità del sistema di asilo su scala nazionale, sono altri elementi di cui essere consapevoli (Giudici 2021; Pitzalis 2022). A tale proposito, le esperienze di operatori hanno mostrato come allenando una postura di ascolto e capacità riflessiva sia possibile interpretare con opportuna giusta distanza questo ruolo e muoversi con consapevolezza critica in questi mondi contraddittori (Mencacci e Spada 2017). Questi elementi si rivelano infatti fondamentali per non bruciarsi (*burn out*), per abitare criticamente i dilemmi etici che alimentano quotidianamente le sfide lavorative, per vivere la profondità del coinvolgimento emotivo con le vite degli altri, senza infantilizzare l'utenza o farsi fagocitare da vissuti di frustrazione o da un senso di iper-responsabilizzazione, o al contrario trasformare il proprio ruolo in mera procedura burocratica (Altin et al 2017; Riccio e Tarabusi 2018; Sorgoni 2022; Vianelli 2014).

Capacità critica, riflessività e inventiva risultano dunque strumenti cruciali per sviluppare consapevolezza dei propri margini di manovra e saperli giocare all'interno delle multiple asimmetrie; per navigare le variabilità locali, negoziare soluzioni contestuali e districarsi tra controlli procedurali e abbandoni strutturali che permeano i vissuti degli operatori tanto quanto quelli dei richiedenti asilo; per allenarsi a tradurre le istanze e i punti di vista degli uni e degli altri in modo da attenuare i reciproci sospetti, così come le diffuse forme di dipendenza e infantilizzazione (Agier 2005; Pinelli 2017; Fassin 2018; Castellano 2017). Come abbiamo visto, questi strumenti si possono co-costruire o rafforzare durante i preziosi momenti di equipe e supervisione, spazi che dovrebbero mantenere una propria libertà di elaborazione riflessiva e collettiva e che l'operatore dovrebbe autorizzarsi ad esigere laddove non venissero correttamente proposti dall'organizzazione.

Come “acrobati sul confine”, che legano insieme diritti e ingiustizie sociali, storia e memoria, dolore e speranza, burocrazia e inventiva, gli operatori e le operatrici dell’accoglienza vivono una condizione storica e sociale di grande profondità emotiva e politica. Coltivare la riflessività per intravedere, all’interno delle più ampie cornici istituzionali, la ricchezza di possibilità che si aprono nel proprio agire quotidiano risulta, dunque, una delle principali sfide per rafforzare un ruolo professionale che, piuttosto che subire passivamente un profilo dai contorni sfocati, può giocare proattivamente questa incertezza per insinuarsi in modo flessibile e consapevole negli interstizi del sistema.

# Migranti e non migranti: accogliere, ospitare e convivere

SELENIA MARABELLO E BRUNO RICCIO

Come già anticipato nel capitolo precedente (Cammelli e Tarabusi *ibid.*), nell'ultimo decennio le scienze sociali hanno focalizzato l'attenzione sulle relazioni tra le variabili rotte migratorie e i confini irrigiditi dalle politiche di frontiera (Andersson 2014; Gaibazzi et al 2017) mostrando come lo stato divenga un protagonista del processo di “filtraggio” dei migranti (Brambilla 2019). Le analisi hanno ben illustrato come alcuni confini siano stati iperspettacolarizzati decostruendo le rappresentazioni mediatiche del pericolo di “invasione” oltre che la conseguente urgenza di sorvegliare, isolare, frenare coloro che attraversano i confini. I migranti, infatti, incarnano la forma più riconoscibile, circolante e sovra-rappresentata di alterità (Ambrosini 2020a; Ciabbari 2020; Marabello, Riccio 2021). Diverse ricerche socio-antropologiche sulle migrazioni forzate e le politiche di accoglienza hanno denunciato con efficacia l'intreccio tra operazioni securitarie – volte a separare i “veri” rifugiati da chi non è ritenuto in possesso dei requisiti per ottenere la protezione internazionale – e operazioni di tipo umanitario – volta alla cura e al soccorso di tipo emergenziale (Agier 2005; Fassin 2005, Sorgoni 2011a; Giudici 2014). Sono state inoltre evidenziate le contraddizioni tra iper-istituzionalizzazione e forme di abbandono istituzionale che, sulla mobilità, deflagrano (Van Aken 2008; Pinelli e Ciabbari 2015; Biffi 2018).

La logica del controllo e della separazione tra migranti e autoctoni non solo rinsalda presunte appartenenze (Althabe 1996), ma istituisce una distanza che libera gli attori sociali implicati dal nominarla e produce una rafferma del legame sociale (Marabello 2020a). Nonostante tali indiscutibili criticità, nello studio dell'attraversamento da parte dei migranti e rifugiati

di quel complesso istituzionale che si attiva nelle politiche di accoglienza e che riguarda la salute, l'assistenza legale, l'insegnamento della lingua italiana, l'eventuale avviamento a percorsi formativi, la ricerca socio-antropologica sulle migrazioni può esimersi dal leggere la complessità caratteristica di quegli spazi intermedi che possono indicarci piste di lettura contro-intuitive?

Il pur svilito legame sociale può trovare inedita forma in spazi domestici e privati (Marabello e Riccio 2020), come rivelano diverse ricerche che prenderemo in considerazione nel prossimo paragrafo. Infatti, in diversi contesti europei la risposta dei cittadini alle politiche migratorie aggressive (Agier 2020; Ambrosini 2020a; Queirolo Palmas e Rahola 2020), se pur non maggioritaria, lascia intravedere pratiche di resistenza attiva, costruzione di strategie che assicurino il dovere di ospitalità nonostante l'ostilità delle politiche europee e statali, oltre a sperimentazioni generative di nuove modalità e idee di convivenza. Ed è proprio su questo termine (Marabello e Riccio 2021), che vorremmo prestare particolare attenzione ricollocandolo nella genealogia degli studi migratori. L'intento è quello di capire se in questo scenario sia possibile svelare empiricamente forme concrete, spesso invisibili o immaginate di convivenza o convivialità – come più comunemente definito in ambito socio-antropologico – dotandoci anche di strumenti analitici che ci permettano di leggerle più accuratamente tra le faglie delle politiche rivolte ai migranti.

Etimologicamente proveniente dal termine spagnolo “convivencia” per nominare il “vivere assieme” in un contesto multiculturale e multiconfessionale, il termine convivialità ha visto estendere il suo significato da una valenza normativa e morale ad una più prospettica. Paul Gilroy (2006) ha recuperato il termine per analizzare la Gran Bretagna post-imperiale animata da tensioni sociali, etniche e religiose con il fine di mettere in discussione il multiculturalismo degli anni novanta e la giustapposizione e gerarchizzazione tra gruppi. La convivialità ha poi assunto una nuova connotazione semantica: leggere, nella contemporaneità, i modi di “vita in comune” (Novicka e Vertovec 2013) osservando i processi di accomodamento dei conflitti, di ridefinizione dei gruppi e, non da ultimo, il prodursi dei significati del vivere insieme (Heil 2020).

Il dibattito internazionale sulle forme di convivialità ha, infatti, posto l'attenzione teorico-empirica sul dispiegarsi degli "incontri quotidiani" tra migranti e non migranti. Tuttavia nell'analisi dei quartieri, delle relazioni di prossimità, amicali o familiari, si è tralasciato l'impatto degli apparati statali e istituzionali che curvano le esperienze dentro l'arena sociale. Nel 2018 in concomitanza con l'annuncio, le proteste e l'applicazione del D. L. 113 04/10/2018, poi convertito in legge, che ha fortemente scosso le prassi di accoglienza e suscitato un dibattito tra ricercatori e operatori del settore coinvolgendo attivamente i migranti nelle manifestazioni e iniziative di protesta, abbiamo avviato a Bologna una ricerca etnografica che ha provato a ri-tracciare i legami tra migranti e non migranti in strutture di accoglienza sotto la pressione e "il ritmo incessante con cui spazi, soggetti e politiche subiscono trasformazioni e assestamenti di cui, talvolta, si perde la continuità degli eventi" (Tazzioli 2017; Marchetti e Pinelli 2017).

La ricerca ha permesso di indagare il senso della convivenza e della solidarietà studiando se proprio intorno alle donne madri di bambini nati in migrazione, considerate vulnerabili anche dal punto di vista giuridico, si potessero delineare circuiti di saperi e relazioni che favorissero, nelle strutture di accoglienza, la convivialità e i processi di inclusione sociale. Nell'esercitare una postura etnografica multifocale capace di leggere, nello spazio fisico domestico/pubblico, biografie, pratiche quotidiane, reti amicali e sociali che debordano e si nutrono di scambi di cose, oltre che di snodi, cambiamenti normativi e interventi locali, abbiamo potuto vedere come, paradossalmente e senza sminuire le asimmetrie di potere, potessero svelarsi "infrastrutture umane di convivialità". In accordo con la definizione di Simone (2015) le infrastrutture di convivialità sono persone, attori statali e prassi istituzionali locali di collaborazione che hanno favorito, accelerato o promosso forme di convivenza tra autoctoni e migranti.

A Bologna, guardando trasversalmente le politiche locali che hanno, al contempo, agito sul co-sviluppo e l'associazionismo migrante, sull'accoglienza, sull'interazione con i nuovi cittadini e sulla dimensione burocratica di relazione con il singolo – autoctono e migrante –, così come nella comunicazione e promozione della città, il governo locale ha plasmato un'idea della mobilità

come parte integrante della città. Questa digressione sulle forme politiche cittadine mira a rilevare come nell'etnografia contemporanea delle migrazioni il governo locale, le risorse, le pratiche organizzative di apparati statali, attori parastatali, procedure burocratiche e reti sociali dei migranti costituiscano le infrastrutture di mobilità e, nel caso specifico, infrastrutture di convivialità (Riccio 2019) facilitando e/o ostacolando la mobilità delle persone, nonché filtrando l'accesso alle risorse economiche e sociali disponibili.

Nella ricerca etnografica è emerso con chiarezza come, intorno alle migrazioni, i cittadini, il privato sociale e le istituzioni abbiano trovato, talvolta anche grazie al supporto della ricerca sociale, spazi di collaborazione concreta, talvolta minuta, creando veri e propri dispositivi acceleratori di inclusione di minori non accompagnati (per es. il progetto Vesta) e madri in accoglienza con bambini nati in migrazione (dove i bambini piccoli inseriti precocemente nei servizi 0-6 anni hanno socializzato le madri). D'altra parte, la co-abitazione tra migranti e non migranti, come nel caso dell'ospitalità di minori non accompagnati, ha permesso ai cittadini italiani di confrontarsi con il proprio Stato da un altro punto di vista, quello dello straniero, dell'estraneo, rivelando in questo modo l'impatto dei poteri burocratici tra i confini dei paesi di origine e destinazione.

La necessità di offrire risposte ai vuoti istituzionali del sistema di accoglienza si è intrecciata, nel contesto bolognese, con concezioni localmente determinate della cittadinanza, dei valori civici e religiosi, del senso di appartenenza a una comunità e dell'aiuto. In questo quadro in cui l'idea della partecipazione attiva, dell'altruismo e della prossimità ha contribuito a creare spazi di ri-organizzazione istituzionale, del terzo settore e dei cittadini, si intravedono delle risposte critiche a decreti e norme nutrite dalle retoriche dell'esclusione oltre che spazi di elaborazione della coesione sociale. Si ritiene che operare sulle infrastrutture di convivialità che rendono i migranti parte del tessuto sociale contribuisce, almeno potenzialmente, a plasmare città plurali e inclusive. Senza però dimenticare che i diritti universali di base devono essere ancora acquisiti e garantiti, affinché coloro che sono arrivati in diverse età delle migrazioni (Colucci 2018; Sorgoni 2022) non permangano alieni a vita (Marabello, Riccio 2021).

## ***Reti sociali migranti e non migranti***

Nelle teorie sulla migrazione la concettualizzazione di rete sociale (Piselli 1995) è stata di cruciale importanza per leggere nei processi migratori eventi, legami e opportunità in cui i migranti orientavano le proprie azioni nei contesti di partenza, transito e immigrazione. Questo approccio di ricerca, denominato *network analysis* che troverà applicazione in diverse versioni nella ricerca socio-antropologica in ambito urbano, è profondamente connessa alla Scuola di Manchester (Sacchi e Viazzo 2003; Riccio 2014; Capello et al 2023), dove vi era uno spiccato interesse a distinguere le determinanti e le qualità delle relazioni personali, affettive, economiche e parentali (Gluckman 1961; Mitchell 1966). Le reti sociali che prendono forma in spazi territoriali (villaggio, città e migrazioni pendolari, quartieri etc.) hanno permesso di spostare l'attenzione verso le azioni non immediatamente codificabili nelle norme dei gruppi sociali, sui legami amicali o di prossimità che intersecano alcune relazioni – come quelle riconoscibili su un piano socio-giuridico per es. coniugali o di parentela – creando spazi variabili di connettività tra i partecipanti delle reti. L'analisi e definizione delle reti sociali e dei reticoli migratori ha trovato nuova linfa all'inizio degli anni Novanta consolidando l'idea che i migranti agiscono e creano spazi, a minore o maggiore connettività, dentro un campo sociale transnazionale che lega il paese d'origine a quello di immigrazione (Glick Schiller et al 1992). La prospettiva transnazionale, con la sua osservazione di pratiche sociali, economiche e politiche transnazionali ha rimesso in discussione idee sullo spazio e sull'appartenenza permettendo di scorgere, più di recente, molteplici processi di connessione sociale tra le persone in cui le reti tendono anche a rarefarsi e ricostruirsi intorno a comuni condizioni di vita piuttosto che intorno a relazioni familiari, amicali e/o sociali, come descrive bene Arjun Appadurai (2011) nell'analisi dei movimenti sociali per la lotta della casa.

Reti di intenti, dunque, intersecano le reti sociali e i confini nazionali, spostando sempre più l'analisi sugli immaginari migratori e le pratiche di appartenenza, sulle idee che circolano anche e attraverso gli spazi di comunicazione digitale, sulle traiettorie dei migranti e i regimi di mobilità

(Glick Schiller e Salazar 2013) multipla che filtrano le destinazioni oltre che ostacolare la possibilità stessa di emigrare. Proprio i processi di creazione di nuove disuguaglianze da una parte e l'irrigidimento dei confini dall'altra orientano nuove strategie di ricerca volte a cogliere le reti sociali che, nella mobilità contemporanea, cambiano forma, stentano a emergere e/o si indeboliscono. Proprio intorno alla debolezza delle reti, alla loro rarefazione o invisibilizzazione si presenteranno alcuni spunti di riflessione tratti da alcune ricerche pregresse e, in particolar modo, dalla ricerca<sup>1</sup> prima menzionata condotta tra il 2018 e il 2020 nella città di Bologna che indagava i legami deboli (Granovetter 1973) tra popolazione migrante e popolazione non migrante osservando, da una prospettiva intersezionale, se si potessero individuare reti sociali formali e informali che attraversavano le strutture dell'accoglienza definendosi come infrastrutture di convivialità (Riccio 2019; Marabello 2020a).

La ricerca etnografica si è svolta in tre diverse strutture destinate a donne vulnerabili. Due di queste sono deputate all'accoglienza migranti (la prima accoglie donne richiedenti asilo e nuclei familiari, la seconda, più grande e articolata al suo interno, accoglie persone migranti con diversi regimi di permesso/condizione giuridica e con disabilità o vulnerabilità fisica/ mentale) l'ultima è destinata, più in generale, a donne in difficoltà che però accoglie, perlopiù, migranti in temporanea difficoltà o studentesse con background migratorio. L'osservazione partecipante ha previsto la partecipazione a riunioni d'equipe, incontri formativi e di supervisione degli operatori, le manifestazioni cittadine di protesta<sup>2</sup> contro le norme al tempo in discussione del D. L. 113 04/10/2018, poi convertito in legge e le ripetute occasioni per conversare, cucinare, supportare nello studio e conoscere, più in profondità, alcune donne migranti che vivevano in accoglienza. In particolare, sono state oggetto di analisi le reti formali e informali che legavano migranti e

---

<sup>1</sup> La ricerca dal titolo "Modi in comune: silenti infrastrutture umane di convivialità", che ci ha impegnato dal 2018 al 2020, è stata condotta presso l'Università di Bologna ed è stata promossa dalla Fondazione Alsos.

<sup>2</sup> Le proteste contro il Decreto Sicurezza e l'avvio di iniziative di sensibilizzazione sulle migrazioni e sulle condizioni lavorative hanno visto una partecipazione attiva di alcune donne (migranti e autoctone) interlocutrici di questa ricerca.

non migranti focalizzando l'attenzione sulle madri migranti e sulle reti che si dipanavano intorno ai bambini attraversando le strutture di accoglienza e favorendo l'instaurarsi di relazioni amicali, affettive, o di più semplice conoscenza. Nell'approccio di questa ricerca ritrovano eco le riflessioni maturate nello studio antropologico della città e delle reti sociali tra migranti e non migranti per cogliere le stesse idee soggiacenti al "fare città" (Agier 2020b; Marabello 2020a). Seguendo e analizzando le reti diadiche (tra due persone) e di parentela e, in particolar modo, quelle di una madre migrante e un bambino nato in migrazione, che implicano, come ben documentano le ricerche antropologiche consistenti processi di marginalizzazione (Pinelli 2017b, 2019; Taliani 2019) si mirava ad analizzare l'esistenza e consistenza di reti sociali tra migranti/non migranti ipotizzando che queste potessero esser risorsa per un processo di soggettivazione (di presa di parola e azione) in un contesto politico-economico avverso e particolarmente difficoltoso. L'ancoraggio di queste reti erano, dunque, le madri migranti in strutture di accoglienza e si sono ricostruiti i legami amicali interni e trasversali alla struttura di temporanea residenza, e quelli che le legavano ad altre persone sul luogo di lavoro piuttosto che altri genitori nel quartiere, scuola/nido dei propri figli. Althabe (1985) nella sua ricerca tra i co-residenti di case popolari nelle *banlieu* francesi proponeva di interrogare costantemente i contesti urbani e professionali dei diversi attori presenti e, d'accordo con questa proposta metodologica, il primo esempio di rete sociale emersa è quella che si è potuta ri-tracciare a partire da una iniziativa dell'organizzazione responsabile della accoglienza temporanea migranti che ha ideato un percorso condiviso di scambio di informazioni e supervisione all'equipe del servizio accoglienza – che dava residenza temporanea ai nuclei famigliari –, e del servizio educativo del nido che accoglieva quotidianamente i bambini in età pre-scolare. Proprio nello scambio di informazioni tra operatori, educatori e professionisti implicati si sono potuti intravedere i legami tra alcune donne accolte in diverse strutture di accoglienza. L'individuazione di legami e reti che connettevano le madri migranti tra loro prescindendo dalla struttura di accoglienza si sono, tra l'altro, rivelate utili agli stessi operatori quando occorreva risolvere conflitti di convivenza o difficoltà temporanee

nella conciliazione di vita e lavoro, se non gravi incomprensioni. Lo spazio abitativo e temporaneo destinato ai migranti ha delle sue particolarità specifiche: è una sfera intima con dei rapporti di parentela (madri con figli, nuclei di parentela genitori/ figli) ma le convivenze di persone e nuclei sono regolate da pratiche di governo e norme giuridiche di accesso in cui lo Stato dispone chi può abitarlo e per quanto tempo. E proprio per le procedure di accesso, regolamentazione e tempistica così come la forzata prossimità in spazi limitati e con delle regole, fissate e governate dall'organizzazione ma sovradeterminate dallo Stato nei suoi organi di competenza territoriale, la convivenza è un'arena di conflitto. Le reti sociali e amicali hanno permesso alle donne migranti di scambiare informazioni sulla vita abitativa nelle strutture, supportarsi nella cura dei figli durante il tempo di lavoro o, più semplicemente, per il disbrigo di attività quotidiane. Le reti, però, si sono estese oltre il gruppo/condizione di madri migranti in servizi di accoglienza connettendole ad altre madri conosciute presso il servizio nido e/o nel vicinato. Le reti, talvolta nate spontaneamente, in questo caso erano reti avviate su stimolo degli operatori che, intorno alla fatica dell'allevamento e cura dei bambini, avevano ideato laboratori e occasioni d'incontro destinati a migranti e non migranti nell'area del vicinato di quartiere o a madri migranti che abitavano in diverse strutture temporanee di accoglienza o ancora donne migranti – ma non richiedenti asilo – che vivevano, studiavano e/o lavoravano in Italia da un tempo prolungato. Accanto a queste reti stratificate che coinvolgevano donne di diversa età, provenienza e background migratorio, la cui connettività era molto variabile, sono stati rintracciati i legami deboli e spesso invisibili tra migranti in accoglienza e non migranti (talvolta madri esse stesse, ma non solo) che sorgevano in modo più informale e spontaneo. La definizione di legame debole che si deve a Mark Granovetter (1973) indica i legami meno densi di quelli familiari, coniugali o di profonda amicizia che però aiutano gli individui nella ricerca di un lavoro, nella riuscita di progetti personali. I legami deboli, come sostiene Favole (2020), pur nella loro natura sfuggente, non codificata dentro ruoli e norme sociali sono socio-poietiche ovvero contribuiscono a fare una società, a fare una città abitata da migranti/non migranti. Ma visto l'impegno della ricerca

antropologica a rilevare le tracce etnografiche dei processi socio-culturali dove scovare le reti e i legami deboli? Cosa e come posizionarsi per osservare? Nel 2018 il mondo dell'accoglienza è stato scosso dal disegno di nuove norme di regolamentazione nonché dalle manifestazioni di protesta che hanno coinvolto gli operatori dell'accoglienza, alcuni cittadini e migranti. Le reti di intenti nelle proteste hanno costruito un altro terreno di relazione tra migranti/non migranti? Rileggendo a ritroso i dati di campo emerge come questo si sia configurato come un nuovo terreno in cui condividere intenzionalità e scambiare idee e rafforzare pregresse relazioni.

L. S. una donna camerunense con una bambina già inserita da due anni nei servizi educativi del nido e della scuola dell'infanzia, che parla piuttosto bene l'italiano e il francese, ha preso attivamente parte alle proteste stratificando e ri-articolando ulteriormente le reti ben solide che la connettevano a un gruppo di mamme della classe frequentata dalla figlia grazie anche alle quali era riuscita a frequentare un corso di formazione professionale. L'inserimento al nido della figlia di L. S. è stato cruciale per la madre. Ha avuto un supporto nella cura, tempo libero per studiare e, attraverso le relazioni della bambina, ha costruito rapporti personali con alcune famiglie non migranti confermando che, spesso, sono i bambini che socializzano le madri (Strathern 1992; Grilli 2019). Le difficoltà di V. N. nel tessere relazioni significative nella classe del figlio, invece, non le hanno precluso la possibilità di scoprire e coltivare uno spazio di relazione consistente e privilegiato con una donna anziana, vicina di casa e non migrante che per V. S. è stato di gran supporto nel trovare un piccolo alloggio nel post accoglienza così come nella cura del bambino nell'avvio dell'inserimento scolastico.

Le donne, divenute madri in migrazione, spesso sole, intrattengono relazioni stratificate con insegnanti, operatrici, vicini di casa, facendo emergere circuiti affettivi (Cole e Groes 2016) che *in nuce* contengono semi di rigenerazione sociale quando l'impianto securitario della gestione dei migranti lascia nell'accoglienza uno spazio possibile di sperimentazione sociale che induce processi di apertura al quartiere, ai servizi e alla città stessa. Sono le forme concrete dell'accoglienza che prendono forma tra mandati istituzionali e competenze professionali che orientano/ non ostacolano reti sociali

immaginando che ci possa esser spazio per pensare altre forme di partecipazione dei migranti alle società d'approdo? Attraverso reti sociali stratificate, che implicano anche scambi materiali e legami tra migranti e non migranti si genera una nuova società o, quanto meno, si rende lo straniero ospite e non più solo beneficiario? Quale relazione esiste tra diritto a migrare, esser accolti e ospitalità?

### *La casa e l'ospitalità dei migranti*

Il dibattito sull'ospitalità che ha visto confrontarsi filosofi, politologi e antropologi, ha una caratterizzazione carsica. Alcuni eventi specifici come, i movimenti di popolazione in Europa in seguito alla guerra nei Balcani negli anni Novanta o, più di recente, gli effetti sull'irrigidimento dei confini europei e della destabilizzazione politica, che ha fatto registrare consistenti arrivi via mare tra il 2014 e il 2017, hanno riattivato forme di protesta dei cittadini europei nel ripensare l'ospitalità come oggetto di politiche migratorie. Questo dibattito, come spesso accade nel campo delle migrazioni, rilegge la fenomenologia dei processi auspicando un posizionamento rispetto ai diritti – sempre più mancati –, alle politiche e alle retoriche – sempre più escludenti – in cui i migranti forzati sono narrati come effetto di crisi contingenti dove la carenza di risorse imporrebbe criteri di selezione sulla base “di meritevolezza” o meno nell'accesso all'Europa.

Le posizioni di Derrida (2000) sono al centro di questo dibattito perché il filosofo, attraverso esempi provenienti dal mondo greco e in particolare dall'Apologia di Socrate o dai testi biblici, discute le forme di ospitalità e sacralizzazione dell'ospite, postulando l'esistenza di un'ospitalità incondizionata che diverrebbe il principio fondativo di un'etica, una sorta di imperativo morale che antecede la relazione tra cittadini e stranieri o per riprendere le categorie utilizzate in queste pagine tra migranti e non migranti. L'ospitalità incondizionata che comporta, nella visione di Derrida, di non fare domande allo straniero che giunge precede logicamente le leggi, più o meno ingiuste, che vengono scritte; per esistere ha bisogno di leggi che la neghino, la minaccino talvolta la corrompano o la snaturino (Der-

rida e Dufourmantelle 2000: 86). Dal punto di vista dell'analisi antropologica, che, pur nutrendosi del dialogo con i problemi filosofici, osserva il prodursi delle esperienze condivise e analizza i valori morali nel contesto socio-culturale in cui vengono enunciati, l'attenzione si sposta su come si strutturi la relazione o il patto di ospitalità (Benveniste 2001), su quali siano i soggetti del patto di ospitalità e su quali siano le pratiche e le norme per cui uno straniero può divenire un ospite o si concepiscano ed elaborino le condizioni dell'ospitalità stessa.

Pitt Rivers (1968) nei suoi studi sull'Andalusia riflette sul carattere ambivalente dell'ospitalità e sulla fragilità delle relazioni tra ospite e ospitato che si fonda sulla complementarità dei ruoli e sulla tensione tra calcolo e spontaneità, regole ed emozioni innescando lo scambio di doni e contro-doni sino a quando l'ospite rimarrà tale e non verrà incorporato nella società ospitante. L'ambivalenza è al centro delle riflessioni anche di Agier (2020) sugli Hausa, dove l'ospitalità incondizionata dello straniero è tutt'altro che gratuita perché consente di acquisire capitale simbolico e estendere il perimetro di controllo sociale e, nonostante l'asimmetria delle relazioni implicate, prevede reciprocità, oltre che un tempo già definito. Sebbene non sia questa la sede per ripercorrere e commentare il corpus etnografico sull'ospitalità, alcuni nodi – tra cui le forme culturali assunte da quella che è stata definita ospitalità incondizionata, l'ambivalenza, la temporalità e il confine tra cittadino/straniero tra migrante/non migrante – sono importanti anche per rileggere le pratiche di ospitalità dei migranti negli spazi domestici dell'Europa contemporanea. Nella spontaneità e frammentazione della protesta di alcuni cittadini europei negli anni 2000 che si sono configurate talvolta come veri e propri atti di disobbedienza civile di fronte a leggi ritenute ingiuste potremmo cogliere la tensione, indicata da Derrida, tra ospitalità incondizionata e leggi che la corrompono, la negano. Tra le diverse ed eterogenee esperienze in cui l'ospitalità dei migranti ha caratterizzato le contestazioni all'irrigidimento dei confini, così come azioni di risposta e solidarietà sino a diventare parte delle politiche di accoglienza, su queste ultime si focalizzerà l'attenzione. Nel 2016 nasce a Bologna un progetto dedicato all'accoglienza in famiglia di neo maggiorenni per lo più accolti

in comunità alloggio<sup>3</sup>, denominato “Vesta<sup>4</sup>”, per rispondere alla duplice esigenza di supportare i minori non accompagnati nel passaggio piuttosto delicato quanto repentino all’adulthood giuridica e sociale (cfr. Walker e Gunaratman 2021) e, dall’altra, di rispondere alle diverse istanze di gruppi laici e cattolici della società civile bolognese che chiedevano di impegnarsi in prima persona per rispondere alle prese di posizione e alle retoriche del Ministero dell’interno Italiano sulle migrazioni. Il progetto Vesta aveva l’obiettivo di rinforzare la capacità di soggettivazione dei minori/neomaggiorenni migranti, attraverso un periodo di ospitalità in famiglia innescando un processo virtuoso di inclusione sociale. L’ospitalità temporanea prevedeva norme specifiche sugli spazi (una stanza esclusiva e dedicata all’ospite) e delle fasi di avvicinamento tra ospite e ospitato predisposto dall’ente organizzatore che disponeva le combinazioni ospite/ospitante, e supportava monitorava la relazione di ospitalità che prevedeva un tempo limitato e ben definito. Nella ricerca che Selenia Marabello ha avviato con Maria Luisa Parisi (Marabello e Parisi 2020) si è evidenziato come l’idioma di parentela fosse utilizzato tra ospite e ospitanti. Si chiamavano vicendevolmente madre/figlio evidenziando l’asimmetria delle relazioni che, facendo perno sull’età, comportavano ruoli complementari e reciprocità di alcune azioni come doni ricevuti dai minori e contro-doni come il tempo dedicato agli ospitanti. Nell’ospitalità del progetto Vesta emerge, in modo chiaro, come il patto di ospitalità consta di più soggetti: il neomaggiorenne, la famiglia ospitante, l’organizzazione che si pone come dispositivo di mediazione intersoggettiva ma, pur cercando di far leva sulle potenzialità inclusive dell’ospitalità,

---

<sup>3</sup> La prima esperienza italiana del genere è “Rifugio Diffuso Accoglienza in Famiglia” che, dal 2008, a Torino, si occupa di affidamento familiare; dal 2015 il progetto è inserito nella rete SPRAR. In Emilia-Romagna le prime sperimentazioni sono negli SPRAR di Parma e Fidenza con il progetto “Rifugiati in famiglia” di CIAC Onlus. Per un approfondimento sul tema si rimanda agli atti del convegno organizzato da CIDAS e UNHCR il 19/12/2018 a Bologna dal titolo: “A Casa Nostra. Esperienze di Cittadini e Cittadine Accoglienti nell’ambito delle progettualità SPRAR” [https://www.progettovesta.com/wp-content/uploads/2019/07/A-casa-nostra\\_atti-convegno.pdf](https://www.progettovesta.com/wp-content/uploads/2019/07/A-casa-nostra_atti-convegno.pdf)

<sup>4</sup> Ideato dalla Cooperativa Camelot oggi CIDAS, ente gestore per la Città Metropolitana di Bologna di progetti dedicati alla seconda accoglienza di MSNA, adulti, nuclei familiari, soggetti con vulnerabilità sanitaria/mentale e LGBT.

media ed espleta, in una logica di sussidiarietà, lo Stato e le sue norme sulla migrazione. Nelle parole dell'organizzazione promotrice Vesta ha consentito di mitigare alcuni degli effetti delle politiche aggressive nei confronti dei migranti raccogliendo l'istanza personale di alcuni cittadini che hanno volutamente aperto lo spazio domestico a uno sconosciuto dentro una logica organizzativa che regola l'ospitalità stemperandone il carattere di non condizionalità. Boccagni e Giudici (2022) hanno parlato di queste scelte, spesso di carattere personale, come "domopolitiche" dove lo spazio privato viene utilizzato a fini di azione pubblica. Nelle domopolitiche, così regolate da soggetti terzi, il patto di ospitalità prevede l'ospitante, l'ospitato, l'ente di mediazione e lo Stato che, per quanto rimanga apparentemente sullo sfondo, è ben presente proprio perché definisce il perimetro dei diritti dei migranti relazionandosi al contempo agli stranieri e ai suoi cittadini. Inoltre, i cittadini ospitanti s'imbattono nello Stato, come testimoniano le interviste, ogniqualvolta i migranti ospiti sperimentino limiti, divieti e difficoltà burocratiche connesse alla sfera del lavoro/istruzione, alla sfera dei diritti sul ricongiungimento familiare e/o la mobilità in Europa e verso il paese d'origine.

Nelle analisi dei progetti un Rifugiato in Famiglia (che precede cronologicamente Vesta su un altro territorio) e Tandem, Giuffrè e Marchetti (2020) evidenziano come le ragioni personali piuttosto che gli intenti di posizionamento – emersi, in modo netto, tra gli intervistati di Vesta in antitesi alle politiche governative o statali sulle migrazioni –, siano spesso la motivazione forte che orienta questa scelta di ospitalità. Le autrici sottolineano poi come la condivisione quotidiana dello spazio domestico abbia permesso di decostruire stereotipi reciproci tra migranti/non migranti restituendo alle persone quella dignità che nel processo di profughizzazione (Koshravi 2019) dei migranti è costantemente sotto attacco. Nel descrivere e analizzare la condivisione del cibo e le pratiche del far casa dei migranti, con una testimonianza di quanto la possibilità di parlare la lingua madre nello spazio domestico permetta di sentirsi riconosciuti, spostano l'accento dall'ospitalità alla convivenza. E questo passaggio, documentato etnograficamente, riapre dei nodi teorici quando la convivenza – cui si aspira –,

non si limita allo spazio privato e domestico ma connota e si realizza nello spazio pubblico, in cui i legami deboli, indeboliti o silenti tra migranti/non migranti contribuiscono al farsi della società.

L'ospitalità messa a sistema in alcuni progetti di accoglienza nel centro-nord Italia, dal 2015 ad oggi, lascia intravedere non solo il patto di ospitalità ma la relazione tra cittadini/migranti e Stato allargando ad altre componenti sociali come la società civile e le organizzazioni del terzo settore. Cogliere questi processi, limitati e ancora poco indagati, contribuisce alla creazione di legami densi tra migranti/non migranti e prova a ri-disegnare lo scenario di azione e soggettivazione dei migranti pensandoli dentro processi sociali più frammentati, ambivalenti e articolati piuttosto che in una singolare ed esclusiva relazione con lo Stato. Riflettere *sul continuum* tra le pratiche di ospitalità spontanea e organizzata, sulle pratiche di dissenso che contestano l'impianto securitario delle politiche migratorie e denunciano il nanorazzismo (Mbembe 2016) in cui i giovani migranti e le madri migranti s'imbattono permette un'analisi dei processi di politicizzazione incipiente (Marabello e Parisi 2020, 2021), talvolta non riconosciuta dagli interlocutori di ricerca che si limitano a esprimere ragioni personali (Giuffrè e Marchetti 2020; Boccagni e Giudici 2022), degli spazi domestici lasciandoci osservare il costituirsi di spazi ibridi tra Stato, privati cittadini, organizzazioni della società civile.

I dati delle ricerche qui presentate, pur permettendo di leggere micro-pratiche virtuose che propongono di ripensare l'ospitalità, le reti sociali e le forme di convivenza tra migranti e non migranti non mirano a comunicare una visione rosea dell'accoglienza bensì di rileggere, nelle pratiche concrete ed effettive di gestione della mobilità contemporanea, le tensioni socio-politiche che si generano, le contraddizioni che si evincono e le ri-articolazioni tra idee, storie e posizionamenti nei contesti locali. Gli snodi locali e le forme concrete della geo-politica raccontano un rapporto complesso e inverso a quello descritto in cui l'istituzionalizzazione delle pratiche di accoglienza svuota e cambia di segno l'ospitalità temporanea fratturando l'idea stessa di convivenza su un territorio. Un buon esempio per pensare l'articolazione e disarticolazione dei processi storico-istituzionali è quello

fornito da Quagliariello (2021) nel caso di Lampedusa. Infatti le pratiche di ospitalità spontanea dei migranti da parte degli abitanti dell'isola, in cui gli spazi domestici venivano temporaneamente aperti per condividere commensalità e solidarietà, vengono progressivamente separate e scisse dalle prassi di accoglienza, volte sempre più duramente a controllo e confinamento. Nella gestione delle migrazioni a Lampedusa con la militarizzazione delle aree e l'impossibilità di accesso ai centri di accoglienza da parte della popolazione locale, non si è solo contribuito in una logica macro a tracciare – spettacolarizzandolo – il confine del mediterraneo ma si sono ridisegnati i confini interni della stessa popolazione lampedusana agendo una distinzione tra chi pratica, sollecita o nega l'ospitalità.

Questo saggio, attraverso le annotazioni sulle reti sociali stratificate lungo il tempo e i decenni di immigrazione straniera in Italia (Colucci 2018) e osservando tentativi di convivenza e modelli alternativi di ospitalità, ha avuto come obiettivo di illuminare alcuni interstizi (Riccio e Tarabusi 2018) potenzialmente fruttuosi per chi opera nell'accoglienza e inclusione dei migranti. Idealmente, l'operatore che si muove nel sistema accoglienza dovrebbe provare a facilitare l'inversione del processo evidenziato dalla ricerca di Quagliariello (2021) a Lampedusa, ovvero tentare di temperare le rigidità procedurali e le disposizioni classificatorie per espandere contemporaneamente il margine di manovra relazionale tanto da stimolare le reti sociali spontanee e potenzialmente foriere di convivialità e coesione sociale. Attraverso il prisma dell'accoglienza diventano un valore aggiunto lo sguardo, l'analisi e la comprensione che si possono trarre da un approccio antropologico che, posizionandosi al centro delle reti sociali e i processi di convivenza, mette in grado di empatizzare con le persone migranti e non migranti e, attraverso la conoscenza delle storie di vita, creare spazi sociali per riconoscere diritti e pensare i limiti e le condizioni dell'accoglienza stessa.



# Sensibili al genere?

## Visibilizzazione e invisibilizzazione del genere nel sistema d'asilo in Italia

CHIARA PILOTTO

### *Introduzione*

Nelle politiche dell'asilo e nei progetti di accoglienza rivolti a persone richiedenti asilo e rifugiate, il genere è un concetto talmente evidente da risultare quasi scontato. “Uomini” e “donne” sono categorie alle quali si fa continuamente riferimento, e con finalità diverse: se ne parla per descrivere la popolazione migrante che arriva in Europa, ma anche per organizzare l'aiuto che le politiche umanitarie dei governi mettono in campo, distinguendo ad esempio i centri di accoglienza “maschili” da quelli “femminili”. Inoltre, il genere entra a pieno titolo nella procedura legale di valutazione della domanda d'asilo dal momento che, secondo i criteri stabiliti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), la violenza di genere costituisce uno dei terreni sui quali si gioca il riconoscimento della protezione internazionale. Per una donna richiedente asilo, dimostrare di essere stata vittima o a rischio di violenza maschile nel proprio Paese d'origine può favorire l'ottenimento di un permesso di soggiorno per asilo, così come accade per le persone LGBTQI+ provenienti da contesti di discriminazione e criminalizzazione delle identità di genere e degli orientamenti sessuali percepiti in contrasto con l'eteronormatività dominante. Ma cosa si intende per “genere”, e cosa identifica la “violenza di genere”?

Nelle elaborazioni politico-teoriche del femminismo e dei movimenti LGBTQI+, così come nelle scienze sociali che con esse si sono poste in dialogo, l'idea di “genere” è stata introdotta per marcare da un lato il suo

scollamento con il sesso inteso come identità biologicamente determinata, e dall'altro per sottolineare come la binarietà del maschile e del femminile sia socialmente e culturalmente costruita, più che essere un fatto di "natura" oggettivamente dato. In questo senso l'antropologia ha, fin dai suoi albori, contribuito in modo importante allo sviluppo del dibattito teorico sul genere, a partire dai primi studi etnografici di Margaret Mead (Mead 1928, 1935, 1949). Vivendo fra gli abitanti delle isole del Pacifico meridionale e occidentale negli anni Venti e Trenta del secolo scorso, l'antropologa americana aveva studiato la formazione della mascolinità e della femminilità nelle diverse fasi di crescita ed educazione dei giovani. Comparando i risultati della sua ricerca con alcune osservazioni sugli adolescenti della società nordamericana dalla quale proveniva, Mead fu fra le prime a rilevare come "maschile" e "femminile" non fossero categorie universali, ma acquisissero qualità diverse in base alla società considerata. La loro variabilità culturale era quindi il risultato di processi sociali e culturali che attribuivano al maschile e al femminile norme, valori e significati diversi, non direttamente collegati al sesso biologico. Pur continuando a considerare il maschile e il femminile come complementari, gli studi di Mead furono centrali per iniziare a pensare alla distinzione fra sesso e genere, ponendo le basi per l'antropologia di genere che si sarebbe sviluppata qualche decennio più tardi.

Nel contesto storico dei movimenti di contestazione che si imposero nel mondo euroamericano a partire dagli anni Sessanta e Settanta, queste riflessioni si svilupparono in modo significativo in seno al movimento delle donne e al pensiero femminista emergente in quel periodo. In una prima fase l'interesse principale fu quello di portare alla luce l'esperienza delle donne, denunciandone il silenziamento tanto nella società patriarcale che nel discorso scientifico (cfr. Declich 2020). La critica femminista non si limitò però a comprendere come le differenze fra i sessi dipendessero dalla cultura e non dalla "natura", ma andò ad analizzare le modalità attraverso cui il "sistema sesso-genere" (Rubin 1975) contribuì a generare la disuguaglianza sociale ed economica fra uomini e donne. In questa prospettiva la mascolinità e la femminilità non apparivano più come qualità intrinseche degli "uomini" o delle "donne", né come mere costruzioni sociali e culturali

funzionali alla riproduzione di una data società. Esse vennero piuttosto definite come i prodotti di relazioni asimmetriche fra gruppi sociali, mettendo in luce il costitutivo rapporto fra società, cultura e potere. Nel solco del femminismo materialista, ad esempio, diverse antropologhe in Francia e in Italia studiarono come queste relazioni di potere si costituissero attraverso l'appropriazione della sessualità delle donne da parte degli uomini e la divisione sessuale del lavoro, che “naturalmente” incaricava le donne del lavoro riproduttivo, domestico e di cura (Guillaumin 1992; Mathieu 1991; Tabet 2004, cfr. Aa. Vv. 2013). La relazionalità asimmetrica costitutiva del genere rompeva quindi l'illusione di un'automatica corrispondenza fra sesso e genere, natura e cultura: la docilità, la modestia, la compostezza, e la passività attribuite al femminile, in opposizione alla forza e al vigore del maschile, non erano più percepite come caratteristiche “naturalì” ma bensì parte di un sistema sociale che produceva la subordinazione delle donne in quanto gruppo sociale sottoposto al dominio maschile e alle diverse forme di violenza che esso legittima<sup>1</sup>. Seppur con un approccio differente, riflessioni analoghe sul rapporto fra cultura e potere furono condotte anche dal sociologo francese Pierre Bourdieu (1998) a partire dalla sua analisi etnografica della società cabila in Algeria. Il problema della violenza maschile venne analizzato interrogando il suo occultamento nelle società patriarcali, mostrando come il dominio maschile si articoli attraverso l'interiorizzazione delle strutture di potere non solo da parte dei dominanti ma anche dei dominati, cosicché la violenza stessa non sarebbe più percepita in quanto tale ma normalizzata all'interno delle stesse strutture.

Se la disarticolazione del nesso fra sesso e genere ha posto le basi per gli studi sulle identità non binarie, proprio la critica intellettuale derivante dall'attivismo LGBTQI+ ha messo in discussione la teoria costruttivista del genere, accusandola di aver sostituito il determinismo della “natura” con il

---

<sup>1</sup> È interessante notare che, prima delle teorie sull'intersezionalità di sesso, razza e classe che saranno promosse dal femminismo nero e postcoloniale, il femminismo materialista francese ha esteso la critica al concetto di “sesso” a quello di “razza”, iscrivendo a pari modo nell'ordine del politico, e non del biologico, i presupposti della naturalizzazione della differenziazione razziale (cfr. Guillaumin 1992).

determinismo della “cultura” (Butler 1990). A partire dagli anni Novanta tale critica ha portato a considerare non solo la dimensione di costruzione sociale e culturale del genere e le sue determinanti storico-politiche, ma anche l’agency dei soggetti, ovvero i margini di manovra e gli elementi di creatività e desiderio che entrano in gioco nel rapporto che, attraverso il corpo e la sessualità, una persona costruisce con sé stessa e con il mondo. Il genere è quindi ripensato in termini di azione sociale e politica, e la sua fluidità è concepita come potenziale per scardinare le norme che confonderebbero i soggetti a un’identità statica. In senso analogo il corpo viene così concepito come materia malleabile, attraverso cui il potere si fa e si disfa: secondo la teoria della performatività introdotta dalla filosofa statunitense Judith Butler, il genere non implica semplicemente un’interiorizzazione delle norme e delle strutture di potere, ma è costituito in primo luogo dai soggetti, attraverso le loro azioni e i loro comportamenti (Butler 1993). In questo senso il genere attraversa – e spesso eccede – le norme di genere (Butler 2004).

Alla luce degli sviluppi del dibattito sul genere, l’antropologia ha evidenziato come il genere non si limiti ad essere semplicemente una delle molte forme del sociale, ma costituisca piuttosto una lente privilegiata attraverso la quale comprendere i rapporti sociali tout court (Ribeiro Corossacz e Gribaldo 2010). Il rapporto fra antropologia e genere risulta quindi particolarmente proficuo nello studio dei fenomeni sociali e culturali: da un lato, il genere rimanda ai processi di differenziazione, categorizzazione e gerarchizzazione (Busoni 2000) ai quali gli studi antropologici si sono storicamente rivolti, e dall’altro ribadisce la centralità della nozione di “posizionamento” che ha interessato la svolta riflessiva della disciplina. Negli ultimi decenni, infatti, l’antropologia ha interrogato le sue stesse modalità di costruzione della conoscenza e di rappresentazione della realtà sociale, riportando il soggetto della conoscenza in primo piano e mettendo in discussione la presunta neutralità del discorso scientifico. Sotto l’influenza degli studi postcoloniali, la conoscenza prodotta sugli Altri è quindi situata criticamente all’interno di precisi sistemi di potere/sapere, nei quali risulta centrale il posizionamento di chi produce conoscenza e di chi ne è reso oggetto. Il femminismo delle

donne afroamericane e più in generale il cosiddetto “femminismo postcoloniale”, criticando la presunta universalità degli assunti teorico-politici delle femministe bianche, occidentali e di classe media, ha portato un contributo fondamentale alla riflessione sul posizionamento, introducendo il concetto di intersezionalità (Combahee River Collective 1979; Crenshaw 1989; Yuval-Davis 2006). Tale contributo ha permesso di non isolare l'analisi di genere da altre dimensioni del potere, ma piuttosto di potenziare la sua capacità euristica studiando simultaneamente i processi di classificazione e dominazione entro cui il potere opera e gli attori sociali si formano come soggetti a partire dall'incrocio di diverse categorie di appartenenza come il sesso, la razza, la classe, la religione.

Alla luce di queste considerazioni, perché è necessario abbracciare una prospettiva di genere per riflettere sul sistema di asilo e accoglienza delle persone richiedenti asilo e rifugiate in Italia? Le dimensioni della relazionalità, del potere e del posizionamento dei soggetti, che gli studi sul genere hanno messo in luce, ci invitano a situare la nostra discussione sul rapporto fra genere e sistema d'asilo all'interno dei rapporti sociali e istituzionali che lo costituiscono. A partire da un approccio antropologico, il presente saggio intende riflettere su come il concetto di genere diventi in diversi modi operativo nelle politiche dell'asilo e dell'accoglienza, ovvero contribuisca a “fare” queste stesse politiche così come i soggetti che ne sono coinvolti. Viceversa, l'analisi metterà in luce anche come lo stesso concetto di genere venga ridefinito tramite i processi innescati dalle politiche dell'asilo. Come accennato più sopra, tre sono le modalità che qui verranno analizzate rispetto all'operatività del genere in questo ambito: *i processi di categorizzazione e classificazione della popolazione richiedente asilo*, e in particolare la distinzione fra uomini e donne intesi come gruppi sociali diversamente “vulnerabili” (dove nel gruppo delle donne sono spesso inclusi anche i bambini); *la definizione giuridica della violenza di genere* che sostiene l'accesso all'asilo; *le pratiche quotidiane del lavoro dell'accoglienza* dove, da un lato, il genere acquisisce particolare rilievo nella relazione fra operatrici/operatori e beneficiari/e, e dall'altro, dà forma a specifici modi di fare esperienza del sistema di accoglienza stesso. Le prime due modalità saranno discusse attra-

verso il dibattito che nelle scienze sociali esse hanno generato, sulla scorta dell'analisi critica delle trasformazioni normative, dei discorsi pubblici e delle pratiche istituzionali che si sono succeduti in Italia negli ultimi anni. Collocandosi nel quadro degli studi antropologici più recenti su migrazioni, rifugiati e genere, la riflessione sul lavoro nel sistema di accoglienza si baserà soprattutto sull'esperienza dell'autrice come operatrice in strutture CAS dedicate a donne e bambini, e poi come coordinatrice dei progetti SAI/ex-SPRAR in Emilia Romagna, dal 2016 al 2022.

### *Vulnerabilità, controllo e abbandono istituzionale: l'esperienza delle donne rifugiate*

Gli studi antropologici che hanno abbracciato una prospettiva di genere per affrontare il tema delle migrazioni forzate e dell'asilo si sono il più delle volte focalizzati sull'esperienza delle donne rifugiate. Questi studi hanno messo in luce come il genere sia operativo nella costruzione del discorso pubblico e mediatico sui rifugiati fin dai primi momenti dell'approdo, distinguendo uomini e donne a partire dal loro arrivo in Italia. A questo proposito Barbara Pinelli ha riflettuto sulla produzione delle immagini nella gestione degli sbarchi introdotta con l'operazione Mare Nostrum a partire dal 2015 quando, accanto alle politiche di controllo delle frontiere e di restringimento dell'immigrazione, il governo italiano ha promosso il suo impegno nella missione umanitaria di "salvare le vite". In questo contesto storico-politico in cui repressione e compassione si mescolano in un'ambiguità che si rivela essere strutturale (Fassin 2005), Pinelli ha evidenziato come nel discorso pubblico e mediatico la femminilità sia stata assunta a simbolo della "vittima perfetta" attraverso l'immagine della donna velata con bambino (talvolta velata proprio con la coperta isotermica consegnata dagli attori umanitari al momento dello sbarco), iconografia di una pietà secolare che rafforza la ragione umanitaria delle politiche statali (Fassin 2018). In contrasto con la mascolinizzazione dei "trafficienti di esseri umani", la presunta passività della madre rifugiata rimanda ad un'idea di innocenza che

giustifica l'aiuto dello Stato e al contempo destoricizza l'esperienza delle donne rendendole corpi anonimi (cfr. Malkki 1996).

Molti studi hanno indagato i processi discorsivi e istituzionali attraverso cui donne e bambini sono fatti rientrare nella categoria dei "vulnerabili", dando luogo ad un "umanitarismo sessuale" (Mai 2016) che associa la condizione di vulnerabilità all'appartenenza di genere (ed età). Gli approcci critici hanno messo in luce come il concetto di vulnerabilità in relazione alle migrazioni forzate venga mobilitato in particolar modo come una qualità ontologica di alcuni gruppi specifici, contribuendo a rimuovere le specifiche condizioni storico-politiche che hanno prodotto le esperienze di violenza e trauma nella vita delle persone e nelle loro singole storie. In questo senso l'immagine di donne e bambini politicamente prodotta e socialmente condivisa nel contesto di chiusura delle frontiere europee, li trasforma in soggetti meritevoli di aiuto: i vissuti di violenza che li definiscono come "vittime" vengono collegati ai soli contesti di origine o di transito, laddove la missione umanitaria del Paese ospitante si configura come una missione civilizzatrice in cui il genere diviene uno dei vettori di esotizzazione o etnicizzazione (Ong 2005) delle Altre.

Tuttavia, accanto alla fragilità percepita come caratteristica intrinseca di specifici gruppi umani quali donne e bambini, l'idea di "vulnerabilità" va piuttosto ricondotta a una condizione in cui le persone migranti vengono a trovarsi non solo in relazione ai vissuti di violenza legati a contesti lontani, ma anche rispetto ai processi di vulnerabilizzazione che gli stessi stati ospitanti mettono in opera attraverso le politiche di gestione dell'immigrazione. Ancor prima della cosiddetta "crisi dei rifugiati", gli studi critici sulle migrazioni avevano messo in luce come le politiche di chiusura delle frontiere e l'assenza di possibilità legali per arrivare in Europa producano incertezza e maggiore esposizione a situazioni di violenza e sfruttamento, generate in particolare dall'attraversamento illegale dei confini e dalla condizione di "deportabilità" nei contesti di arrivo (Ciabbari 2020; De Genova 2002; Khosravi 2019).

L'intrinseco rapporto fra la missione di protezione dei "vulnerabili" e quella di restrizione dell'immigrazione alla base delle recenti politiche degli

stati nazione europei, è ben dimostrato in Italia dall'invenzione politica degli "sbarchi selettivi" promossa dall'appena instauratosi governo "Meloni" nel novembre 2022. Facendo seguito a una politica di criminalizzazione del salvataggio in mare, inaugurata già nel 2017 dal "Decreto Minniti"<sup>2</sup>, la missione di "salvare le vite" viene subordinata all'interesse nazionale rendendo sempre più esplicita una gestione delle migrazioni in termini di sicurezza e difesa dei confini. A questo periodo risalgono anche i primi accordi fra Italia e Libia, volti all'esternalizzazione del controllo delle frontiere attraverso la collaborazione con le autorità libiche al fine di contenere le partenze dei migranti dal territorio africano<sup>3</sup>. Il progressivo spostamento delle politiche nazionali italiane dall'"ethos compassionevole" della ragione umanitaria a un approccio sempre più orientato verso la restrizione degli ingressi, si è consolidato attraverso i Decreti Sicurezza firmati dal successivo Ministro degli Interni Salvini<sup>4</sup>, che limitavano ulteriormente gli sbarchi e, più in generale, le possibilità di accesso all'asilo. L'ambiguità nell'uso del concetto di "vulnerabilità" all'interno delle politiche statali volte alla restrizione dell'immigrazione si è rivelata centrale nella più recente evoluzione delle decisioni governative in termini di "sbarchi selettivi" e "carichi residuali", espressioni circolate nel dibattito pubblico attraverso le dichiarazioni di

---

<sup>2</sup> D.L. 17 febbraio 2017 n. 13, poi convertito nella legge n. 46/2017.

<sup>3</sup> Il *Memorandum d'intesa* è stato firmato a Roma il 2 febbraio 2017 dal Presidente del Consiglio dei Ministri Paolo Gentiloni e da Fayez Mustafa Al-Serraj, Capo del Governo di riconciliazione nazionale dello Stato libico. Il film di Andrea Segre "L'ordine delle cose" (2017) racconta bene, seppur in forma non documentaristica ma di finzione, l'ambiguità degli accordi Italia-Libia in relazione al contesto del conflitto militare e alla frammentazione dell'autorità politica sul territorio libico, così come alle gravi violazioni già largamente denunciate dalle organizzazioni per i diritti umani rispetto al sistema di confinamento, sfruttamento e violenza a cui le persone migranti vengono sottoposte da anni.

<sup>4</sup> D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, poi convertito nella legge n. 132/2018. Nonostante il successivo governo "Conte II" abbia apportato importanti modifiche ai "Pacchetti Sicurezza", il "Decreto Lamorgese" (D.L. 21 ottobre 2020 n. 130, poi convertito nella legge n. 173/2020) ha ridotto ma non rimosso la penalizzazione delle ONG impegnate nei salvataggi in mare, continuando a prevedere la possibilità che il Ministero degli Interni, con l'approvazione del Ministero della Difesa e quello delle Infrastrutture e dei Trasporti, possa vietare alle navi l'ingresso nei porti italiani.

ministri ed esponenti politici italiani dopo la vittoria alle elezioni del partito della destra nazionalista “Fratelli d’Italia”. Nel novembre 2022 le tre imbarcazioni “Ocean Viking” di Sos Méditerranée (234 persone a bordo), “Geo Barents” di Medici Senza Frontiere (572 persone a bordo) e “Humanity 1” di Sos Humanity (179 persone a bordo), sono state bloccate nel porto di Catania con il divieto di far sbarcare le persone a bordo. Dopo giorni di accesi dibattiti e aspre critiche, che hanno coinvolto l’opinione pubblica europea, il governo italiano ha proposto di “selezionare” chi far sbarcare proprio secondo il criterio della “vulnerabilità”: donne e bambini, insieme alle persone classificate come fragili dal punto di vista sanitario in seguito ad accertamento medico del personale ministeriale, sono stati fatti scendere dalle navi di salvataggio, mentre il resto dei naufraghi – gli uomini considerati in buona salute – è stato definito dal Ministro degli Interni Piantedosi “carico residuale” da riportare al largo.

Non solo la “vulnerabilità” acquisisce significati ambigui e facilmente manipolabili nella gestione umanitaria degli arrivi, ma è una categoria utilizzata anche nei sistemi di accoglienza. Nella rete SAI/ex-SPRAR essa identifica un target specifico di beneficiari (vagamente riferito a casi di patologie fisiche e/o psichiche) e di strutture di accoglienza ad hoc, con alcune differenze organizzative e finanziarie rispetto alla rete SAI “Ordinari” (ad esempio, un maggiore monte ore di copertura operativa, quindi più fondi per il personale). Nel sistema di accoglienza straordinaria governato dalle Prefetture, invece, non esistono specifiche strutture di intervento ma un’attenzione discrezionale (in base ai territori e agli enti gestori) e limitate forme di supporto (ad es. specifici progetti finanziati per un certo periodo di tempo): le persone con particolari fragilità dovrebbero solitamente confluire nei progetti dell’accoglienza “diffusa”, dove esistono maggiori risorse da mettere in campo. A differenza delle narrative sugli arrivi, la “vulnerabilità” nei sistemi di accoglienza non identifica più “le donne” come gruppo sociale che “merita” un trattamento specifico: tanto nell’accoglienza “straordinaria” che in quella “diffusa”, i centri di accoglienza sono distinti in “maschili” e “femminili” quando ospitano persone singole (inclusi i centri per minori non accompagnati nel sistema SAI); esistono poi le strutture per i nuclei

“monoparentali” (donne con figli) e “completi” (coppia di genitori con figli). Come si articola quindi la vulnerabilità “naturalmente” attribuita alle donne, e specialmente alle donne madri, all’interno degli interventi sociali a loro rivolti nel percorso di accoglienza?

Se da un lato donne e minori sono i gruppi sociali sui quali si concentra l’attenzione delle istituzioni, degli enti locali e dei servizi, diversi studi hanno evidenziato come questa attenzione si articoli il più delle volte come una forma di sorveglianza rispetto alla genitorialità delle donne e alle modalità con cui performano il loro ruolo di madri. Promovendo interventi educativi, pedagogici e moralizzanti, spesso volti a “correggere” alcune pratiche (ad es. come curare o dare da mangiare al proprio bambino) e ad “emancipare” le madri, i contesti di accoglienza rappresentano il terreno di ingresso del controllo statale nelle sfere di intimità delle persone migranti, trovandosi particolarmente sottoposte alla vigilanza delle loro capacità genitoriali e più in generale dei loro comportamenti (Pinelli 2010, 2017b; Taliani 2019). Al contempo, l’attenzione rivolta alla qualità della relazione genitoriale rischia spesso di trascurare le esperienze di violenza e i vissuti traumatici delle donne, producendo situazioni di incuranza e abbandono istituzionale che nutrono i processi di vulnerabilizzazione e violenza strutturale che lo stesso stato mette all’opera (Pinelli 2010, 2019).

Se l’esperienza delle donne rifugiate che arrivano in Italia svela quindi le dimensioni di ambiguità, oscillanti fra protezione, controllo e abbandono, che le politiche statali celano attraverso l’appello al criterio della “vulnerabilità” nell’economia morale dell’aiuto, alcune ricerche hanno evidenziato la parte attiva che le donne giocano districandosi fra le maglie interpretative dell’intervento statale e appropriandosene a proprio vantaggio. Una ricerca multi-situata sulle cure rivolte alle donne migranti in gravidanza nelle zone di confine di Lampedusa, Ceuta e Atene ha dimostrato come da un lato, queste donne siano rese vulnerabili dagli stessi dispositivi di confinamento e assistenza, e dall’altro, come esse si appropriino della loro ascritta “vulnerabilità” per negoziare le forme dell’assistenza attraverso gli incontri con medici e attori umanitari, riuscendo talvolta a riformulare l’aiuto in base alle proprie esigenze e priorità (Grotti et al 2018). Attraverso una prospettiva di

genere, queste ricerche hanno esplorato come la vulnerabilità sia piuttosto da considerare come “una relazione intersoggettiva che è fondamentalmente ambigua e soggetta a trasformazione in base alle prospettive degli attori coinvolti” (Grotti et al 2018: 2). Anche nei contesti di accoglienza lo studio etnografico sulle esperienze di maternità ha permesso di mettere in luce l’agency delle donne rifugiate, ovvero la loro capacità di muoversi all’interno dei contesti sociali e istituzionali della società d’arrivo appropriandosi attivamente delle possibilità che essi offrono, mettendo in gioco anche i propri desideri e le proprie aspirazioni. Selenia Marabello ha seguito i percorsi biografici e l’accesso ai servizi per la prima infanzia di madri beneficiarie dei progetti di accoglienza, dall’autrice definite “madri forzate” per sottolineare i vissuti di violenza che hanno segnato la loro esperienza di maternità nel corso della migrazione. L’antropologa ha osservato come la cura dei figli sia uno dei principali vettori di socializzazione delle donne, specie nell’accesso ai servizi per la prima infanzia, trasformando la riproduzione in una “risorsa nell’esercizio dei diritti di cittadinanza” (Marabello 2020b: 550). Lo studio etnografico ha inoltre mostrato come l’esperienza soggettiva di queste donne trascenda la rigidità delle categorie giuridiche e/o istituzionali a loro attribuite (richiedenti asilo, vulnerabili, vittime di tratta, etc.): nonostante le difficoltà e le esperienze traumatiche vissute, la cura dei figli nutre la loro capacità di coltivare desideri e aspirazioni, e di ridefinire il sé “nel presente e nel futuro immaginato attraverso i figli” (Marabello 2020b: 560, cfr. Appadurai 2014).

### *Violenza di genere fra norma e pratica dell’asilo*

Oltre a definire particolari forme di gestione dell’aiuto nei confronti della popolazione richiedente asilo e a produrre specifiche forme di agency, il genere è parte integrante dei processi di riconoscimento dell’asilo inteso come dispositivo giuridico volto a conferire la protezione dello stato in relazione alle situazioni di rischio o violenza che le persone migranti hanno esperito. Anche se nella formulazione ufficiale della Convenzione di Ginevra del 1951, e nel successivo Protocollo del 1967, il genere non compare come

categoria specifica che contribuisce a definire lo status di rifugiato, secondo le linee guida sviluppate successivamente dall'UNHCR (UNHCR 1991, 2002) il genere rimanda all'“appartenenza a gruppi sociali” che possono essere esposti a un particolare rischio di persecuzione o discriminazione. Nella storia stessa dell'Agenzia ONU per i Rifugiati, un'attenzione specifica alle dimensioni di genere si sviluppa nel corso degli anni Ottanta in seguito alle critiche rivolte all'implicito androcentrismo nella definizione originaria di rifugiato, e solo all'inizio degli anni Novanta essa dà avvio all'elaborazione di politiche specifiche. L'esperienza delle donne rifugiate viene posta al centro di questa attenzione, insieme alle forme di violenza di cui diventano più di frequente vittime, come lo stupro, lo sfruttamento sessuale, la violenza domestica, i matrimoni forzati, i delitti di onore e le modificazioni genitali (UNHCR 1990, 1991). L'UNHCR invita quindi gli organismi preposti alla valutazione delle domande d'asilo (come le Commissioni Territoriali in Italia) ad interpretare con una “sensibilità di genere” i criteri stabiliti dalla Convenzione di Ginevra per il riconoscimento della protezione internazionale (persecuzione per razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un gruppo sociale, opinioni politiche). Al contempo, l'attenzione alle dimensioni di genere permette di comprendere nei “gruppi sociali” a rischio di persecuzione anche le persone LGBTQI+ che chiedono asilo per ragioni di orientamento sessuale, identità di genere, espressione di genere e caratteristiche sessuali (SOGIESC) (cfr. Danisi 2018, Vesce e Grilli 2019).

Un meccanismo specifico sviluppato all'interno del sistema d'asilo per favorire l'emersione della violenza di genere è il *referral*, che consiste nella collaborazione fra Commissioni Territoriali ed enti o associazioni che lavorano nell'ambito del contrasto a questo tipo di violenza (centri antiviolenza, sportelli anti-tratta, etc.). In base agli indicatori rilevati dalla Commissione durante l'audizione della persona richiedente asilo, dopo aver avuto il suo consenso, questa può essere inviata presso un ente preposto ad approfondire, tramite una serie di colloqui, l'eventuale esperienza di violenza subita. In base all'esperienza dell'autrice come operatrice in progetti di accoglienza rivolti alle donne nel territorio dell'Emilia-Romagna, il meccanismo del *referral* sembra essere particolarmente utilizzato dalle Commissioni Terri-

toriali nel caso delle “vittime di tratta”<sup>5</sup>. Sebbene il *referral* possa essere una procedura indipendente dalla decisione della Commissione sulla domanda d’asilo, nei sospetti casi di tratta la Commissione tende a sospendere il procedimento in attesa del feedback da parte dell’ente interpellato, sulla base del quale valuterà la necessità del riconoscimento della protezione internazionale. Nonostante la sua presentazione ufficiale (Ministero dell’Interno e UNHCR 2021), nel sistema di asilo italiano il *referral* non viene quindi semplicemente utilizzato per aiutare la vittima di violenza, indirizzandola a personale specializzato e sensibile che può sostenerla con percorsi di supporto psicologico o altro. Esso può divenire invece una delle modalità con cui il dispositivo dell’asilo cerca “testimonianza” della violenza (cfr. Fassin

---

<sup>5</sup> A partire dal Protocollo di Palermo del 2000, è considerata “vittima di tratta” una persona il cui spostamento da un territorio ad un altro è condizionato allo sfruttamento sessuale da parte di terzi. L’Italia è stata uno dei primi Paesi europei a dotarsi di uno strumento giuridico ad hoc per la protezione delle persone trafficate e sfruttate sessualmente, il cosiddetto “ex-art. 18” del D.L. 286/98 (Testo Unico sull’Immigrazione meglio conosciuto come “legge Turco-Napolitano”). Inizialmente l’ex-art.18 permetteva di ottenere un documento provvisorio “di protezione sociale” in caso di denuncia del proprio sfruttatore, e al contempo prevedeva l’ingresso in un percorso di “reinserimento socio-lavorativo” seguito da un ente del privato sociale e la permanenza in un alloggio protetto; successivamente è stato rimosso il vincolo della denuncia per accedere alla regolarizzazione e al percorso educativo, nonostante nella prassi istituzionali la denuncia sembri ancora confermare la credibilità e la conseguente meritevolezza della vittima (Fancicani 2019). Dopo la cosiddetta “crisi dei rifugiati” i percorsi per le vittime di tratta si sono intrecciati con le procedure di domanda d’asilo. Inoltre, il dispositivo dell’asilo e la sensibilizzazione alle dinamiche di genere nella sua applicazione hanno fatto sì che le persone considerate “vittime di tratta” possano beneficiare anche del riconoscimento della protezione internazionale, e non più solo dell’ex-art. 18, per la loro regolarizzazione, oltre a vedersi rilasciare un permesso di richiesta asilo al momento del loro arrivo. È stato evidenziato come la stessa organizzazione della tratta sia cambiata in relazione al dispositivo dell’asilo, dal momento che la rete di sfruttamento pare essersi appropriata dei canali offerti dal sistema di accoglienza soprattutto rispetto alle opportunità di alloggio e di regolarizzazione delle persone trattate, esercitando su di loro un controllo meno diretto ma non per questo meno feroce (cfr. Taliani 2019). Per queste ragioni in molte realtà territoriali lo stesso sistema di accoglienza ha integrato delle azioni specifiche per contrastare il fenomeno, come l’inserimento di operatrici anti-tratta nelle équipe di accoglienza dei grandi centri e, come per il meccanismo del *referral*, la collaborazione fra sportelli anti-tratta, enti gestori dell’accoglienza e Commissioni Territoriali.

2008), attraverso un processo di attestazione la cui autorità pertiene all'ente istituzionale riconosciuto e non all'espressione del soggetto stesso. Inoltre, le istituzioni giustificano la procedura del *referral* sottolineando come l'esperienza o il rischio di violenza possa produrre il silenzio delle donne tanto per i suoi effetti traumatici che per la sua frequente normalizzazione e banalizzazione nella società. Molti studi antropologici hanno tuttavia dimostrato come i dispositivi istituzionali volti a favorire l'emersione della "verità" delle "vittime", tanto nei processi giudiziari (cfr. Gribaldo 2020) che extragiudiziari (come quelli di richiesta asilo), si traducano nella pratica in un'indagine sulla credibilità e sulle azioni dei soggetti (Mencacci 2015; Sorgoni 2013), contribuendo a disciplinarne le modalità di rappresentazione e riconoscimento. Così, le donne migranti e richiedenti asilo sono identificate come soggetti di diritto in virtù di determinati canoni espressivi e di genere, che il più delle volte tendono alla loro vittimizzazione (Pilotto 2010; Facincani 2019). Inoltre, alcuni studi hanno evidenziato come le "politiche sessuali dell'asilo" (Giametta 2017) contribuiscano a dare forma a nuovi processi di razzializzazione che coniugano modelli di "cittadinanza sessuale" a specifiche idee di democrazia e nazione (Fassin 2010). In questo senso il meccanismo del *referral*, in particolare nel caso delle "vittime di tratta", sembra esplicitare il rapporto fra *sexual citizenship* e *confessional citizenship* (Giordano 2008), ovvero emerge dai dispositivi confessionali dello stato nazione volti a interpellare la verità del soggetto sessuato. In una prospettiva affine a queste considerazioni, alcune ricerche hanno rilevato come la violenza di genere tenda a svilupparsi attraverso un *continuum*, non potendo considerarsi confinata ai luoghi di partenza e di transito, ma costituendo piuttosto un'esperienza diffusa che riguarda anche i Paesi di asilo e i loro processi istituzionali (Krause 2015; Quagliariello 2018; Pitzalis 2020a).

Se l'attenzione rivolta al tema della violenza sulle donne può riprodurre gli stereotipi legati all'"eticizzazione del genere" (Ong 2005), cosicché l'esperienza delle donne migranti è più spesso declinata attraverso la loro immagine di "vittime" laddove gli uomini ne rappresenterebbero più spesso gli abusatori (Ribeiro Corossacz 2013), questa stessa modalità di rappresentazione tende a trascurare come anche la mascolinità costituisca

un campo di esercizio del controllo sociale e della subordinazione politica (Buckley-Zistel e Krause 2017). A questo proposito basti pensare agli stupri e alle torture che gli uomini subiscono in contesti di violenza politica e prigionia (cfr. Massad 2007), così come in Libia e in altri luoghi di transito e confinamento nel corso della migrazione. Stefania Spada e Dany Carnassale (2019) hanno ad esempio riflettuto su come la normatività sociale legata alla mascolinità, in termini di obbligo alla riproduzione sociale e al mantenimento del nucleo familiare generalmente attribuito agli uomini, sia scarsamente considerata nei suoi aspetti di sofferenza fisica e psichica all'interno dei dispositivi dell'asilo. Attraverso la storia di Sekou, giovane africano richiedente asilo in Italia, gli antropologi hanno analizzato gli intrecci fra generi, sessualità e salute nel processo giudiziario inerente al ricorso contro il diniego della sua domanda di protezione internazionale. Nel caso di Sekou, che in diverse sedi aveva rivelato un problema di impotenza sessuale, gli autori hanno mostrato come gli sconfinamenti dei generi e delle sessualità non potessero essere compresi entro i "confinamenti cognitivi" creati dalla gerarchia dei saperi chiamati a fornire le "categorie di intellegibilità" utili all'iter del riconoscimento – in primis il sapere biomedico (che codificava l'impotenza di Sekou come disfunzione sessuale) e quello psicologico (interpellato per valutare una presunta omosessualità, squalificata poi dalla patologizzazione di Sekou in termini di depressione). L'analisi etnografica della storia personale del ragazzo, e della sua resistenza ai processi di categorizzazione ai quali era stato sottoposto nelle diverse fasi della sua domanda d'asilo, svelava invece come la migrazione stessa fosse stata vissuta dal giovane come un tentativo di risoluzione non solo del suo problema personale, ma anche della sua incapacità di sostenere economicamente la famiglia dopo la morte del padre. La sua sofferenza sembrava piuttosto collegata a un senso di inadeguatezza rispetto alle aspettative sociali legate al suo ruolo di responsabilità, che nel suo caso si declinava tanto in termini di genere che di generazione.

Se il dispositivo giuridico dell'asilo, le agenzie internazionali e le istituzioni che si occupano di rifugiati, hanno integrato una sensibilità di genere fra i propri principi di valutazione e riconoscimento, le ricerche condotte

hanno dimostrato come numerose siano le idiosincrasie fra norma e pratica dell'asilo. Nonostante la norma confermi il bisogno di attenzione verso la violenza di genere, il giudizio inerente la domanda d'asilo si riferisce molto spesso alla vita delle persone migranti nei loro Paesi d'origine, e resta ancora ambiguo quanto il processo di valutazione tenga in conto delle esperienze vissute nei luoghi di transito: se moltissime delle persone che arrivano in Europa hanno subito forme di confinamento, tortura e violenza sessuale in Libia o nella rotta balcanica, e quindi possano essere considerate ugualmente "vulnerabili", non sembra che tale realtà incida sui processi decisionali delle istituzioni, che nella maggioranza dei casi producono il diniego della loro richiesta di protezione (81% dei dinieghi nel 2019, 76% nel 2020, 58% nel 2021 secondo i dati del Ministero degli Interni<sup>6</sup>). Inoltre, oltre alle forme di abbandono istituzionale che lo stesso sistema di asilo genera (Pinelli 2010, 2017a), alcuni autori hanno evidenziato come la violenza di genere possa costituire anche un effetto delle stesse pratiche di assistenza e aiuto messe in campo nell'ambito umanitario in varie parti del mondo: la permanenza in grandi campi spesso sovraffollati, la condivisione forzata degli spazi, e la dipendenza economica generata dal sistema d'aiuto, fanno parte di quei processi di vulnerabilizzazione che aumentano il rischio di sfruttamento sessuale e abuso (Buckley-Zistel e Krause 2019).

### *Il genere nel lavoro di accoglienza*

Come accennato più sopra, nell'ultimo decennio le antropologhe e gli antropologi hanno condotto numerose ricerche nell'ambito di quelle che sono state definite "etnografie dell'accoglienza", andando ad analizzare come le istituzioni regolino le forme di assistenza rivolte alle persone richiedenti asilo e rifugiate (Pinelli e Ciabbarri 2015; Della Puppa e Sanò 2020; Sorgoni 2011a). I centri di accoglienza (CARA, CAS, SPRAR) sono divenuti il nuovo "campo" dell'antropologia delle migrazioni, dove le ricercatrici e i

---

<sup>6</sup> Le statistiche sono disponibili sul sito del Ministero degli Interni [www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-neri-dellasil](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-neri-dellasil).

ricercatori hanno iniziato a fare ingresso per indagare le pratiche istituzionali che in essi si dispiegano nei confronti della popolazione migrante e richiedente asilo in Italia. In alcune di queste ricerche la prospettiva di genere è stata combinata ad un interesse più generale per la dimensione securitaria e umanitaria delle politiche sull'immigrazione e l'asilo. Il lavoro nell'accoglienza è stato interpretato principalmente attraverso la lente di queste due dimensioni, mostrando come esso partecipi alle dinamiche di vittimizzazione, infantilizzazione, vulnerabilizzazione e disciplinamento che le politiche governative promuovono all'interno dei sistemi di asilo. Tuttavia, questo approccio ha trascurato di considerare una terza dimensione che nel lavoro di accoglienza si rivela centrale: quella del suo intrinseco legame con le politiche sociali e il welfare statale. Se è vero che, quando ci occupiamo di accoglienza, le politiche sociali sono fundamentalmente intrecciate a quelle securitarie e umanitarie che hanno per oggetto la popolazione migrante, esse costituiscono anche un ambito di governo che trascende il confine fra popolazione cittadina e straniera. La "presa in carico" delle persone richiedenti asilo e rifugiate all'interno dei sistemi di accoglienza in Italia poggia infatti sulla rete dei servizi socio-sanitari, scolastici, amministrativi, attraverso la quale i progetti di accoglienza stessi possono realizzarsi. La maggior parte del tempo di lavoro di operatrici e operatori sociali è infatti dedicata al supporto alle persone, e il suo principale mandato rientra nell'ambito dell'assistenza e della tutela: gestione delle incombenze sanitarie che riguardano la salute fisica e psichica, assistenza socio-amministrativa che sostenga l'accesso ai diritti di cittadinanza (come l'iscrizione al SSN o l'iscrizione anagrafica), organizzazione dei percorsi formativi e scolastici, promozione delle attività di socializzazione, e non da ultimo il raccordo con le figure (operatori legali e avvocati) che si occupano del sostegno legale. Le operatrici e gli operatori incarnano quindi l'interfaccia fra l'accoglienza e il sistema dei servizi, svolgendo spesso un importante ruolo di mediazione e favorendo l'accesso delle persone straniere alle forme di tutela previste dallo stato. Per le stesse ragioni, è vero anche che il lavoro dell'accoglienza *non svolto* possa rappresentare di per sé una barriera interna alla vita delle persone (cfr. Firouzi Tabar 2019). Inoltre, gli autori che si sono concentrati sulla dimensione

lavorativa dell'accoglienza hanno messo in luce la complessità del posizionamento delle lavoratrici e dei lavoratori in quest'ambito, mostrando i dubbi, i dilemmi e lo sforzo di continua negoziazione generati dallo stesso mandato istituzionale (Castellano 2021; Riccio e Tarabusi 2018a).

Pur con tutte le differenze fra i diversi sistemi di accoglienza – quella “straordinaria” dei CAS o quella “diffusa” del SAI/ex-SPRAR – e tenendo in conto dell'eterogeneità della gestione di questi sistemi nei diversi territori, il lavoro nell'accoglienza si dimostra quindi particolarmente incline a svelare non solo i meccanismi della gestione securitaria/umanitaria dell'immigrazione, ma pure quelli relativi al funzionamento del welfare in Italia. Il focus sul lavoro di operatrici e operatori può quindi stimolare un'analisi “dal basso” che coniughi l'attenzione alla politica (*politics*) con un'indagine sulle politiche (*policies*), ovvero sulle modalità attraverso cui lo stato si occupa del “sociale” nei diversi contesti locali e professionali (Rimoldi e Pozzi 2022, Tarabusi 2022). In seguito alla crisi del welfare e alla privatizzazione dei servizi a partire dagli anni Ottanta del Novecento, e rinvigorito dopo la pandemia di Covid-19, il dibattito critico che si è sviluppato da una prospettiva femminista euroamericana ha proposto di riconcettualizzare le politiche sociali dello stato in termini di “politiche della cura” (The Care Collective 2020; Ticktin 2018; Tronto 1993; Woody et al 2021). Tali analisi hanno posto al centro del dibattito sul welfare statale il concetto di cura (*care*), per evidenziare come le politiche sociali siano chiamate a garantire il benessere e il mantenimento della vita superando le disegualianze socioeconomiche e la fissità dei ruoli di cura imposta dalla divisione sessuale del lavoro.

Se l'accoglienza può essere quindi concepita come parte delle “politiche della cura”, un'analisi di genere nei contesti di accoglienza è quindi essenziale per interrogare come il genere venga costruito anche attraverso i processi istituzionali che pertengono più strettamente alle politiche sociali dello stato. Focalizzandoci dunque su come le distinzioni fra “uomini” e “donne” vengono trattate e riprodotte nel sistema di asilo in Italia, e facendo ricorso a un approccio intersezionale che non si limiti all'analisi della gestione umanitaria della popolazione migrante, possiamo rilevare come le persone richiedenti asilo siano da un lato inserite in canali specifici di tutela,

e dall'altro finiscano per incontrare le idiosincrasie dei processi di presa in carico nel più ampio contesto dei servizi rivolti alle persone.

Nella mia esperienza come operatrice dell'accoglienza a partire dal 2016, ho lavorato per lungo tempo in strutture dedicate a nuclei familiari, e in particolare a donne e bambini, per poi passare a coordinare i progetti SAI gestiti dall'associazione per cui lavoravo. In quest'ultima fase della mia esperienza lavorativa mi sono trovata a seguire i percorsi delle persone ospiti sia in strutture per donne e nuclei, che in strutture maschili. Le considerazioni che qui presento sinteticamente sono il frutto di una riflessione condivisa con le mie colleghe di coordinamento, con le quali era nato un confronto spontaneo sul disagio che provavamo ad occuparci dei progetti delle donne (cfr. Pilotto 2023). Io e le colleghe constatavamo infatti che nella maggior parte dei casi il lavoro con le donne portava a noi lavoratrici maggiori tensioni e frustrazioni, a causa di una più difficile “riuscita” dei loro “percorsi di inserimento socio-lavorativo”. Il nostro mandato di cura e sostegno sembrava paradossalmente confliggere con il loro ruolo di cura nei confronti dei figli, poiché quest'ultimo lasciava spazio limitato alla graduale costruzione di “autonomia” della donna, che costituiva il fine ultimo del progetto di accoglienza. Il paradosso riguardava anche il fatto che pure noi eravamo donne lavoratrici investite in un servizio considerato “essenziale”, il cui mandato finale – ovvero lo sganciamento delle donne rifugiate dal servizio stesso – faceva però evaporare l'empatia con le “utenti”.

Nella maggior parte dei casi le donne vivevano con i loro figli e/o portavano a termine una o più gravidanze nel corso della loro permanenza nei centri di accoglienza. La frequente presenza di bambini molto piccoli investiva la loro giornata di un grande impegno di cura, e non essendo ancora nella fascia dell'obbligatorietà scolastica questi bambini rimanevano per la maggior parte del tempo in casa con le madri. Inoltre, la possibilità di accesso ai servizi socio-educativi rivolti alla fascia 0-6, come asili nido e scuole materne, non era affatto scontata, e molto dipendeva dalle opportunità offerte dai territori. Spesso i territori marginali, al di fuori dai centri urbani, erano quelli in cui potevano mancare anche i servizi di base (non solo per le persone richiedenti asilo ospiti nei centri, ma anche per la popolazione locale),

e qualora esistessero, i servizi per la fascia 0-6 non riuscivano a rispondere al numero di richieste. Nella mia esperienza di lavoro con le donne madri, quindi, l'accettazione dell'iscrizione di un/a bambino/a alla scuola dell'infanzia era di per sé motivo di gioia e soddisfazione anche per noi operatrici dell'équipe, oltre che per le madri stesse, perché rimandava alla possibilità di liberare il tempo della donna dall'impegno di cura e di dedicarlo alle attività di progetto. Nelle strutture per uomini singoli (solitamente ragazzi con età compresa fra i 20 e i 30 anni), invece, il lavoro poteva concentrarsi sull'individuo e sulle sue risorse personali, nonostante comprendesse anche una presa in carico delle fragilità legate alle difficoltà e alle esperienze di violenza vissute nel Paese d'origine e/o nella migrazione. I ruoli sociali che i ragazzi occupavano in quanto figli o padri di famiglie rimaste nel loro Paese d'origine avevano un peso considerevole sui loro bisogni individuali (come quello di avere un reddito); tuttavia, la loro esperienza di vita in Italia era sottratta dall'immersione quotidiana in queste relazioni familiari e faceva apparire il loro come un tempo potenzialmente "pieno" che avrebbero potuto investire su di sé. Nella pratica, ad esempio, i ragazzi potevano frequentare i corsi di italiano secondo il calendario stabilito, mentre alle donne con figli piccoli non era consentito entrare in classe con i loro bambini, salvo i rari casi in cui alcune associazioni attivavano un servizio di baby-sitting da affiancare alle lezioni. La frequenza ai corsi di italiano, che rappresenta la base del progetto di accoglienza e del suo obiettivo primario che è l'acquisizione di "autonomia", risultava quindi praticamente impossibile per le donne madri.

Per queste ragioni il lavoro con le donne era costantemente confrontato a degli impedimenti, che non derivavano solo dall'impegno di cura nei confronti dei figli, ma anche dalla mancanza di sostegno all'interno della rete dei servizi. Le distinzioni di genere che noi operatrici utilizzavamo nella valutazione del nostro stesso lavoro, apprendoci alquanto problematiche, ci avevano spinto a riflettere ulteriormente sulla natura del nostro lavoro e, in particolare, su quanto era richiesto a noi e alle beneficiarie all'interno dei progetti di accoglienza. La questione del tempo appariva centrale, dal momento che i progetti di accoglienza hanno durata limitata. Nel caso della rete SAI è in ultima istanza il Servizio Centrale di Roma che determina la

fine del progetto. Nel patto di accoglienza che sancisce il suo inizio, e che gli ospiti firmano insieme ai responsabili del progetto al momento del loro ingresso in struttura, la durata è riferita a sei mesi con possibilità di proroga “straordinaria” di ulteriori sei mesi. Nella pratica, in base alla mia esperienza dal 2016 al 2022, qualora l’ente locale chiedesse più di una proroga al Servizio Centrale, i progetti dei beneficiari singoli potevano durare fino a un massimo di due anni, mentre le proroghe per i nuclei familiari erano concesse generalmente fino a tre anni. Non solo questo rappresenta il tempo di permanenza nelle strutture di accoglienza – ovvero il tempo in cui l’alloggio è garantito – ma è anche il tempo a disposizione delle operatrici e degli operatori per svolgere il proprio mandato professionale sui singoli casi. Se il progetto di accoglienza prevede una gradualità nel raggiungimento di certi obiettivi, la somma meta è costituita dall’acquisizione dell’“autonomia personale”, che dovrebbe coincidere con l’uscita dal progetto di accoglienza dopo aver trovato lavoro e casa. Secondo questa declinazione ufficiale, il concetto di autonomia rimanda quindi alla capacità personale di provvedere per sé (e per i propri figli) al di fuori del circuito dell’assistenza statale. Per i motivi che ho discusso più sopra, nella mia esperienza lavorativa nessuna delle donne madri ha potuto raggiungere questo obiettivo nell’arco dei tre anni di accoglienza. Di conseguenza, l’équipe dell’accoglienza era tenuta a presentare questi casi ai servizi territoriali del comune di residenza, dal momento che la fine del progetto di accoglienza era stata comunque sancita. Solitamente, però, nemmeno i servizi sociali di competenza avevano risorse da mettere a disposizione al momento dell’uscita delle donne e dei minori dal progetto, trovandosi a proporre soluzioni di emergenza come la collocazione in hotel o nella pronta accoglienza. Tanto l’esperienza di accoglienza delle donne madri che il lavoro con loro parevano ugualmente rimanere confinati ad un tempo “improduttivo” e a una gestione emergenziale. In questo senso però, il “continuum emergenziale” non riguardava la gestione umanitaria dell’accoglienza (cfr. Pitzalis 2020b), ma la mancanza di opportunità che caratterizzava l’esperienza delle donne in un contesto di scarsità che – lungi dall’essere una mera retorica utilizzata dai servizi (cfr. Vacchiano 2011) – rimanda al drammatico stato del welfare italiano. Al contempo,

la retorica sulla costruzione di “autonomia” sulla quale il progetto di accoglienza si reggeva, favoriva la loro totale responsabilizzazione in virtù delle loro scelte di gravidanza e maternità: secondo una diffusa percezione nei servizi, compreso quello dell’accoglienza, le donne avrebbero dovuto essere più proattive, più organizzate, più concentrate su sé stesse che sulle loro relazioni affettive e sui loro desideri di maternità; avrebbero dovuto “rendersi conto” delle condizioni in cui vivevano e desiderare di emanciparsi dal loro stato di dipendenza, fosse quello legato ai loro rapporti con gli uomini o quello vincolato all’assistenza offerta loro dallo stato. Agli occhi dei servizi, quindi, le donne risultavano da un lato bisognose di maggiori tutele perché considerate più vulnerabili, e dall’altro non abbastanza meritevoli di aiuto poiché responsabili delle proprie “scelte” di fronte alle istituzioni.

Grazie alla nostra riflessività condivisa, io e le colleghe ci siamo rese conto che era la natura stessa del progetto di accoglienza a nutrire le nostre emozioni rispetto al lavoro che svolgevamo. La centralità che l’individuo acquisiva negli interventi che avremmo dovuto realizzare era chiara fin dai documenti che compilavamo insieme alle ospiti per seguire le diverse fasi del loro percorso di accoglienza. Il Progetto Personalizzato di Accoglienza Integrata (PPAI), per esempio, era costituito da una tabella in cui le righe rappresentavano le diverse aree d’intervento (L2, legale, sanitario, lavoro, autonomia/casa), mentre le colonne indicavano chi avrebbe dovuto compiere le diverse azioni programmate (operatrici dell’accoglienza, operatore dell’area legale o dell’area lavoro, beneficiario/a). Questo strumento di pianificazione, utile all’organizzazione del lavoro stesso e alla condivisione degli obiettivi fra tutte le parti, ambiva ad essere “personalizzato” proprio per rispettare le caratteristiche di ogni caso, ma in tal modo non poteva che misurarsi sull’individuo. In questo schema l’esperienza delle donne madri si traduceva in una serie di obiettivi, come “isciversi al corso di italiano” o “cercare lavoro”, che non lasciavano quasi alcuna traccia delle loro relazioni e del loro impegno quotidiano con i figli, salvo poi condizionare in modo importante l’organizzazione delle loro giornate e il raggiungimento degli obiettivi prefissati in vista dell’uscita. Se le opportunità offerte all’interno dei servizi, e in particolare dei servizi scolastici, avevano importanti ricadute

sull'andamento dei percorsi di accoglienza delle donne, il progetto di accoglienza si focalizzava sul lavoro con individui neutri senza tenere in conto – almeno nei suoi registri ufficiali – di come l'accesso o meno a tali opportunità differenziasse i percorsi di vita di ognuna. La standardizzazione delle pratiche burocratiche e lavorative tesa al raggiungimento dell'“autonomia personale”, in particolare tramite l'acquisizione della competenza linguistica, l'ottenimento di un contratto di lavoro e la capacità di pagare l'affitto di una casa, portava quindi al fallimento annunciato dei progetti di accoglienza delle donne. Se in tale processo di standardizzazione la sensibilità di genere andava perdendosi dentro una concezione neutra dell'individuo, le lavoratrici dell'accoglienza oscillavano fra fastidio e preoccupazione, colpevolizzazione e auto-colpevolizzazione, condividendo dal proprio posizionamento un senso di abbandono nel trovarsi da sole a curarsi del destino delle persone.

### *Considerazioni finali: invisibilità del genere e femminile improduttivo*

Nonostante la discussione fin qui elaborata abbia sollecitato in particolare modo i confini binari del genere (maschile/femminile), abbiamo visto come questo concetto divenga essenziale nel mettere in luce le discrasie fra rappresentazioni e prassi istituzionali che hanno per oggetto il variegato mondo sociale delle persone richiedenti asilo e rifugiate. “Vulnerabilità” e “violenza” sono state analizzate come categorie che entrano direttamente in gioco quando si tenta di applicare una “sensibilità di genere” al dispositivo dell'asilo, tanto nell'ambito del riconoscimento legale della protezione internazionale che in quello della gestione dell'aiuto. Se la ricerca sociale e la critica femminista hanno messo in luce i caratteri di variabilità, flessibilità e performatività del genere nei diversi contesti sociali e culturali, in base alle analisi qui presentate la categoria del genere sembra irrigidirsi di fronte a nuove definizioni normative, in particolare riferite al “femminile” e al “maschile”, prodotte proprio all'interno del sistema d'asilo. La sessualità si trasforma allora “in ulteriore dispositivo di gerarchizzazione e differenziazione” (Facincani 2019: 167) nel suo intersecarsi con i processi di razzializzazione

a cui la popolazione migrante è sottoposta. Un'attenzione alla relazionalità asimmetrica che costituisce il genere, determinata dal posizionamento dei soggetti, ci aiuta quindi a mettere in luce l'intersezione delle categorie di sesso, razza e classe nel trattamento istituzionale delle persone richiedenti asilo e rifugiate. Se le donne migranti sono generalmente considerate come "vulnerabili" e maggiormente esposte alla violenza di genere, abbiamo visto come la maggior parte dei lavori etnografici abbia evidenziato il paradossale intreccio di "vulnerabilità" ascritta e concomitante abbandono istituzionale che le donne richiedenti asilo sperimentano in Europa. Tuttavia, diversi studi etnografici hanno messo in luce anche la capacità delle donne di appropriarsi attivamente delle opportunità, come pure dei vincoli, posti loro dal sistema dell'asilo, tanto nell'ambito della riproduzione e della maternità, che all'interno dei molteplici processi di vittimizzazione messi all'opera nei diversi ambiti di applicazione della legge e nelle prassi istituzionali. Se dimostrarsi "vittima" passa attraverso il meccanismo della "testimonianza", gli studi antropologici hanno sottolineato come le stesse modalità con le quali organizzazioni e istituzioni intendono "dare voce" alle persone rifugiate, tendono invece a silenziarle (Cabot 2016). L'attenzione al genere conferma infatti come l'esperienza delle persone rifugiate trascenda per sua stessa natura i "confinamenti cognitivi" ai quali i processi istituzionali di riconoscimento e protezione fanno riferimento (Carnassale e Spada 2019). Per quanto ci si doti di strumenti sempre più raffinati e "sensibili al genere", quindi, il vissuto di richiedenti asilo e rifugiate non può che sfuggire ai criteri utilizzati per produrne la riconoscibilità nel quadro delle strutture di governo del fenomeno migratorio.

Tale dimensione di costitutiva sfuggevolezza ed eccedenza riguarda anche il sistema di accoglienza e la sua partecipazione al welfare statale. Una lettura etnografica del lavoro con donne e uomini richiedenti asilo ha mostrato come operatrici e operatori svolgano una potenziale funzione di "ponte" fra le persone migranti e i servizi. Se tale funzione è fondamentale volta a supportare le persone nell'accesso ai diritti di cittadinanza, essa porta con sé il rischio che l'accoglienza si trasformi in un settore di intervento specificamente dedicato alla popolazione richiedente asilo, sostenendo più o meno

implicitamente un processo di razzializzazione del welfare statale. L'ampio e variegato mondo dell'accoglienza, poggiando sull'economia del sociale in Italia, diventerebbe quindi il servizio dedicato alle persone richiedenti asilo e rifugiate, invece di lavorare in rete con i servizi nei diversi territori: questo fenomeno, osservabile già in molti contesti, produce tanto la sensazione di abbandono e solitudine dei lavoratori dell'accoglienza, che il fallimento dei progetti di accoglienza stessi.

Analizzando il lavoro nell'accoglienza attraverso una prospettiva di genere, e riflettendo sulle distinzioni fra "uomini" e "donne" che le stesse lavoratrici dell'accoglienza producono per valutare il proprio lavoro, abbiamo rilevato come l'intreccio fra accoglienza e rete dei servizi sia di fondamentale importanza per la riuscita dei progetti. Le donne madri con figli nella fascia d'età 0-6 sono infatti prese fra un progetto di accoglienza a scadenza, e lo stato di scarsità e mancanza di sostegni che caratterizza il welfare in Italia, a partire dall'insufficienza dei servizi scolastici e delle politiche abitative. Nonostante le donne richiedenti asilo e rifugiate siano inserite in percorsi di "inserimento socio-lavorativo", i problemi che i genitori migranti affrontano non sono molto diversi da quelli delle famiglie italiane, specie se di classe medio-bassa e in condizioni di precarietà socio-economica. L'assenza di opportunità che le stesse operatrici affrontano nei diversi territori mina il loro mandato professionale di progettazione e supporto sociale, che ha come ambizioso obiettivo l'accompagnamento all'acquisizione di "autonomia" in vista dell'uscita dal progetto. La standardizzazione dei criteri per realizzare il progetto di accoglienza, fondato sul successo individuale, cela la fragilità del welfare statale in materia di sostegno alle famiglie, politiche abitative e politiche del lavoro. In un contesto storico-economico caratterizzato dai tagli alla spesa pubblica e dalla privatizzazione dei servizi, l'accoglienza perde quella "sensibilità di genere" che il sistema di asilo vorrebbe abbracciare quando investe la questione della vulnerabilità e della violenza. Non riuscendo a rispondere alle sue funzioni di supporto, il progetto di accoglienza rischia di rafforzare i processi di precarizzazione e vulnerabilizzazione che sarebbe supposto contrastare. La costruzione sociale e culturale del genere, che prevede che siano le donne a farsi "naturalmente" carico del ruolo di

cura, ribadisce l'idea di un femminile "improduttivo" e quindi "fallimentare" nell'economia sociale di stampo neoliberale, attribuendo alle singole persone la responsabilità del proprio destino. L'invisibilizzazione del genere produce al contempo la frustrazione e il senso di solitudine e abbandono che anche operatori e operatrici provano: nel loro ruolo di interconnessione con il mondo istituzionale, essi acquisiscono conoscenza e consapevolezza delle condizioni socio-economiche entro cui il loro lavoro si situa, e dei limiti strutturali che lo definiscono. In un'economia del sociale retta per la maggior parte da donne lavoratrici, e che fa della "cura" il suo mandato professionale ufficiale, l'analisi di genere applicata al lavoro nell'accoglienza rivela i silenzi e le rimozioni che attraversano le politiche sociali dello stato, così come la costitutiva interdipendenza delle vite, che lega "cittadine" e "non-cittadine" a uno stesso bisogno di attenzione e sostegno.

# L'ospite inatteso.

## Il lavoro dell'accoglienza tra competenze e contraddizioni

MARTA SALINARO E ALESSANDRO TOLOMELLI<sup>1</sup>

*La tua casa non è dove sei nato.  
Casa è dove cessano tutti i tuoi tentativi di fuga.*  
– Naguib Mahfuz

*Se voi avete il diritto di dividere il mondo in italiani e stranieri,  
allora io dirò che, nel vostro senso, io non ho Patria  
e reclamo il diritto di dividere il mondo in diseredati e oppressi da un lato,  
privilegiati e oppressori dall'altro.  
Gli uni son la mia Patria,  
gli altri i miei stranieri.*  
– Lorenzo Milani

### *Premessa*

Il diritto migratorio è sancito dalla “Dichiarazione Universale dei diritti umani” (UN, 1948), ma, di fatto, è appannaggio solo di alcuni cittadini privilegiati del pianeta. La mancanza del riconoscimento di questo diritto universale giustifica la nascita della figura dell'educatore nell'accoglienza dei migranti che, altrimenti, non avrebbe ragione di essere perché non esisterebbero neppure progetti speciali di accoglienza. Si tratterebbe, semmai, di

---

<sup>1</sup> Il presente capitolo è il risultato del lavoro e della discussione congiunta tra i due autori. Nello specifico, Marta Salinaro ha scritto il paragrafo 2 e 3, Alessandro Tolomelli 1, 4 e 5. Il testo approfondisce e riarticola alcuni temi già trattati in precedenti scritti dei due autori: Salinaro (2021) e Tolomelli (2019)

adeguare i sistemi di welfare dei paesi di approdo per accogliere chi fugge da guerre, persecuzioni o condizioni di indigenza estrema. Ciò detto, questo contesto professionale, per la complessità e la drammaticità delle storie di migrazione che, purtroppo, i soggetti devono affrontare, richiede figure con competenze molto articolate, interdisciplinari e di alto livello intellettuale e non solo operative. Non si tratta di un lavoro di pura gestione dei bisogni dei destinatari, ma stiamo parlando di una professionalità complessa, basata sulla relazione e nella quale la dimensione pedagogica gioca un ruolo fondamentale. Inoltre, questa nuova professione rappresenta un'opportunità per quei lavoratori con alto livello formativo nelle discipline umanistiche e sociali che non trovano più spazio nei contesti del welfare tradizionale.

Se esiste, quindi, il riconoscimento della rilevanza di tale contesto professionale, almeno in ambito accademico, questi professionisti (anche se sarebbe più opportuno il plurale femminile vista la stragrande maggioranza di donne che svolgono questo lavoro) non sono adeguatamente riconosciuti dal punto di vista economico e sociale come, per altro, capita spesso per le professioni di cura ed educative (Cfr. Giullari, 2019). Per questo motivo gli operatori devono assumersi anche il compito di mobilitarsi per la propria emancipazione professionale, oltre ad operare per l'inclusione e l'empowerment dei loro beneficiari.

Come ci ha insegnato il compianto Alessandro Leogrande, la frontiera rappresenta oggi “una ferita aperta” che separa e al tempo stesso unisce due parti del mondo (2015). La prima che si autorappresenta come civilizzata e democratica e la seconda che è talmente marginale da non potersi neppure definire da sé, ma, viceversa, subisce la rappresentazione che dà di lei il primo mondo che la vede povera, incivile e non democratica. Su quella soglia, su quella frontiera si giocano le sorti del mondo contemporaneo e Leogrande (Ivi) ci mette di fronte al buco nero in cui sprofondano quotidianamente le coscienze occidentali e il diritto internazionale.

In Europa, con la caduta del Muro di Berlino (1989) i confini simbolicamente venivano abbattuti e si pensava che potessero diventare quelle regioni che uniscono culture, civiltà, etnie, cittadinanze diverse, modelli e tipologie di umanità. A distanza di oltre trent'anni sono invece tornate a essere delle

barriere, dei muri, degli argini che impediscono alle differenti visioni del mondo di comunicare, di toccarsi e di condividere lo stesso destino.

È paradossale come di fronte alla consapevolezza e alla presa di coscienza delle sfide globali per la sopravvivenza del genere umano – come ad esempio l'emergenza climatica, la questione dello sfruttamento delle risorse del pianeta, la stessa minaccia pandemica che ci ha messo di fronte plasticamente alla necessità di affrontare queste emergenze sanitarie in termini mondiali – siano riemerse da un passato che pensavamo di avere archiviato le ideologie e le narrazioni per le quali l'identità è un dato essenziale delle popolazioni, legato alla loro appartenenza di sangue e genetica, e non invece una costruzione sociale progressiva, in continuo divenire e in cui ogni soggetto gioca la propria parte seppur nei limiti imposti dalle condizioni date. La nostra epoca è caratterizzata dal sorgere di un'idea di identità fluida, liquida in cui, almeno parzialmente, ogni soggetto si dà forma costruendo la propria progettualità esistenziale sia essa di genere, religiosa, politica, di preferenza sessuale e di luogo di vita. Questa promessa di autonomia ed emancipazione, non scevra da rischi, si scontra con il paradigma della paura e del panico che emerge sempre dal fondo dell'inconscio collettivo nei momenti critici ed emergenziali per la nostra sopravvivenza di specie. La stessa paura che ha orientato larga parte del pensiero diffuso e, a tratti, anche dell'ideologia dominante del nostro tempo e che ha spinto una buona parte dell'opinione pubblica verso un'idea di società intesa come *gated community* da difendere contro l'esterno visto come pericoloso e portatore di minacce "(Sendra & Sennet 2022).

L'esperienza migratoria assume i connotati di un percorso formativo per il soggetto, di una *bildung* che si fa nel cammino (Di Cesare 2017) e che, purtroppo, si connota per gli ostacoli e la violenza determinata da coloro che non vogliono che questa formazione si dia o che si possa dare solo in forma di dramma o di tragedia.

“L'ospite inatteso” (Ivi) è, quindi, colui o colei che si trova nella paradossale condizione di vivere un viaggio obbligato e, allo stesso tempo, impedito. Una migrazione che è una fuga e allo stesso tempo un respingimento. L'esperienza di una persona migrante nel nostro Paese, ad esempio, si sviluppa

tra l'impossibilità di transitare verso la propria meta desiderata (spesso il nord Europa) e l'attesa sfinita che le procedure burocratico-giurisdizionali giungano a una conclusione. Da una parte, cioè, si impedisce alla persona di sviluppare un proprio progetto di vita alternativo a quello che è stato già negato nel Paese di origine, ma non gli si consente neppure di muoversi liberamente per dare forma alle proprie aspirazioni. Si costringono quindi i soggetti alla sospensione esistenziale imponendo una temporaneità del soggiorno che di fatto diventa permanente.

Ecco, allora che, pur nelle tante contraddizioni che circondano il lavoro dell'accoglienza, è grazie agli operatori che la parte privilegiata si riscatta, seppure in modo insufficiente, rispetto all'ingiustizia con cui ha agito nei confronti dei cittadini della parte più sfruttata del mondo. Nel lavoro dell'accoglienza si restituisce dignità all'incontro tra migrante e contesto di approdo che trova la propria residua cifra di umanità proprio nella relazione tra operatori e migranti.

### *Verso la definizione dell'epistemologia professionale dell'educatore dell'accoglienza migranti*

L'operatore socio-educativo che svolge la sua professione nei contesti dedicati all'accoglienza e all'inclusione dei migranti agisce all'interno di un contesto complesso caratterizzato da numerosi fattori, istituzionali e sociali, collettivi e individuali, che hanno effetti sulla buona riuscita del processo di accoglienza.

Nel modello introdotto nel 2002 dallo SPRAR, il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati ora SAI (Sistema di Accoglienza e Integrazione), l'operatore ha il compito di facilitare, supportare e accompagnare il migrante accolto, nel suo percorso di autonomia e di empowerment nel nuovo contesto di vita, nel transito verso una meta ulteriore o nella ricerca di opportunità per il rientro nel luogo di origine. Risulta quindi opportuno – se non necessario – fornire agli operatori un bagaglio di strumenti teorici e metodologici che li supportino nel maturare una professionalità capace

di rispondere efficacemente agli obiettivi del servizio, in primis quello di garantire e tutelare i diritti dei soggetti accolti.

Per avanzare verso l'individuazione di una epistemologia dell'operatore dell'accoglienza, è sostanziale dirigere l'analisi verso la valorizzazione dei soggetti beneficiari dell'azione, in questo caso esaminando le rappresentazioni che oggi fanno da sfondo alle migrazioni forzate, alle forme di inclusione sociale, alle responsabilità della società di approdo, dove si rintracciano importanti sfide educative.

Piero Bertolini ha evidenziato come le istanze pedagogiche pratiche-operative siano funzionali a sollecitare un atteggiamento di comprensione dell'altro, attraverso un intervento educativo che non sia semplicemente un affiancamento all'inserimento nella società di accoglienza, mediante soluzioni rigide e predeterminate, ma occasioni esistenziali autentiche, orientate a promuovere significati realmente soggettivi (1988). In questi termini, un'educazione che sia consapevole della propria rilevanza sociale, e “della sua possibilità di svolgere una funzione eminentemente rivoluzionaria rispetto a prassi sociali pericolosamente sclerotizzate” (Bertolini 1988: 7), pone un'analisi accurata della contemporaneità e un impegno a declinare le proprie scelte in ambito culturale, intellettuale, pratico e morale. Tali attenzioni, sottolinea Bertolini, permettono di adottare un atteggiamento trasformativo a differenza di uno semplicemente interpretativo, muovendosi dentro uno scenario realistico e attuale (1988).

Le figure professionali impegnate nei settori educativi e sociali stanno attraversando profonde ridefinizioni, nei percorsi formativi, nei cambiamenti degli ambienti lavorativi, nei nuovi ambiti di intervento, nel riconoscimento giuridico e professionale<sup>2</sup> e nell'assetto organizzativo e gestionale dei servizi.

---

<sup>2</sup> Nel dicembre 2017 viene approvata la cosiddetta legge (ex) Iori – dal nome della Senatrice e Pedagogista Vanna Iori, prima firmataria della legge, (ex) perché la legge è stata modificata e approvata successivamente alla sua proposta come comma della Legge di Stabilità 2017 – in cui viene sancito il riconoscimento professionale, la regolamentazione e la tutela delle professioni di educatore e di pedagogista, per la prima volta a livello nazionale. Questo passaggio legislativo si pone l'obiettivo non solo di riconoscere il ruolo fondamentale degli educatori in ambito sociale, pedagogico e sanitario, ma anche di richiedere un'adeguata formazione a queste figure e contribuire a un loro accreditamen-

Tali aspetti, dunque, non sono secondari se si intende affrontare una analisi di tale eterogeneità che riguarda anche professioni più recenti come quella dell'operatore dell'accoglienza.

Tutte le professioni educative e sociali, di fatto, sono oggi parte integrante del lavoro di rete. Ognuna con proprie specificità, rappresentano un tassello fondamentale del complesso mondo del lavoro educativo e sociale. Il rapporto che lega queste figure che collaborano all'interno di équipe multidisciplinari ne definisce le differenziazioni e le sovrapposizioni in termini di competenze, ma di fatto, il loro operato si realizza con un soggetto, destinatario "unitario" e non scomponibile, che tenta di resistere a tali frammentazioni disciplinari e professionali (Tramma 2003).

La professione dell'educatore nei contesti migratori è molto giovane e di conseguenza non si è, ancora, strutturata una specifica epistemologia professionale. Occorre quindi, preliminarmente, sottolineare come questo contesto, che per sua natura si riferisce ad una utenza con bisogni impellenti e che si trovano a vivere una fase emergenziale nel loro percorso di vita, richiede competenze di alto livello sia in termini applicativi che in termini di preparazione teorica del personale. Se ad uno sguardo superficiale può sembrare che questi professionisti abbiano un ruolo puramente assistenziale e che quindi le competenze a loro richieste siano strettamente di carattere amministrativo e istituzionale, nella realtà, e anche nelle esperienze vissute dagli operatori e dalle operatrici del settore che hanno riflettuto sulle metodologie e capacità necessarie a rispondere alle esigenze di un contesto professionale così complesso, è emerso come, accanto a competenze specifiche e trasversali, competenze di carattere educativo e relazionale siano fondamentali.

Recenti studi in ambito pedagogico (Catarci 2011; Portera 2013; Santerini 2017; Salinaro 2021) evidenziano il bisogno di risignificare il lavoro educativo e sociale in tali contesti, mediante la valorizzazione di pratiche trasformative e riflessive e dotandosi di competenze interculturali, pedago-

---

to di autorevolezza epistemologica, istituzionale, professionale. Nell'elenco degli ambiti professionali in cui opera l'educatore, manca però quello dell'accoglienza migranti.

giche e relazionali, evitando quindi di adottare modalità operative istituzionalizzanti e standardizzate.

Al fine di esaminare più nel dettaglio tali aspetti, nel corso del capitolo verranno riprese alcune citazioni tratte dalle interviste a operatori e coordinatori di servizi SPRAR raccolte durante uno studio di caso (Salinaro 2021) condotto tra il 2015 e il 2018 in una cooperativa sociale del territorio bolognese. L'obiettivo è stato quello di approfondire una riflessione pedagogica sulle dinamiche che caratterizzano le pratiche di accoglienza, rilevando le rappresentazioni degli operatori sul proprio ruolo.

Un primo passaggio significativo di quanto emerso dalle voci dei testimoni privilegiati evidenzia la complessità delle competenze necessarie al lavoro dell'operatore: "Sono tante le competenze che deve avere un operatore, tante. [...] Sicuramente deve sapere gestire un colloquio, sapere creare un setting e decidere come presentarlo, se farlo da solo o farlo con un collega, come condurlo." (Coor. 3) (Salinaro 2021: 193).

Le pratiche di accoglienza, a cui solitamente si fa riferimento in termini generici, trova condizione di applicazione nelle pratiche quotidiane svolte dagli operatori, come quella dei colloqui individuali, che, se realizzati in "un contesto accogliente, che trasmetta serenità, rispetto e fiducia rappresenta un elemento insostituibile per una positiva relazione di aiuto con richiedenti asilo e titolari di protezione" (Servizio Centrale 2018: 26). Ma non solo. Tale assetto di co-costruzione del progetto individuale e i momenti di condivisione e relazione con il beneficiario consentono all'operatore di intercettare bisogni e aspirazioni, spesso difficilmente rintracciabili se non attentamente osservati, al fine di rimodulare l'intervento in base alle necessità riscontrate. Come efficacemente espresso da un operatore: "La co-progettazione sta proprio in questo, nel delineare un progetto insieme e capire i diversi bisogni, ma cercare anche di ricondurli al contesto in cui si è inseriti, magari c'è chi ha delle aspirazioni un po' alte e devi trovare il modo di ridimensionarle, oppure invece altri che vanno un po' stimolati a progettare un po' il proprio futuro" (Op. 5) (Salinaro 2021: 190).

Dalle interviste realizzate emerge inoltre la necessità di tutelare la giusta distanza, o distanza pedagogica (Bertin 1951; Tolomelli 2019), intesa

come la ricerca di equilibrio tra prossimità e distacco e che sarà funzionale a instaurare il rapporto di reciprocità finalizzato al protagonismo attivo del migrante. In questi termini, le attività co-progettate sono definite sulla base di una attiva collaborazione tra l'operatore e il migrante, funzionale al riconoscimento e alla valorizzazione delle risorse individuali del soggetto.

Incentivare e promuovere una alleanza tra operatore e utente permette di stabilire una relazione *con* il beneficiario, piuttosto che *per* il beneficiario, dove in quest'ultima l'operatore tende a sostituirsi al soggetto nel definire gli obiettivi e le azioni in termini unidirezionali, in cui la co-costruzione diventa una semplice 'erogazione' di servizi (Bottura 2015).

La competenza relazionale rappresenta dunque il perno del lavoro dell'operatore. A questo proposito, il Manuale operativo precisa:

Il rapporto tra operatore e beneficiario si caratterizza pertanto come una relazione di fiducia reciproca, attraverso la quale l'operatore sostiene il beneficiario nella realizzazione di un percorso di inclusione sociale, supportandolo nel focalizzare ed eventualmente potenziare le proprie risorse, in rapporto al contesto sociale nel quale è inserito. La costruzione di una relazione di qualità deve prevedere la massima attenzione e sensibilità dell'operatore, che deve sapersi mettere in gioco utilizzando saperi e competenze trasversali, cercando di porre sempre la massima attenzione all'esperienza soggettiva del beneficiario, valorizzandone la percezione di sé e la personale rappresentazione della situazione in cui vive. Sulla base di un rapporto di reciprocità il beneficiario diviene egli stesso protagonista del progetto di inserimento, collaborando direttamente con l'operatore (Servizio Centrale 2018: 22).

L'estratto riportato rende già evidente la dimensione pedagogica del ruolo dell'operatore dell'accoglienza, chiamato a comprendere, attraverso le proprie competenze relazionali, empatiche, riflessive, comunicative, l'esperienza soggettiva del beneficiario e a svolgere la propria funzione di accompagnamento al progetto.

La fiducia e la reciprocità, individuati come aspetti essenziali della relazione tra operatore e beneficiario, richiedono di essere problematizzati se

perseguiti in un contesto che presenta particolari ambiguità. Nel caso di servizi con istanze burocratizzanti, come quelli qui trattati, la fiducia che si tende a realizzare non si inserisce solamente all'interno di un rapporto asimmetrico tra operatore e beneficiario, ma può entrare in gioco anche una gerarchia di potere, tra l'operatore che accompagna, orienta, supporta, ma rischia di ricoprire anche il ruolo di colui che controlla, regola e spesso decide.

Il vincolo in cui l'operatore è inserito è dato dall'indeterminatezza del suo ruolo e riscontrabile dalla difficoltà di rispondere a un 'doppio mandato' (Tolomelli 2019). Inoltre, le differenti istanze portate dall'operatore e dal beneficiario richiedono una mediazione e una capacità critica e riflessiva da parte del professionista, che necessita di partire da una maggiore consapevolezza rispetto alle proprie azioni, in termini etici e deontologici, per risignificarne la natura e la valenza sociale.

Uno dei compiti principali, come riportato da un operatore in un episodio relativo ad un allontanamento volontario, è dato dall'abilità di sapersi muovere tra la centralità della relazione e la creazione di una distanza pedagogica, accogliendo le istanze di cui il beneficiario è portatore e lavorando verso una riduzione della diffidenza innescata dalle dinamiche generate dal mandato istituzionale.

C'è stato da poco un ragazzo che si è allontanato volontariamente dalla struttura perché è andato in un posto dove sapeva di stare bene e [...] probabilmente si è ricongiunto con dei familiari. Noi ci interrogavamo in particolare io mi chiedevo come mai lui non abbia chiesto supporto e, quindi, condividendoci quest'idea del lasciare la struttura avendo già un punto d'appoggio [...] non l'ha condivisa perché temeva un giudizio? Temeva una sgridata? Temeva che avremmo potuto dire questa cosa a qualcuno? Tutto questo credo che rimarrà sempre la parte nebulosa del lavoro sociale e, quindi, quello che differenzia il mandato istituzionale dal mandato sociale. È arrivato nel luogo di destinazione e ci ha detto: sono qui, sto bene, scusate se non vi ho avvisato. Quindi, c'è la parte di relazione, si era instaurata una relazione. (Op. 11) (Salinaro 2021: 199).

In ambienti lavorativi in cui la dimensione ‘tempo’ si fa sempre più pressante, avere cura anche dei momenti informali, come, ad esempio, le attese durante un accompagnamento, può mostrarsi una risorsa utile a tutelare la dimensione relazionale del lavoro degli operatori. A riguardo, un coordinatore riferisce che “può svoltare il progetto avere un’ora o mezz’ora in cui tu stai con una persona, ci fai una chiacchierata, oppure ci fai delle cose assieme. In realtà quella cosa costruisce relazione, costruisce reciprocità, non necessariamente fiducia incondizionata in quello che tu gli darai o potrai fare, però ti mette in relazione”. Il coordinatore intervistato ha inoltre messo in luce come la condivisione di questi momenti sia funzionale alla comprensione delle dinamiche sociali nel nuovo contesto di vita, “cercando di orientare e di informare in un processo anche dialogico di negoziazione” (Coor. 2) (Salinaro 2021: 194).

Accanto alla costruzione di una relazione basata sul dialogo e la mediazione, non meno importanti risultano, a supporto dell’operatore, la condivisione e la valutazione degli interventi con l’équipe, oltre che la formazione in itinere e la supervisione dedicata al gruppo di lavoro e ai casi trattati (cfr. sezione Conversazioni).

### *Proposte pedagogiche per la costituzione della competenza dell’educatore dell’accoglienza*

Il concetto di pedagogia interculturale, apparso per la prima volta in Francia negli anni ’70 (Abdallah-Pretceille 1986), vede il suo sviluppo nel contesto italiano solo successivamente. Il crescente numero di studenti stranieri nelle scuole e l’accoglienza delle loro famiglie in società sempre più globalizzate e multiculturali hanno condotto la riflessione pedagogica verso nuove sfide educative e formative e la necessità di ricercare strategie e pratiche di impegno collettivo in prospettiva interculturale (Gobbo 2000; Genovese 2003). L’intercultura si presenta quindi come una “sfida radicale alla mentalità corrente e comune [...] perché continuamente in movimento, per i legami stretti che mantiene con la prassi, le sue urgenze, le sue resistenze, ecc. e per le correzioni che deve operare – costantemente – in

se stessa esposta com'è alle tensioni, alle inversioni, alle deviazioni imposte dal divenire storico” (Cambi 2001: 15).

Con gli studi di Abdallah-Preteceille (1986) e Cohen-Emerique (1993; 2017) si osservano le prime indagini volte all'applicazione di un approccio interculturale nelle professioni sociali e educative, per fornire agli operatori, educatori e insegnanti le competenze utili nel lavoro relazionale con soggetti migranti. Cohen-Emerique (2017) sostiene che attraverso tre tappe, quali il decentramento, la scoperta dei quadri di riferimento dell'altro e la mediazione interculturale, sarà possibile per il professionista favorire nuove modalità di azione e pensiero verso una reciproca convivenza tra culture.

In questo approccio di ricerca, viene evidenziato come le strategie di integrazione e la riconfigurazione di pratiche in chiave interculturale non siano sufficienti se non sono accompagnate da nuove forme di reciprocità culturale e coesione sociale, attraverso strumenti come il dialogo, la negoziazione e l'apertura verso l'altro. Diviene quindi fondamentale osservare i fenomeni migratori considerando il complesso di istanze pedagogiche, antropologiche, sociologiche, psicologiche e filosofiche che permettono di fare emergere i tratti di storicità e i cambiamenti prodotti nel corso del tempo (Genovese 2003).

Il progetto educativo interculturale si rivolge a tutti, autoctoni e stranieri, inserendosi in una dimensione interdependente e multiculturale, in cui l'impegno razionale e morale ha bisogno di essere sostenuto da una chiara consapevolezza dei fenomeni e degli strumenti che filtrano la nostra conoscenza. Demetrio a riguardo fa riferimento a una pedagogia dell'interazione e non dell'integrazione, poiché “suscitando interazioni, ovvero il riconoscimento dei diritti del diverso da noi, si educa alla convivenza e alla democrazia culturale. Esplorare, facilitare, valorizzare i saperi sono dunque azioni pedagogiche che dovranno sempre più entrare nel curriculum di molti insegnanti e educatori” (Demetrio e Favaro 1992: 9).

Una interdisciplinarietà e una interdependenza, dunque, che non si esplica solo sul piano teorico, ma anche sul piano operativo, attraverso la concreta sinergia di differenti attori, pratiche e politiche volte ad una efficace resistenza a tendenze di “amnesia storica” e crescenti episodi di intolleranza

etnica, religiosa e razziale, che caratterizzano l'attuale scenario, per dirigersi verso la progressiva progettazione di nuovi ambienti, pensieri e significati. La sfida di ampio respiro è quella di dare vita ad altre forme di riflessività e operatività da parte di chi agisce in contesti sociali, come gli operatori/educatori dell'accoglienza e da parte della cittadinanza che è componente attiva nella costruzione di una società plurale.

Una visione stimolante e che va ad arricchire la proposta interculturale, è quella avanzata da una pedagogia in prospettiva postcoloniale. Riprendendo in chiave pedagogica alcune direzioni metodologiche di decostruzione della visione coloniale e orientalista, mira a sviluppare un discorso orientato a una rilettura dei contesti formali e non formali e delle modalità con cui ci avviciniamo al soggetto migrante (Zoletto 2012, 2014). La critica postcoloniale (Said 1993; Mbembe 2008; Spivak 2012) ha in questo senso elaborato la decostruzione in termini cosmopolitici, verso un impegno di riflessione critica e confronto delle vicende di colonizzazione e decolonizzazione che vuole dirigersi verso la costruzione di un nuovo umanesimo.

La prospettiva postcoloniale ha un doppio valore pedagogico: da un lato ci aiuta a rileggere il nostro passato colonialista, e a farci carico di questa eredità spesso soggetta a rimozione, che, attraverso la globalizzazione, condiziona ancora il nostro presente socioeconomico. In secondo luogo, ci aiuta a comprendere che il nostro sguardo è colonizzato da dispositivi di sfruttamento economico e assoggettamento simbolico.

La comune condizione tra i diversi gruppi subalterni non può però creare un'alleanza politica. Il colonialismo, infatti, è stato (ed è) anche una relazione di egemonia culturale, che struttura le coscienze, creando soggettività differenti.

All'interno di questo dispositivo, gli ex colonizzatori sono soggetti a una forma di violenza epistemica che li conduce a ritenere naturale il proprio dominio sugli ex colonizzati. In questo inquadramento sono poi inevitabilmente presi anche gli immigrati che – avendo sperimentato la disillusione per il fallimento delle rivoluzioni anti-coloniali e uno sfrenato sfruttamento neocoloniale – possono avere interiorizzato un'asimmetria ammirata e servile nel riguardo degli europei o, al contrario, aver sviluppato un oriz-

zonte mentale di critica dipendente e di vincolante insubordinazione. La relazione egemonica postcoloniale assoggetta insomma (ex) colonialisti ed (ex) colonizzati all'interno di un medesimo schema epistemico che induce forme di rappresentazione dei secondi funzionali all'esercizio del dominio da parte dei primi. Tale schema epistemico continua a riprodursi in maniera inesausta attraverso rappresentazioni e pratiche quotidiane che creano una gerarchia di valore tra identità razzializzate, definendo così la condizione postcoloniale di tutti (Burgio 2015: 108).

La proposta pedagogica che Burgio suggerisce, e che segue queste considerazioni, crea un'interessante sintesi dell'attuale riflessione pedagogica sul tema, aggiungendo connessioni e direzioni orientative verso nuove esplorazioni di ricerca. Gli otto punti di cui l'idea si compone assumono l'impegno:

“1) di un recupero storico-culturale dell'esperienza coloniale (analizzando il vissuto, da una parte e dall'altra) [...] 2) di reintrodurre nel dibattito teorico il tema del razzismo (da quello “negato” a quello istituzionale), 3) di assumere una prospettiva genealogica e di decostruzione dell'identità etnoculturale *tout court* (anche di quella nazionale), 4) di prestare attenzione alle dinamiche transnazionali degli attuali movimenti migratori, 5) di riconoscere l'inesausta fertilità culturale che caratterizza ogni identificazioni individuale e di gruppo (sia nel campo intraculturale sia in quello interculturale), nonché 6) di riconoscere l'Altro come soggetto autonomo con cui dialogare (dal punto di vista politico e da quello culturale), 7) di accettare la natura intrinsecamente conflittuale del contatto culturale e 8) di tener conto della continua relazione intersezionale tra le differenze, al fine di dotarsi di quegli strumenti teorici di gestione nonviolenta dei conflitti di cui la nostra società ha bisogno” (Burgio 2015: 124).

L'intersezionalità sottolineata da Burgio, a tal proposito, si fa strumento interpretativo, critico, politico e sociale per individuare forme di potere che nel quotidiano si riproducono attraverso pensieri e azioni che definiscono ciò che rappresenta una 'norma' socialmente condivisa e ciò che ne rimane escluso, spesso con pratiche discriminatorie e oppressive. Tale approccio interpretativo richiede di lavorare primariamente sull'acquisizione di una maggiore consapevolezza del singolo verso i propri posizionamenti, ed in

seguito orientandosi verso una lettura delle identità all'intersezione di plurime differenze che, in continuo divenire, vanno a costituire l'esistenza di ogni soggetto.

L'intersezionalità contesta i *framework* teorici che tendono a leggere i fenomeni sociali e, soprattutto, le cause delle discriminazioni isolando i fattori e riducendoli a singole variabili disaggregate. Il concetto di intersezionalità deve molto alla storia femminista e antirazzista nordamericana e, nonostante la studiosa più citata come fondatrice del concetto sia Kimberlé Williams Crenshaw (1989), secondo cui non si può comprendere l'oppressione e la discriminazione delle donne nere considerando solo il genere o solo la razza, le origini dell'approccio sono più antiche e radicate nella storia delle lotte e della controcultura delle donne afrodiscendenti statunitensi (Lutz 2014). Allo stesso tempo, il concetto di intersezionalità riesce bene a spiegare l'intreccio di razzismo, femminilizzazione, infantilizzazione, abilismo e specismo che caratterizzava la rappresentazione coloniale dell'alterità.

Se la logica intersezionale propone di mettere al centro l'intreccio e la interdipendenza tra le dimensioni discriminatorie che insieme determinano lo stato di oppressione, è possibile partire da tali fattori anche per un investimento in un nuovo umanesimo, critico e cosmopolitico, basato sulla partecipazione di tutti a ciò che ci rende diversi, a una sorta di universalismo meticcio che, in maniera ancora più ineludibile, deve allora confrontarsi con il piano dell'intersezionalità tra le differenze che si attraversano nella concretezza delle esperienze, e che va quindi analizzata non solo attraverso la lente della diversità culturale.

La prospettiva intersezionale ci consente di porre l'accento nell'interdipendenza e la pluralità delle relazioni sociali che caratterizzano e connettono i soggetti e le loro identità. Da una originaria declinazione di denuncia dei legami tra le varie dimensioni di oppressione, discriminazione e violenza che subiscono le donne anche per la loro appartenenza etnica, l'intersezionalità è capace di evidenziare le differenze sinergiche che caratterizzano ogni soggetto e può diventare, in chiave pedagogica, un modello che ci permette di valorizzarle come possibilità esistenziali e non (solo) come ostacoli all'integrazione.

L'obiettivo deve quindi essere la comprensione nella differenza e non l'omologazione. Riecheggia a questo proposito la proposta dell'epistemologia della complessità (Tolomelli 2007) che ci invita, sul piano cognitivo ed esperienziale, a non ricadere nelle generalizzazioni e nel riduzionismo tipiche del pensiero semplicistico teso più al raggiungimento di illusorie verità deterministiche e assolute, che alla ricerca di parziali e temporanei risultati in un processo basato sull'incertezza che è la cifra stessa dell'esperienza dell'essere umano nel mondo. Sostare nell'incertezza significa per i teorici della complessità non pretendere di spiegare (letteralmente, togliere le pieghe), ma accogliere anche ciò che non è immediatamente interpretabile con i propri repertori cognitivi e di cui non si ha, ancora, contezza. Solo dedicando tempo all'attesa della comprensione, e sottraendosi all'ansia della spiegazione, è possibile scoprire qualche cosa di inedito, di ancora non incontrato e imparare, davvero, dalle differenze che rendono ognuno di noi unico e originale e, per tanto, interessante e in grado di aprirci a nuovi apprendimenti.

In questi termini, sarebbe auspicabile iniziare a operare nei contesti istituzionali, come quelli scolastici, educativi e sociali e negli ambienti non formali, incentivando una radicale trasformazione nella riflessione e nell'azione educativa, per dare spazio e espressione alle molteplici differenze e appartenenze di cui le soggettività si compongono, che vanno via via a costituirsi in un processo dinamico di cambiamenti soggettivi e intersoggettivi.

### *Dimensioni di competenza pedagogica*

L'educazione ha una duplice natura. Da un lato è costituita da un dispositivo a difesa e conservazione dello status quo in quanto, attraverso l'inculturazione di valori e modelli e il loro trasferimento da una generazione all'altra, reitera le gerarchie sociali (si vedano autori come Durkheim, Althusser e Foucault che, in forme diverse, hanno sostenuto tesi analoghe). In questo senso, possiamo definire l'educazione come un "apparato ideologico dello Stato" e, sostanzialmente, come strumento di controllo sociale. Ciò detto, nell'educazione coesiste anche un'altra natura. Quella di contesto

e pratica attraverso cui il soggetto può raggiungere, o approssimarsi, alla propria emancipazione, alla propria autonomia e allo sviluppo del pensiero critico. Un'idea, cioè, di "educazione liberatrice" (per dirla con Dewey, con Freire o con Morin) che, attraverso la costruzione di saperi, ma soprattutto tramite l'insegnamento di modelli conoscitivi decostruttivi della realtà, utili cioè a disvelarne gli aspetti impliciti e nascosti, rende davvero i soggetti liberi ed eguali.

È chiaro che questa bipolarità, questa ambivalenza dell'educazione lungi dal risolversi in una sintesi risolutiva, ma produce (o dovrebbe produrre) una ricerca di equilibrio dinamico tra due opposte dimensioni antinomiche. Potremmo provocatoriamente dire che queste due dimensioni costituiscono una contraddizione interna e immanente al processo educativo e che connota la relazione tra le generazioni. All'interno di questa antinomia, la pedagogia gioca un ruolo fondamentale per far pesare la bilancia più dalla parte della visione emancipativa, piuttosto che verso il piatto dell'educazione come controllo.

In questo senso, l'impegno dell'educatore e la sua posizione deontologica sono fondamentali per fare sì che tra queste due direzioni di senso, in contraddizione, possa prevalere la tensione in direzione regolativa verso l'educazione come possibilità di costruzione del sé.

Nella consapevolezza che l'ideologia dominante tende, e forse tenderà sempre, a fare dell'educazione uno strumento al proprio servizio, occorre che chi decide di impegnarsi nella sfida educativa sviluppi una coscienza alternativa direttamente proporzionale alla sfida stessa e basata sul fatto che occorre lottare per mantenere o riportare la direzione di senso educativa verso gli obiettivi umanistici contrari a quelli massificanti e utilitaristici del pensiero dominante stesso.

Per questo riteniamo, anche provocatoriamente, utile definire l'educazione come un'"arte marziale" (Tolomelli 2019) in cui l'aggettivo "marziale" non fa riferimento a contesti bellici, ma restituisce la realtà di una lotta e di un conflitto tra istanze contrapposte, antropologicamente e storicamente inscritto nel concetto stesso di educazione.

L'immagine, quindi, che vogliamo qui richiamare è quella di un educato-

re come agente del cambiamento che si allena al conflitto ideale e che quindi è consapevole del proprio statuto politico. Non è possibile prescindere da questa scelta di campo: agire in ambito educativo significa schierarsi contro le derive dogmatiche e manipolatorie che vendono l'educazione come pura trasmissione e selezione.

In questo caso non scegliere significherebbe automaticamente favorire il modello dominante e quindi non si può restare neutrali di fronte a questa richiesta di posizionamento. Ecco perché la metafora dell'educazione come arte marziale corrisponde all'idea che l'educatore debba essere consapevole della sfida complessa che si trova di fronte, se non vuole disattendere il proprio ruolo e la propria deontologia professionale. Si tratta di attrezzarsi con strumenti efficaci per lottare nel campo della cura e contrastare le derive nichiliste e opportunistiche che sembrano attualmente essere dominanti nel contesto generale.

L'educazione può rappresentare oggi una "controcorrente rigeneratrice" (Morin 2001) che non si pone l'obiettivo di sovvertire gli equilibri di potere attuali, ma pone le basi oggi di un cambiamento possibile domani. Si tratta cioè di interpretare il proprio ruolo, seppur residuale, come un'alternativa percorribile, per quanto non dominante, che ha la ragione di mantenere accesa la brace sotto la cenere, nella speranza che un domani questa fiamma possa divampare.

Come ci ricorda Zygmunt Bauman in un passaggio ormai divenuto celebre del suo testo "La società sotto assedio" (2003), se il battito d'ali di una farfalla, qui, oggi, potrà causare, secondo i modelli metereologici, un uragano nelle prossime settimane dall'altra parte del mondo, (come ci insegna il cosiddetto "effetto farfalla"), alludendo esemplificativamente al fatto che anche piccoli cambiamenti nel locale possono generare catastrofi nel globale se dilatati nello spazio e proiettati in avanti nel tempo, può essere altrettanto vero che, secondo questo principio, non solo eventi negativi, ma anche eventi positivi si possono realizzare a partire da piccoli cambiamenti nel micro e nel presente.

Ciò sta a significare che, non secondo una visione mistica o illusoria o vanamente fideistica, ma secondo le precise regole della fisica, l'educazione,

che agisce sulla dimensione locale e sul presente, se vista in prospettiva, può generare grandi cambiamenti negli scenari sociali, culturali e politici del futuro. Chi ha esperienza di lavoro sul campo sa bene che gli esiti più significativi dell'azione educativa sono verificabili solo nel medio e lungo periodo e, quindi, in prospettiva. Il lavoro educativo autorevole ed efficace deve tenersi al riparo dal rischio dello spontaneismo, ovvero la convinzione diffusa, spesso latente, che chiunque armato solo del proprio buonsenso e spirito di servizio possa fare questo mestiere senza preparazione e competenza specifica.

Più in particolare, nell'opinione pubblica, ma purtroppo a volte anche da parte di studiosi di altri ambiti disciplinari, la competenza ritenuta fondamentale per il lavoro educativo viene definita con il termine banale, e stucchevole, di "spontaneità" alludendo a quel *mélange* indefinito e senza alcun valore scientifico di capacità non acquisibili o allenabili, e quindi innate, di ambito relazionale e, di conseguenza, non viene neppur percepita la competenza pedagogica come competenza in sé. Questo equivoco, da cui è opportuno liberare il campo definitivamente, ha di fatto impedito per lungo tempo che si costituisse una professionalità intorno al compito educativo, nell'ambito dell'intervento sociale, o che questa venisse riconosciuta e accettata universalmente (parlo, in questo caso, del contesto italiano).

La competenza pedagogica dell'educatore, come descritta sinteticamente nello schema seguente, è costituito da dimensione strettamente interconnesse e interdipendenti. Si tratta di elementi di un unico organismo complesso e lo schema riassuntivo propone l'architettura generale di un'unica competenza ampia e multidimensionale. Sarebbe altresì fuorviante pensare che le singole competenze possano essere considerate come isolate dalle altre e inoltre esse vanno intese come obiettivi trascendentali e regolativi, cioè più come direzioni che come mete acquisibili una volta per tutte.

L'educatore ha quindi il compito di porre in questione il proprio profilo professionale. La competenza pedagogica (Fabbri 1996) si configura, infatti, come una ricerca continua in approssimazione a obiettivi di crescita di sé, le cui declinazioni, proposte nello schema seguente, fungono da mappa concettuale alla quale fare riferimento.

Con l'evolvere dell'esperienza professionale dell'educatore questa competenza viene ad essere assunta dal professionista come una dimensione incarnata nella quale è difficile dipanare la rete che lega e interseca tra loro le varie dimensioni. Da un lato, questa schematizzazione rappresenta una semplificazione, che tradisce un poco la realtà perché come ci insegna l'Epistemologia della complessità "la mappa non è il territorio", ma bensì una sua riduzione per renderla intellegibile. Nella quotidianità, l'educatore applica queste competenze sul campo a volte senza neppure rendersene conto, ma agendo secondo una direzione di senso pedagogica interiorizzata e rispetto alla quale non deve ogni volta riflettere consapevolmente su quali strategie e strumenti stia applicando e perché.

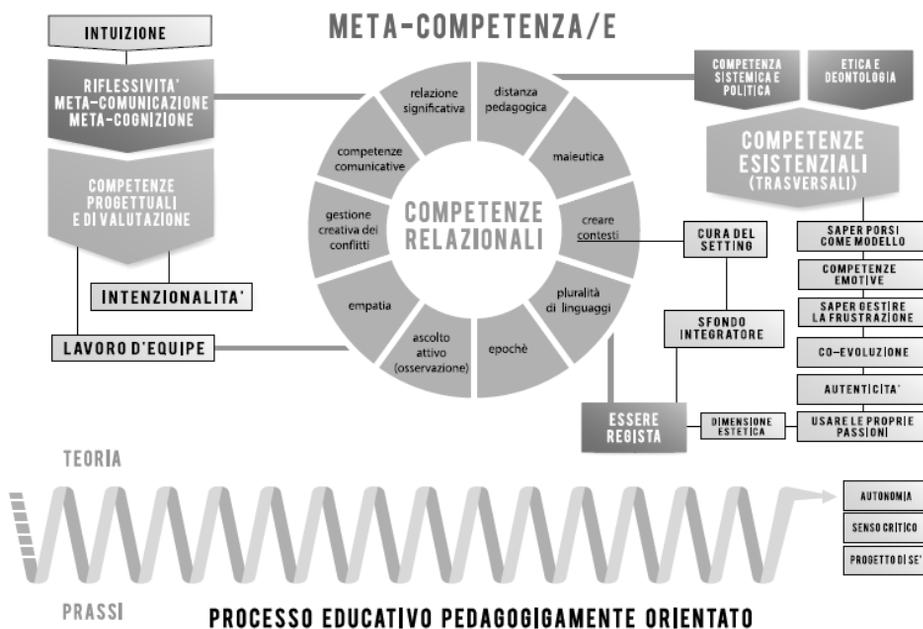
Questa incorporazione della competenza, radicata nella epistemologia professionale dell'operatore, è motivata dal fatto che l'educatore ha come strumento privilegiato di lavoro se stesso, la propria presenza fisica e la relazione interpersonale, a volte mediata da dispositivi istituzionali deboli, appena percepibili. Questo "corpo a corpo" tra educatore e educando rischia di fare problema e di insinuare il rischio che la competenza venga agita senza gli adeguati riferimenti teorici, proprio perché molto legata alla pratica e aderente alla persona educatore.

Per questo è necessario definire le competenze e strutturarle in senso tassonomico, a costo di forzare la realtà stessa, anche per fare emergere il ricchissimo bagaglio professionale che configura questa professionalità come altamente qualificata e appartenente all'ambito delle professioni intellettuali.

Così come è necessario giustificare e motivare, anche a chi si ostina a negare lo specifico pedagogico, la connessione tra teorie e pratiche in questo contesto e la fondatezza scientifica delle scelte metodologiche. Dall'altro lato, un educatore consapevole delle ragioni e dei modelli teorici, che stanno alla base della propria epistemologia professionale, è più forte e in grado di sostenere il proprio ruolo anche nei contesti istituzionali e nei confronti di altre figure (De Mennato 1999). Una professionalità competente e autorevole si costruisce proprio sulla consapevolezza delle teorie di riferimento e della storia dell'evoluzione dell'epistemologia di riferimento. In questo senso, il lavoro di raccolta e schematizzazione che qui presentiamo non è

in sé inedito. Altri autori hanno ricostruito, definendoli, i vari aspetti di questa competenza generale (Tramma 2003; Fabbri 1996; Milani 2000).

L'originalità della presente proposta, semmai, risiede nel riferimento agli orizzonti teorici del Problematicismo, Empowerment, Complessità, delle prospettive intersezionale e postcoloniale, e alla forte curvatura sulla spendibilità pratica delle argomentazioni teoriche. Le competenze pedagogiche qui prese in esame non escludono ulteriori integrazioni e, inoltre, esistono altri ambiti disciplinari che esprimono altre competenze e quindi completano il bagaglio professionale dell'educatore.



Le competenze pedagogicamente fondate dell'educatore (rif. Tolomelli 2019)

Alla base dello schema si può notare come il processo che si vuole innescare debba essere orientato secondo modelli e teorie pedagogiche scientificamente fondate e la finalità ultima – regolativa, trascendentale – di questo processo debba essere lo sviluppo nell'educando di maggiore autonomia, senso critico e apertura di progettualità esistenziale. Inoltre, la dialettica teoria-prassi, in cui l'una si nutre dell'altra e viceversa in un costante procedere circolare, assume la forma di una spirale aperta, secondo l'intuizione di Piero Bertolini (1988), e fa da *leit motiv* a tutto il dispiegarsi delle competenze.

Le dimensioni di competenza, a loro volta, sono divise in tre settori: le competenze progettuali e di valutazione, che aprono e chiudono, in senso relativo, il processo stesso; le competenze relazionali, che sono il cuore della competenza pedagogica dell'educatore; le competenze esistenziali, che sono una sorta di ponte tra la dimensione personale e quella professionale.

A completamento delle singole dimensioni troviamo le meta-competenze: riflessività, essere regista, competenza sistemica e politica, etica e deontologia, che rappresentano le modalità attraverso cui il soggetto educatore può riflettere e decostruire l'esperienza e rigenerare la propria motivazione e il senso di azione professionale.

Pur essendo l'educatore “regista” del processo, il suo ruolo è fondamentale non soltanto nell'evento educativo, e dunque nell'incontro con l'educando, ma nei confronti del sistema e della società nel suo complesso.

## ***Conclusioni***

La costruzione di una epistemologia professionale – adeguata alla complessità del ruolo – dell'educatore che opera nei contesti migratori rappresenta un tassello fondamentale per mettere in atto una intenzionalità e una progettualità capaci di sostenere la sfida dell'accoglienza. Il lavoro educativo pedagogicamente orientato (Bertolini 1988; Bertin e Contini 1983; Milani 2000) rappresenta un'opportunità per gestire le contraddizioni (prima fra tutte la distanza tra mandato istituzionale e sociale) tipiche di questo lavoro, per generare coerenza tra aspirazioni etico-umanitarie e pratiche emergenziali e di controllo, per favorire la costruzione di senso emancipativo dell'o-

peratività sul campo. Una epistemologia professionale che fornisca saperi teorici e operativi in ottica multidisciplinare, che favorisca uno sguardo al processo di inclusione dei migranti accolti nella sua multifattorialità, che restituisca autorevolezza al ruolo degli educatori e che preluda al loro pieno riconoscimento sociale ed economico.

L'educatore dell'accoglienza è una sorta di mediatore tra mondo istituzionale e realtà dei soggetti che vivono l'esperienza della migrazione forzata e vive in sé questa doppia identità (istituzionale ed educativa) che spesso fatica a trovare una sintesi coerente. Occorre, per tanto, sostenere questa figura cruciale dei processi di welfare: sostenerla attraverso la disponibilità di chi studia e fa ricerca affiancando chi lavora direttamente sul campo e attraverso la solidale condivisione della lotta per un più adeguato sistema legislativo e sociale dell'accoglienza. Occorre costruire le cornici e i contesti strutturali affinché queste figure professionali possano davvero aprire spazi di relazione per la rilevazione delle aspirazioni e dei bisogni dei migranti accolti e che queste dimensioni non siano relegate solo agli interstizi del lavoro di accoglienza, ma che divengano la base indispensabile su cui costruire un reale percorso di accoglienza e inclusione.

# Intercultura e cittadinanza globale nei contesti migratori attuali

MASSIMILIANO TAROZZI

In questo capitolo vorrei articolare una tesi secondo cui la giustizia sociale, la giustizia interculturale e la giustizia ambientale sono costitutivamente interconnesse. Le migrazioni globali sono l'esito di questa intersezionalità di ingiustizie e i loro effetti sociali ed educativi si possono comprendere all'interno di questo quadro e all'interno dello stesso quadro integrato vanno cercate le risposte. L'educazione alla cittadinanza globale è l'ombrello che integra queste dimensioni in modo olistico.

Dopo aver introdotto la discussione intorno alla crisi degli orientamenti multiculturali in educazione, presenterò la prospettiva educativa della cittadinanza globale mostrandone le origini e le varie forme. Infine, mostrerò alcune linee operative per l'applicazione di questo approccio ai contesti scolastici ed extrascolastici.

## *Dall'intercultura alla cittadinanza globale*

Per oltre 25 anni, a partire dalla mia tesi di dottorato, mi sono occupato di educazione interculturale e degli effetti delle migrazioni sui processi educativi nella scuola italiana e sui bisogni formativi degli insegnanti.

Ho scritto saggi teoretici, ho fatto ricerca empirica, ho insegnato a studenti e ho formato insegnanti. Il primo frutto complessivo del lavoro è stato il mio testo *Cittadinanza interculturale. Esperienza educativa come agire politico* (2005) in cui cercavo i fondamenti teorici della pedagogia interculturale esaminando i modelli politici del liberalismo e del multiculturalismo. Nei

successivi dieci anni ho proseguito quel filone di ricerca accostando alla questione del riconoscimento della differenza culturale, due temi chiave per le implicazioni educative: quello delle identità sempre plurali e mobili e quello della giustizia sociale e dell'equità. Nel 2015 ho pubblicato *Dall'intercultura alla giustizia sociale. Per un progetto pedagogico e politico di cittadinanza globale* (Tarozzi 2015), in cui questi argomenti sono sviluppati anche alla luce di svariati progetti di ricerca condotti insieme a giovani collaboratori.

Nel frattempo avevo intrapreso scambi accademici con colleghi negli USA esplorando la dimensione politica e sociale dell'educazione. In quegli anni mi sono avvicinato alla tradizione critica della pedagogia nordamericana. In particolare avevo intrapreso sin dal 2006 un intenso dialogo intellettuale con Carlos Alberto Torres, professore alla UCLA e allievo diretto e collaboratore di Paulo Freire. Inizialmente ci proponevamo di fare uno studio sistematico che comparasse i modelli di inclusione scolastica Europeo e Nord Americano – rispettivamente interculturalismo e multiculturalismo – confrontandone le politiche educative, i modelli teorici di riferimento e le implicazioni pratiche evidenziandone, i punti di forza e le contraddizioni.

Ben presto però quel dialogo comparativo fra teorie e politiche educative si è sviluppato nella direzione delle implicazioni della globalizzazione sui processi educativi. Benché le dimensioni della differenza culturale e dell'uguaglianza sociale conservino un'importante rilevanza educativa, la nostra ricerca rivelava che i modelli regionali e nazionali di educazione multiculturale e interculturale erano obsoleti e limitati e che soluzioni più coerenti con i nuovi scenari globali possono emergere solo sul piano sovranazionale.

Di qui l'obiettivo principale si è trasformato nella discussione sugli sviluppi della Educazione alla Cittadinanza Globale (ECG) che in quegli anni iniziava a ricevere un forte impulso dagli organismi sovranazionali e ad esercitare un crescente impatto sulle politiche nazionali, le pratiche educative e anche sulla ricerca accademica. La sintesi di questo itinerario di ricerca dall'educazione interculturale alla ECG si trova nel volume pubblicato insieme a Carlos Alberto Torres *Global Citizenship Education and the Crises of Multiculturalism* (Tarozzi e Torres, 2016) in cui la ECG è presentata come una nuova prospettiva in grado di offrire un innovativo punto di

vista per riformulare i dilemmi, le contraddizioni e le tensioni tradizionali dell'educazione alla cittadinanza nazionale e dell'educazione interculturale in società attraversate da molteplici diversità intersezionali e in un mondo interconnesso, combinando sia uguaglianza che il rispetto della differenza culturale, ma senza cadere né in un universalismo omologante né in un relativismo sostanziale.

Molto si è dibattuto a livello europeo su quale fosse il modello più adatto di integrazione dei migranti e delle minoranze etnico-culturali. Negli ultimi due decenni si è consolidata una crescente critica pubblica contro l'ideologia multiculturalista accusata, un po' strumentalmente, di aver prodotto una pericolosa frammentazione sociale. Non solo in Europa, voci contrarie al multiculturalismo si vanno levando anche in varie nazioni del mondo tradizionalmente multiculturali come Canada, Australia e Stati Uniti (Burrum 2010).

Peraltro, al di là di critiche strumentali, rinforzate da populismi e dall'emergere di nuove destre xenofobe in tutta Europa che vanno raccogliendo un diffuso malessere nell'opinione pubblica, il multiculturalismo è stato criticato con argomenti ben più solidi da studiosi e intellettuali di varia origine e tradizione culturale (Vertovec e Wessendorf 2010; Joppke 2004, 2010; Banting e Kymlicka, 2013). Anche per non aver prodotto i cambiamenti che ci si aspettava (Vertovec e Wessendorf 2010). Modelli di integrazione alternativi come l'assimilazionismo, il modello separatista o quello di integrazione civica non sembrano rappresentare valide alternative. Il fatto è che sulla scorta di Michel Wieviorka, non sono in crisi questo o quel modello di integrazione, ma è l'idea stessa di modello nazionale di integrazione ad essere obsoleta. Quei modelli hanno tutti fallito non tanto per i loro contenuti specifici, ma *in quanto modelli* (Wieviorka 2014: 633) e soprattutto in quanto nazionali. Non ha infatti più senso parlare oggi di un modello di integrazione nazionale, perché le questioni che riguardano le migrazioni o anche il confronto fra differenze nella scuola sono questioni globali e richiedono risposte globali. Soluzioni più coerenti con i nuovi scenari globali che si formano dalla combinazione di diversi elementi e che non si formano *nelle* nazioni ma *fra* le nazioni.

Dati recenti mostrano che il numero di migranti forzati in fuga dalle guerre è in rapida crescita e a questi si aggiungono i migranti forzati per cause climatiche (Idos 2022). Anche se si guarda a recenti flussi migratori verso l'Italia si osserva che le nazioni di provenienza sono quelle che maggiormente stanno subendo gli effetti devastanti dei cambiamenti climatici: Tunisia, Egitto, Bangladesh, Afghanistan, Siria, Costa d'Avorio, Eritrea, Guinea. Paesi largamente dipendenti dal grano ucraino e allo stremo per la siccità, l'innalzamento delle temperature, la frequenza di alluvioni, e le conseguenti crisi alimentari e carestie. Le disuguaglianze e i disequilibri fra nazioni e regioni del mondo però colpiscono necessariamente le fasce più fragili della popolazione e mostrano l'indissolubile connessione fra giustizia sociale e climatica, che molte implicazioni ha anche sul piano educativo.

Se i problemi sono globali, anche le soluzioni per le politiche educative vanno allora ricercate *sul piano globale*, dove traggono origine le questioni di convivenza interculturale, i processi migratori, gli squilibri sociali ed economici, come il caso emblematico dei rifugiati nel Mediterraneo mostra con drammatica chiarezza. Dove l'intreccio fra conflitti sfruttamento di risorse minerarie (combustibili fossili essenzialmente) cambiamenti climatici e siccità generano un complesso quadro di rimandi che intreccia questioni di tipo ambientale, sociale, economico, finanziario e militare.

Di qui la necessità di allargare gli orizzonti e pensare le sfide e i problemi educativi in termini globali evidenziando gli scenari globali che stanno dietro alle questioni locali.

La stessa educazione alla cittadinanza o *civica*, spesso evocata di recente come risposta educativa alternativa al multiculturalismo, in grado di promuovere coesione sociale contro la balcanizzazione multiculturalista, va declinata sul piano globale, non su quello delle identità nazionali, che sembra invece prevalere. Se l'integrazione sociale passa attraverso l'enfatizzazione del nazionalismo per cementare un'artificiale identità nazionale, la conseguenza non sorprendente è l'innalzamento di muri fra i popoli con l'intento di proteggere la fortezza Europa.

## *Cittadinanza globale*

Negli ultimi anni si è gradualmente imposta nel discorso internazionale l'idea di Cittadinanza globale e la sua declinazione pedagogica in Educazione alla Cittadinanza Globale come una nuova prospettiva che consente di comprendere e riconcettualizzare vecchi problemi entro una nuova prospettiva educativa capace di dare nuovi significati ai problemi della cittadinanza in società globali, plurali ed eterogenee.

La priorità assegnata alla ECG ha un'origine precisa e si lega alla *Global Education First Initiative* (GEFI) lanciata dal Segretario Generale della Nazioni Unite Ban Ki-moon nel settembre 2012. Nel lanciare questa iniziativa, il segretario generale ONU ha posto tre priorità: (1) *garantire un'istruzione di base a ogni bambino*, uno storico obiettivo dell'UNESCO che rilancia quello già fissato nel 1990 con l'iniziativa *Education for All*, che doveva garantire la scolarizzazione globale per tutti i bambini entro il 2015 (ma mai raggiunto); (2) *migliorare la qualità dell'apprendimento*; (3) *promuovere, appunto, la cittadinanza globale*. In questa triplice prospettiva l'educazione non è solo finalizzata a fornire un'istruzione di base a tutti e a favorire l'ingresso nel mercato del lavoro. Le politiche educative devono promuovere un futuro sostenibile, la pace, il rispetto reciproco e la cura dell'ambiente.

Qui interessa in particolare l'enfasi sulla ECG perché sposta sul piano globale la possibilità di affrontare sfide che sorgono sul piano nazionale. L'assunto alla base di questa iniziativa mondiale è che non sia sufficiente modificare solo esteriormente i problemi intervenendo attraverso riforme politiche e scelte economico-finanziarie o soluzioni tecnologiche. Il cambiamento, soprattutto quello che riguarda le sfide legate alla convivenza fra diversità o una relazione sostenibile con l'ambiente, richiede di modificare il modo in cui le persone pensano e agiscono. Pertanto, prendersi cura dell'ambiente in modo sostenibile per il pianeta ma anche affrontare le sfide di equità e inclusione che le società eterogenee oggi affrontano, richiedono potenti strategie educative.

ECG è un concetto semanticamente elusivo, un "concetto presbite": cioè un costrutto che è chiaro e ampiamente condivisibile se visto da lontano,

ma sfuma man mano che ci si avvicina e, da presso, è decisamente sfuocato e il suo potere definitorio decresce.

Comunque, anche se vagamente definito, possiede la capacità di indicare precise direzioni verso cui guardare.

Il costrutto “cittadinanza globale” è ambiguo ed è stato considerato come un “significante fluttuante”, *floating signifier* (Mannion et al 2011) o come una molteplice costellazione di ideologie *multiple ideological constellations* a volte in contraddizione tra loro (Schattle 2008). Inoltre, è stato usato diversamente in diversi Paesi e da diversi attori politici (Tarozzi e Inguaggiato 2018).

Tuttavia, alla base delle diverse accezioni che assume questa idea educativa si situa una convinzione di fondo, ovviamente molto ampia, secondo la quale nell’attuale mondo interconnesso è necessario apprendere conoscenze, competenze, comportamenti e valori che consentano alle nuove generazioni di navigare in questo nuovo contesto planetario.

### *Sviluppo storico della ECG*

Si è detto di come la priorità attualmente assegnata alla ECG abbia origine nella *GEFI* lanciata dall’ONU nel 2012. In essa la promozione della cittadinanza globale rappresenta la vera novità, che per la prima volta si affaccia in un contesto tanto autorevole e influente. A seguito di questa iniziativa, diverse organizzazioni sovranazionali, sia governative che non, si sono attivate per concettualizzare, promuovere e diffondere questo approccio. Fra queste, l’UNESCO ha comprensibilmente svolto un ruolo centrale.

Se la *GEFI* delle Nazioni Unite ha dato inizio a una nuova epoca per l’educazione globale, vista come elemento costitutivo delle società contemporanee, la dimensione globale dell’educazione può essere fatta risalire a molto prima. Ben prima che venisse coniato il termine stesso di ECG, nella Raccomandazione del 1974 su “*education for international understanding, co-operation and peace*”, l’UNESCO invitava gli Stati membri a far sì che le loro agende politiche in materia di istruzione fossero guidate da una prospettiva globale e da un impegno alla solidarietà internazionale. Questa

raccomandazione, che viene regolarmente rivista, è uno strumento legale che riunisce per la prima volta la pace, la comprensione internazionale, i diritti umani e le libertà fondamentali come dimensione trasversale dell'educazione globale. Peraltro, nell'ultima revisione in corso mentre scriviamo, la centralità dell'educazione alla cittadinanza globale come termine ombrello che ricomprende i vari temi è esplicitamente richiamata.

A un'analisi più attenta, poi, una chiara formulazione dell'educazione alla cittadinanza globale si trova già enunciata in nuce nell'articolo 26 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948, che contiene nella sua essenza la dichiarazione di un'educazione alla cittadinanza globale inclusa nella nozione di educazione come diritto umano universale. La dimensione globale dell'educazione è ancora più esplicita e chiaramente sviluppata nella *Convenzione sui diritti del fanciullo* del 1989, dove fra gli obiettivi dell'educazione (articolo 29.1) sono esplicitamente menzionati i valori e i comportamenti legati alla cittadinanza globale e alla sostenibilità.

Nella tradizione occidentale, così come in molte altre regioni del pianeta, si possono rintracciare altri concetti che richiamano questa idea ben prima del 2012. GEFI, insomma, non è il punto zero di questo concetto, ma forse rappresenta il momento in cui la comunità internazionale inizia a riconoscersi in un'agenda condivisa. Ad esempio, risalendo lungo il corso della storia nella tradizione occidentale, l'idea di cittadinanza globale in forma di *cosmopolitismo* affonda le sue radici nell'antico e medio stoicismo. È stata poi rielaborata nella modernità dall'Illuminismo e in particolare dal Kant de *Per una pace perpetua*. Ma va anche osservato che molte civiltazioni non occidentali hanno elaborato idee anche più sofisticate di tematizzazione dell'individuo in relazione agli altri e più in generale al pianeta (buenvivir, ubuntu ecc.).

Ma in tempi più recenti la consacrazione ufficiale di questo approccio è stata l'inserimento fra gli obiettivi di sviluppo sostenibile nell'Agenda 2030, nel 2015. Qui è esplicitamente menzionata come uno degli obiettivi, ma anche come una strategia trasversale per raggiungere tutti gli altri 16 obiettivi e aumentare la consapevolezza su questi temi. Il traguardo 4.7 fa riferimento alla ECG in combinazione con il suo concetto gemello di

Educazione allo Sviluppo Sostenibile (ESD), visti come “approcci complementari”, nel modo seguente:

*Entro il 2030, assicurarsi che tutti i discenti acquisiscano le conoscenze e le competenze necessarie per promuovere lo sviluppo sostenibile attraverso, tra l'altro, l'educazione per lo sviluppo sostenibile e stili di vita sostenibili, i diritti umani, l'uguaglianza di genere, la promozione di una cultura di pace e di non violenza, la cittadinanza globale e la valorizzazione della diversità culturale e del contributo della cultura allo sviluppo sostenibile*

Gli SDGs hanno avuto un impatto straordinario sull'agenda setting delle politiche dei governi nazionali per integrare questi due programmi nella pratica educativa e nei programmi scolastici. Il ruolo trasversale di questo approccio educativo trasformativo è considerato cruciale per il successo dell'Agenda 2030 nel suo complesso, che presuppone e richiede un profondo cambiamento nelle competenze, sensibilità e comportamenti e quindi l'adozione di una prospettiva educativa trasformativa.

In Europa, l'approccio alla cosiddetta “educazione globale” ha trovato riscontro per la prima volta nella *Global Education Charter*, adottata nel 1997 dal Consiglio d'Europa. Successivamente, la Dichiarazione di Maastricht, promossa nel 2002, sempre dal Consiglio d'Europa, ha finora fornito un quadro di riferimento per le strategie europee e degli Stati membri sull'educazione globale. Dopo 20 anni, la Dichiarazione di Maastricht è stata rivista al termine di un lungo processo di consultazione pubblica che ha coinvolto esperti e stakeholder e la nuova formulazione è stata lanciata a Dublino nel novembre del 2022.

Nel 2002, sempre nell'ambito del Consiglio d'Europa, è stata istituita la rete Global Education Network Europe (GENE) con l'obiettivo esplicito di facilitare la diffusione delle politiche di educazione globale tra i Paesi europei. In 20 anni, questa rete di ministeri e agenzie governative responsabili dell'educazione globale nei Paesi europei ha sostenuto i governi nazionali membri del Consiglio d'Europa attraverso la produzione di rapporti, l'organizzazione di tavole rotonde e, soprattutto, di processi di peer review delle politiche nazionali.

Per riassumere questa breve rassegna storica del concetto moderno di ECG, si possono individuare cinque periodi principali:

1. *Prima del 1980* – educazione alla pace nell’istruzione formale, in particolare nella Raccomandazione UNESCO del 1974.
2. *1980-2000* – educazione allo sviluppo nell’ambito dell’educazione non formale. Ruolo delle ONG
3. *2001-2012* – Educazione e apprendimento globali – ruolo cruciale del Consiglio d’Europa, dichiarazione di Maastricht e ruolo GENE in Europa
4. *2012-2020* – Educazione alla cittadinanza globale. Dalla prima iniziativa di educazione globale all’Agenda 2030 attraverso vari Forum Internazionali dell’UNESCO dedicati alla ECG.
5. *Dopo il 2020* – ECG e ESD come approcci complementari in una visione trasformativa dell’educazione.

### *Diverse e contrastanti prospettive ECG*

Nonostante la crescente rilevanza politica dell’ECG, ampiamente promossa dalle istituzioni politiche sovranazionali, le ragioni di questo cambiamento globale nell’educazione sono diverse e talvolta persino contrastanti e, in termini teorici, il concetto di ECG rimane una nozione vaga e ampiamente dibattuta (Hartung 2017; Jooste e Heleta 2017). I diversi punti di vista alla base dell’ECG confermano la sua essenza onnicomprensiva, che è aperta a molte tipologie concettuali, politiche ed educative diverse, che affrontano obiettivi dissimili, radicati in orientamenti discorsivi e posizionamenti politici discordi e talvolta contrastanti (Oxley e Morris, 2013; Pashby et al, 2020; Stein 2015; Veuglers 2011).

Nel sostenere un senso di sincero internazionalismo, una superficiale prospettiva globalista è stata criticata come espressione di un neocolonialismo mascherato (Abdi et al 2015). In alternativa, una visione critica dell’ECG che enfatizza l’uguaglianza e la giustizia sociale come obiettivi educativi fondamentali per l’ECG è stata sviluppata da molti studiosi (Bourn 2022;

Jefferess 2008; Tarozzi 2021; Tarozzi e Torres 2016). Da un'altra prospettiva, il crescente interesse per l'ECG è propugnato da organizzazioni internazionali come l'OCSE e da potenti fondazioni internazionali che sostengono questo approccio educativo come parte del discorso neoliberale sull'economia della conoscenza (Shultz 2007). In questo senso, l'ECG è visto come lo strumento più adatto a fornire le competenze globali necessarie per la formazione di élite globali.

Il dibattito su questi temi sarebbe estremamente ricco e denso di sfumature ma, in breve, si possono riassumere le seguenti prospettive che offrono alle ECG orizzonti teorici di riferimento alternativi: neoliberale, liberale e critica (Pashby et al 2020):

1. Neoliberale: Una tendenza crescente promossa da agenzie sovranazionali come l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), che promuove l'ECG come parte di un discorso di economia della conoscenza neoliberale per fornire competenze globali alle élite globali.
2. Liberale: ECG intesa come approccio che forma un diffuso senso di internazionalismo, spesso ingenuo, verso un cosmopolitismo fondato sui diritti umani come valori universali e sul senso di appartenenza a una comune umanità.
3. Critico che enfatizza l'uguaglianza e la giustizia sociale come obiettivi educativi fondamentali e sostiene una prospettiva postcoloniale e decoloniale.

Insomma le varie concettualizzazioni possono essere collocate fra i due poli di un continuum in cui ad un estremo sta la visione neoliberale o aziendalista che mira a fornire alle élite globali le competenze necessarie a godere dei privilegi offerti dalla globalizzazione economica; all'estremo opposto si colloca una visione critica che enfatizza le dimensioni dell'uguaglianza e della giustizia sociale come finalità ineliminabili della ECG, cui si affianca anche una lettura critica post-coloniale.

Fra questi estremi si collocano le varie sfumature possibili. Fra cui an-

che quelle visioni ispirate a un generico internazionalismo, permeate di un solidarismo ingenuo che, superficialmente evocano l'importanza delle relazioni internazionali, ma con la loro ingenua neutralità spesso finiscono per rinforzare le discriminazioni, e le prospettive neocoloniali.

Di qui l'esigenza di approfondimento teoretico non tanto per dare una definizione univoca e oggettiva della GCE, ma per svilupparne le premesse teoretiche, anche implicite.

Tra i diversi discorsi alla base dell'ECG, ho sostenuto una prospettiva di giustizia sociale globale non neutrale (Tarozzi 2021; Tarozzi e Torres 2016) che considera l'ECG una nuova prospettiva che consente ai responsabili politici e ai pratici di riconcettualizzare vecchie questioni all'interno di una nuova posizione educativa. Così intesa, l'ECG può essere considerata come un *ethos* che dovrebbe basarsi su scelte e responsabilità individuali nei confronti della comunità sociale e dell'ambiente naturale, sotto forma di conoscenze, credenze, comportamenti ma anche di attivo impegno politico. In questo contesto, temi educativi chiave come l'interculturalità, la sostenibilità e la giustizia sociale acquistano un nuovo significato all'interno di una visione globale olistica.

Questo approccio olistico, ma più politicamente neutrale, fondato su una prospettiva educativa globale, è stato ampiamente sostenuto dall'UNESCO.

### *Approccio UNESCO all'ECG*

Per contrastare la vaghezza concettuale e incrementare politiche di ECG in tutto il mondo, nell'ultimo decennio l'UNESCO ha compiuto sforzi incessanti per riconciliare vari approcci distinti nell'alveo di una prospettiva condivisa (Pashby 2018; Pigozzi 2006; Vander Dussen Toukan 2018). Dal 2014 l'UNESCO ha sostenuto la natura olistica dell'ECG come paradigma di inquadramento (*framing paradigm*), definendolo come segue:

*A framing paradigm which encapsulates how education can develop the knowledge, skills, values and attitudes learners need for securing a world*

*which is more just, peaceful, tolerant, inclusive, secure and sustainable* (UNESCO, 2014: 9).

Successivamente, nel 2015, l'UNESCO ha pubblicato una guida didattica per gli insegnanti e gli sviluppatori di programmi scolastici che fornisce gli obiettivi di apprendimento chiave per l'ECG nei vari gradi scolastici, concentrandosi su tre dimensioni di apprendimento interrelate: cognitiva, socio-emotiva e comportamentale. La stessa pubblicazione fornisce anche una definizione inclusiva di ECG, basata sull'idea di cittadino globale, appartenente a una comunità più ampia di quella locale e a un'umanità comune, che sottolinea l'interdipendenza sociale, economica, politica e culturale e l'interconnessione tra il locale, il nazionale e il globale (UNESCO 2015).

Secondo questa concettualizzazione, l'ECG non è una semplice nuova disciplina o materia scolastica da inserire nei programmi o orientamenti scolastici nazionali, ma è una nuova prospettiva educativa, che dà senso e inquadra teoricamente e metodologicamente diversi tipi di conoscenze, competenze e valori.

Nell'ambito di un approccio didattico olistico, l'ECG combina e integra materie preesistenti che tradizionalmente sono state proposte e insegnate separatamente, come ad esempio:

- educazione interculturale/alla cittadinanza
- educazione alla pace/diritti umani
- educazione allo sviluppo/ globale
- educazione allo sviluppo sostenibile/ ambientale

A differenza dell'educazione globale, l'enfasi sulla *cittadinanza* – che non ha senso da un punto di vista strettamente giuridico o politico – permette agli educatori e agli attivisti sociali di intendere la cittadinanza come una prospettiva educativa globale di appartenenza ecologica al mondo.

Più recentemente, l'UNESCO, per sottolineare la complementarità e la sinergia tra i diversi programmi e approcci educativi attuati in tutto il mondo per diffondere l'ECG e l'educazione allo sviluppo sostenibile, si sta muovendo verso un approccio integrato al Target 4.7 nel suo complesso

riunendo sotto il termine di “educazione trasformativa” tutti i campi e gli approcci menzionati in quel traguardo. Per l’UNESCO, una educazione trasformativa mira a “mettere i discenti in grado di prendere decisioni e compiere azioni informate a livello individuale, comunitario e globale” (UNESCO 2021). L’educazione può essere trasformativa a condizione che gli studenti stessi siano inclusi nella comunità di apprendimento come membri pieni e attivi. In un ambiente di apprendimento trasformativo, “gli studenti devono quindi impegnarsi con il mondo e incontrarlo in modi che richiamino l’attenzione e diventino significativi” (UNESCO 2021).

### *Per una giustizia sociale globale*

Come già detto, tra le diverse interpretazioni e idee alla base della ECG, io mi posiziono nel solco di un’educazione per una giustizia sociale globale (*Global Social Justice*) (Bourn e Tarozzi 2023).

Lungi dall’essere un’estensione del concetto di cittadinanza dal livello nazionale a quello globale, questo orizzonte abbraccia la mentalità globale individuale, la responsabilità soggettiva e il comportamento nei confronti della sfera sociale e ambientale.

Disuguaglianze, discriminazioni e razzismo si declinano su scala globale come asimmetrie sociali non solo all’interno delle nazioni, ma anche tra le nazioni. Inoltre, una giustizia sociale globale combina la dimensione soggettiva di una mentalità globale individuale con un comportamento responsabile nella sfera sociale e ambientale.

In questo orizzonte (Tarozzi 2021) – che ispira le attività della cattedra UNESCO in Global Citizenship Education all’università di Bologna – questioni educative chiave come l’interculturalità, la sostenibilità e la giustizia sociale sono costitutivamente interconnesse e assumono un significato nuovo all’interno di una visione integrata globale (Figura 1).

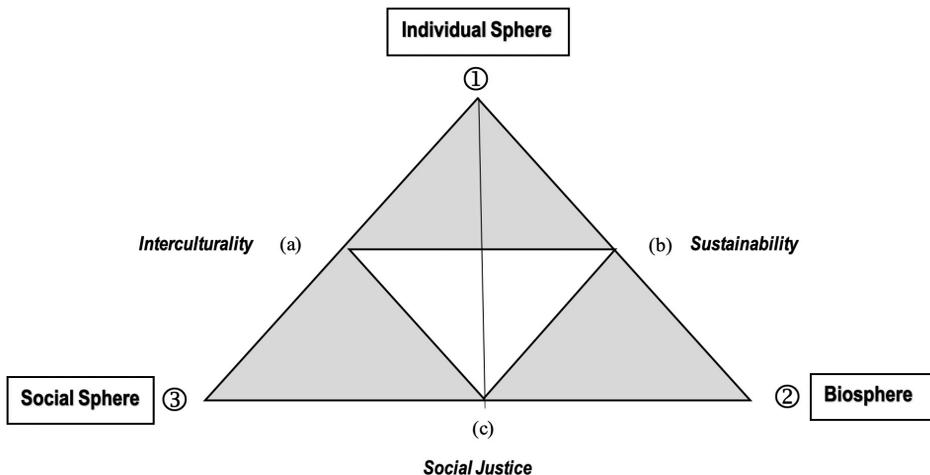


Figure 1 A global social justice framework

L'immagine prefigura un approccio non neutrale che considera la ECG non solo una semplice estensione del concetto di cittadinanza dal livello nazionale a quello globale, ma una nuova prospettiva che riconcettualizza tradizionali questioni educative all'interno di un nuovo orizzonte. I temi delle disuguaglianze, delle discriminazioni, del razzismo si declinano su scala globale come asimmetrie sociali non solo nelle nazioni ma anche fra le nazioni. Inoltre, questa visione della ECG combina la dimensione soggettiva di una mentalità globale individuale con comportamenti responsabili nella sfera sociale e ambientale.

In virtù della sua natura olistica, indipendentemente dal fatto che si acceda a questo paradigma educativo attraverso il tema della sostenibilità o quello della giustizia sociale, si arriverà comunque alla consapevolezza dell'intima interconnessione di questi temi. In altre parole, ci si renderà conto che il cambiamento climatico non può essere compreso separatamente dalla giustizia sociale e dall'equità e che, al contrario, i diritti umani e l'interculturalità sono costitutivamente legati alla possibilità di un futuro

sostenibile. In questo senso, l'ECG sostiene un'idea di cittadinanza etica come appartenenza ecologica al pianeta e indica una nuova etica ambientale, che colma il tradizionale divario tra cittadinanza e sostenibilità, diritti umani e ambiente, sfera sociale e biosfera.

### *ECG in pratica*

Per la sua indeterminatezza teorica, la ECG più di altri approcci simili corre il rischio di essere recepita da educatori e insegnanti come una prospettiva ideale, un ethos affascinante ma sterile perché incapace di generare delle pratiche didattiche coerenti.

Si diceva che la ECG non è una nuova materia scolastica né un approccio trasversale (come la nuova educazione civica) o un ambito disciplinare accessorio ed extra curricolare.

Certo, esistono numerosi esempi di didattica disciplinare ispirata all'ECG (Oxfam 2015; Reimers et al 2016) sviluppati in varie parti del mondo. Tuttavia, la nostra ricerca ha mostrato che l'ECG opera a un livello pre-didattico, che precede i processi di insegnamento-apprendimento, prepara il setting e guida altri processi di apprendimento. Si tratta di un approccio multidisciplinare, trasformativo e olistico che appronta l'ambiente di apprendimento che poi va coltivato in maniera differente a seconda dei diversi contesti sociali, politici e culturali. Non c'è spazio qui per sviluppare adeguatamente il concetto di approccio pre-didattico, quindi mi limiterò a evidenziare brevemente alcuni dei suoi obiettivi che si comprendono nel quadro di una prospettiva teoretica di tipo fenomenologico che vede la ECG come *paradigma di inquadramento* che sposta l'attenzione dal contenuto al senso che questo ha per i soggetti:

- Espandere la visione del mondo dei soggetti in formazione e migliorare la loro capacità di dare un senso al presente e al futuro.
- Formare a un pensiero non binario. Vale a dire: a) riaffermare l'unità corpo-mente (e l'importanza della dimensione corporea); b) mostrare l'interdipendenza da una comune umanità (individuale/sociale); c)

evidenziare l'interconnessione con l'ambiente naturale (individuale/ambientale).

- Formare la dimensione relazionale in cui si realizzano l'empatia e l'interculturalità.
- Formare al decentramento cognitivo e al pensiero critico.

Certo questi obiettivi trovano poco spazio in una scuola orientata a fornire apprendimenti tecnico-funzionali e competenze misurabili soprattutto cognitive che, pur con importanti eccezioni, sembrano caratterizzare sempre più i sistemi scolastici mondiali.

Il primato del cognitivo, meglio se neuro-cognitivo, è poi particolarmente funzionale alle oggi dominanti teorie dell'apprendimento che in un sistema neoliberale tendono a ridurre l'educazione ad apprendimento, a promuovere quella che Gert Biesta (2016) ha definito la "lernification" dell'educazione, a competenze di saper fare, immediatamente spendibili in un mercato del lavoro flessibile e facilmente misurabili attraverso sistemi di valutazione standardizzata, ma ovviamente semplificate e riduttive.

Malgrado questi limiti strutturali nei sistemi educativi, negli anni sono state sperimentate svariate strategie didattiche e educative per formare a questa dimensione pre-didattica. Si tratta di strategie per lo più sviluppate al di fuori del contesto scolastico, nell'educazione non-formale, spesso in collaborazione fra scuola e organizzazioni della società civile (Tarozzi 2022) countries and regions require a number of structural changes if they are to implement educational policies and practice based on global citizenship education, and to promote respect and responsibility across cultures. In this paper, we present the first results of a three-year project to compare existing educational policies, strategies and school curricula in ten European Union (EU) e sperimentate nei territori. Sono strategie di tipo trasformativo, come fra le altre l'outdoor education, il service learning o gli scambi interculturali, che non si limitano all'efficienza dei processi di apprendimento cognitivo ma mirano al cambiamento nei comportamenti, nelle relazioni e della sfera emotiva. Si rende però necessario un lavoro di sistematizzazione

e organizzazione delle esperienze didattiche all'interno di quadri pedagogici e teorici coerenti.

Fra le finalità di una ECG come educazione dello sguardo pre-didattico si è segnalata l'importanza della dimensione corporea, che riconosce al corpo quella centralità nei processi di apprendimento che la tradizione occidentale le ha a lungo negato.

La ricerca dimostra che l'apprendimento è prezioso ed efficace quando è incarnato, *embodied* (Tarozzi e Francesconi 2019), ma l'ECG più di altri saperi scolastici rischia di essere un'astrazione disincarnata.

Il corpo è la sede di ogni esperienza, il confine permeabile fra soggettività e mondo che consente l'esperienza del mondo e degli altri, riconoscendone la soggettività attraverso la percezione del corpo altrui. In questa prospettiva la dimensione inafferrabile del globale acquista un significato per il soggetto attraverso la mediazione del corpo e ci sono esempi di attività educative, soprattutto extrascolastiche, che vanno in questa direzione (Le Bourdon 2021).

## *Conclusioni*

In questo capitolo ho presentato l'approccio della ECG come una prospettiva integrata in grado di superare molte delle contraddizioni e degli interrogativi aperti che gli approcci inter-multiculturali in educazione hanno lasciato. Una prospettiva interculturale resta fondamentale in tutti gli interventi educativi nelle scuole come nelle comunità; tuttavia, si rende sempre più necessario integrare la relazione interculturale e la diversità culturale in un quadro sociale, politico e pedagogico che include la giustizia sociale, la giustizia ambientale, i diritti umani, la pace e la sostenibilità. Le migrazioni globali lanciano oggi emblematicamente questo tipo di sfida ai sistemi di accoglienza e integrazione. L'ECG può rappresentare un paradigma di inquadramento che, a livello pre-didattico combina ciò che la scuola tende tradizionalmente a separare. Questo richiede una pedagogia esperienziale che ponga attenzione ai vissuti e alle esperienze più che agli apprendimenti trasmessi e alle competenze funzionali.

Concepire l'educazione come esperienza vissuta è centrale per una ECG come approccio pre-didattico. Essa porta a non focalizzarsi solo sui processi di insegnamento-apprendimento, elaborando i metodi più efficaci per trasmettere contenuti e per misurare il raggiungimento di obiettivi, ma cercherà di evidenziare il senso degli apprendimenti per i soggetti in formazione e di sviluppare una coscienza critica intorno a modelli oggettivamente e univocamente dati.

# Fare mediazione, oggi. Dalla prevenzione alla trasformazione creativa del conflitto

GIOVANNA GUERZONI E PAOLA VILLANO

## *Introduzione*

La visione che proponiamo in questo capitolo considera la pratica della mediazione non solo come strumento di (ri)soluzione di problemi, in un'ottica esclusivamente riparativa, basata cioè sulle criticità, sui problemi e sulle difficoltà, ma come “atteggiamento mentale” volto a sviluppare negli individui qualità positive, come ad esempio l'autodeterminazione e l'autoefficacia: si tratta in altre parole di proporre, in una prospettiva costruttiva, un modo di relazionarsi agli altri che previene il conflitto. Sarebbe infatti limitante considerare la mediazione solamente una tecnica di soluzione dei conflitti. La mediazione accoglie “dentro di sé” la problematicità delle situazioni ed accompagna le persone in un passaggio difficile, offrendo loro uno spazio ed un tempo in cui è possibile andare oltre le emozioni negative come la rabbia, la frustrazione e la delusione: il fine ultimo di questa pratica non è quello di “punire” qualcuno, ma di preservare ogni frammento positivo di quel legame deteriorato dal conflitto, accompagnando le persone in un percorso di resilienza e benessere, sviluppando comprensione e collaborazione. La mediazione, come sostiene Castelli (2000: 111) dovremmo considerarla non più una “terapia per il disagio, ma un modo di favorire il benessere”, un nuovo “paradigma educativo” (Quattrocchio e D'Alessandro 2021) che comprende ascolto, comprensione, dialogo, correttezza, lungimiranza, bene comune. Ma vediamo ora le caratteristiche principali di questa pratica.

## *Il processo di mediazione: caratteristiche e ambiti di intervento*

Se volessimo dare una generale definizione di mediazione potremmo considerarla un processo di costruzione e di gestione della vita sociale, semi-strutturato e creativo (Fritz 2004), il cui scopo è quello di suscitare tra persone o gruppi nuovi legami, prima inesistenti, di cui beneficiano le parti in causa. Essa è quindi un intervento fuori dal dominio legale nel quale uno o più individui aiutano le parti nella soluzione di una disputa interpersonale e/o intergruppi o di una incomunicabilità. Ma vediamo le caratteristiche principali:

1. la mediazione è creatrice perché suscita tra le persone dei legami nuovi, inesistenti precedentemente, e di cui ne traggono vantaggio entrambe le parti in causa. La mediazione è da intendersi non come il totale annullamento di ogni conflittualità, bensì come una modalità di affrontare creativamente i conflitti, educando le parti a “stare nel conflitto” o, come sostiene Novara (2001: 182), “so-stare nel conflitto” e riconoscendo in esso sia elementi negativi, sia stimoli positivi di cambiamento.
2. È rinnovatrice perché permette di migliorare quelle relazioni già esistenti tra le parti che si sono deteriorate durante il conflitto.
3. È preventiva poiché dovrebbe anticipare e prevedere il conflitto in “gestazione”.
4. Infine, può essere curativa perché attraverso la figura del mediatore le persone vengono aiutate a trovare soluzioni ottimali per tutti e/o a scegliere vie d'uscita utili per superare le conflittualità. La mediazione infatti tenta di svincolarsi e superare la logica giuridica binaria, una logica del “taglio”, come la chiama Castelli (2000), dove uno vince e l'altro perde, per presentarsi come un metodo di risoluzione che possa portare elementi di soddisfazione in tutti i soggetti coinvolti, passando da un orientamento competitivo vincitore-vinto, a uno cooperativo vincitore-vincitore.

Al di là degli ambiti di intervento della mediazione, che nel tempo ha trovato applicazione non solamente in contesti “tradizionali” – pensiamo

alla mediazione familiare o culturale – ma anche in ambito scolastico (la mediazione tra pari), sociale, nelle organizzazioni, commerciale, affinché una mediazione abbia luogo occorre che:

- a. le parti richiedano la presenza di un terzo come mediatore;
- b. il soggetto terzo sia d'accordo a mediare.

La pratica della mediazione si presenta quindi come un processo volontario e consensuale, nel quale le parti giocano un ruolo attivo nell'assumersi la responsabilità della disputa e giungere ad un accordo finale. Inoltre, il tratto confidenziale della mediazione la rende unica, nel senso che essa è una situazione nella quale le parti dovrebbero sentirsi libere di esprimersi secondo i tempi concordati insieme.

Wall e colleghi (2001) hanno sintetizzato le caratteristiche fondamentali di tutti i tipi di mediazione, elaborando una cornice teorica che presenta vari aspetti interdipendenti:

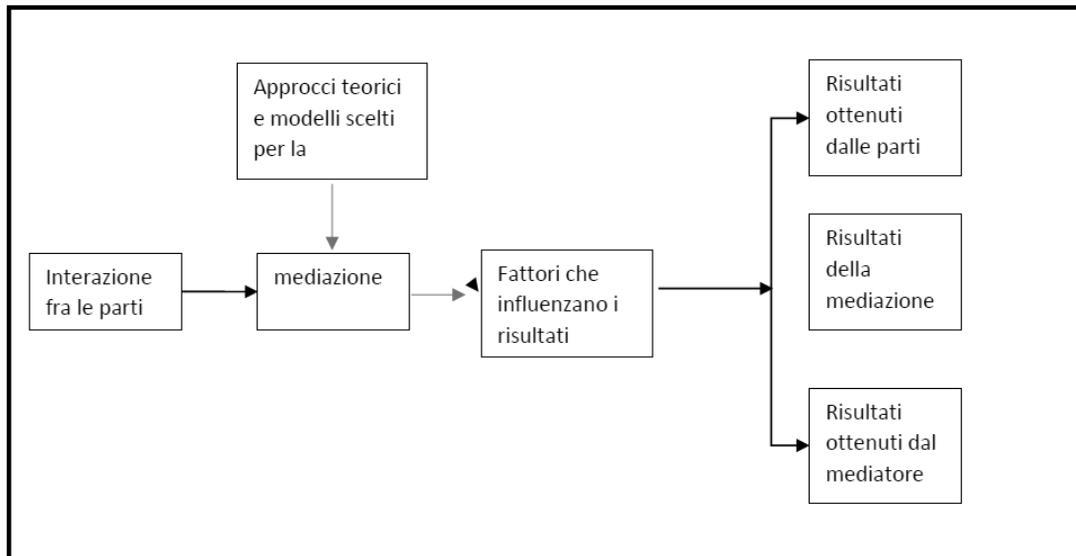


Figura 1: Cornice teorica della mediazione (adattato da Wall et al., 2001, p. 372)

In altre parole, al di là della specificità della mediazione (culturale, familiare, scolastica, ecc.) esistono alcuni elementi comuni a tutti i tipi di mediazione, che ricordiamo essere:

- una interazione delle parti interessate con
- un soggetto terzo che
- non ha potere nell'imporre un risultato perché sono le parti che vi arrivano attraverso il processo stesso (Kressel and Pruitt 1989). In realtà quest'ultimo punto non trova un accordo totale fra i ricercatori, in quanto alcuni sostengono che i mediatori possiedano sufficiente potere e autorità per imporre il proprio punto di vista (Conlon et al. 1994). Rimane comunque vero che la figura del terzo e la specificità della funzione della mediazione sono i capisaldi di questa pratica: senza la presenza di una terza parte, non si ha nessuna mediazione. Sono in discussione semmai le qualità che un mediatore dovrebbe avere per il corretto svolgimento dell'azione mediata e che verranno discusse più avanti: l'imparzialità, l'indipendenza e l'assenza di potere, che a volte possono mancare per problemi contingenti o perché il mediatore non si presenta come un terzo, in quanto logiche finanziarie o associazioni che dipendono funzionalmente dal potere amministrativo hanno difficoltà a rispettare il dovere dell'indipendenza.

Ma vediamo di capire meglio ogni passaggio dello schema proposto da Wall e colleghi.

## *I prerequisiti della mediazione*

### *Gli attori*

Abbiamo già precedentemente detto che nella pratica della mediazione un importante prerequisito è che le parti volontariamente e in maniera consensuale scelgano la mediazione, venendo così a giocare un ruolo attivo nell'assumersi la responsabilità della disputa e giungere ad un accordo

finale. In questo atto di conciliazione perciò, gli attori sono le stesse parti in conflitto. La letteratura mostra che altri fattori – per esempio, le norme culturali e i benefici attesi – siano fondamentali nel determinare la scelta della mediazione come pratica di (ri)soluzione conflittuale. Rispetto alle norme culturali, per esempio, (Carnevale e Choi, 2000) sostengono che negli Stati Uniti la mediazione sia meno utilizzata dalla popolazione (solo il 10% delle dispute cerca la soluzione attraverso la presenza di una terza parte). Gli autori spiegano questo atteggiamento rimandando alla cultura di appartenenza (Triandis, 1994) la quale può prevedere altre modalità di risoluzione che non passano necessariamente per la mediazione, oppure l'utilizzo di criteri diversi di mediazione a seconda del contesto nel quale si opera. Diverse ricerche in ambito psicologico hanno dimostrato per esempio che nella soluzione di conflitti gli Asiatici preferiscono utilizzare strategie mediazionali che frenano l'animosità interpersonale e si preoccupano del benessere collettivo, mentre in generale i Nordamericani e gli Europei preferiscono strategie di confronto diretto (Derlega et. al. 2002; Lehman et al. 2004). La pratica della mediazione assume perciò un significato diverso a seconda del contesto culturale nella quale si applica. Per esempio, in un'azione di mediazione culturale con donne migranti, Cima (2005: 68) racconta che per la cultura albanese “accogliere” significa andare a casa di chi ha bisogno e accompagnare. In questo modo è stata rivista la pratica della mediazione: “Lo spazio dell'accoglienza richiedeva che qualcuna delle donne del luogo andasse in visita, entrasse nella loro casa. Era esattamente il contrario di quanto avevamo pensato e costruito nel Punto Ascolto”. Ciò dimostra che la pratica della mediazione è oggetto stesso di riflessione e non può prescindere dalla cultura e dal contesto nella quale opera. Una riflessione sul ruolo del “fattore culturale” nelle pratiche di mediazione porterebbe, forse, ad allargare il discorso, considerando che è certamente un elemento che incide aumentando la complessità del “fare mediazione” specie in contesti multiculturali, dove non a caso questa professione è andata nel tempo affermandosi. Non solo il ricorso alla mediazione, e le forme e i modi della mediazione, sono “culturalmente sensibili”, ma la stessa figura del mediatore non è, in ogni caso, un “professionista neutro”. E questo per

diverse ragioni: primo perché egli viene spesso “utilizzato” e ricondotto a una specifica comunità, minoranza e/o area geografica (innescando di conseguenza una dialettica non scontata tra rappresentanza e rappresentatività dei mediatori nell’arena dei diversi ambiti di mediazione (Villano e Riccio 2008); secondo perché vi è a nostro parere una questione di “autorevolezza”, che rinvia all’utilizzo di figure diverse che tradizionalmente rivestono funzioni e ruoli di mediazione rendendone accettabile il suo ricorso. Infine, esiste un problema di riconoscibilità sociale della figura professionale del mediatore nel contesto in cui si svolge la mediazione.

Ci sono altri prerequisiti ampiamente concordati affinché la mediazione sia efficace. La prima è che le parti devono arrivare ad un punto in cui riconoscono la necessità di cercare una soluzione negoziata: questo implica che hanno raggiunto quello che Zartman (2001) definisce uno “stallo reciprocamente dannoso.” Questo è un punto del conflitto in cui nessuna delle parti può ottenere la vittoria sull’altro e giunge consapevolmente a pensare che l’opzione migliore sia quella di perseguire una mediazione nell’interesse dei bisogni, interessi e obiettivi comuni. Nella teoria della negoziazione, questo è anche noto come BATNA, ovvero la Migliore Alternativa a un Accordo Negoziato, secondo la quale se una parte ritiene che vi sia un’alternativa migliore di una soluzione negoziata occorre perseguire tale opzione (Fisher et al 2011; Merlone 2015).

Ma vi è un altro aspetto da considerare: i benefici che le parti si aspettano di avere. Per esempio, esse ricorrono alla mediazione perché si aspettano che il mediatore possieda delle competenze specifiche rispetto al problema, o metta in atto delle tecniche che possano far superare l’impasse permettendo la costruzione di relazioni positive fra le parti o una soluzione più confidenziale del problema. Per valutare questi benefici, le parti spesso confrontano i risultati della mediazione con quelli derivanti da pratiche alternative (che spesso possono essere più lente, costose e formali, come nel caso delle cause legali).

## *La mediazione e i modelli teorici*

Poiché la mediazione si prospetta come un processo delicato e complesso, occorre prepararla. Ciò significa cercare di comprendere ogni dettaglio del conflitto ponendosi alcune “semplici” domande, come ad esempio: “*Quanti e/o quali conflitti riusciamo a individuare? Di chi è il conflitto? La relazione fra le parti è necessaria e/o desiderata? Quali vantaggi e/o minori danni si intravedono dalla partecipazione al processo di mediazione?*” Questa prima tappa è importante per provare a stabilire che cosa si può fare insieme.

Una volta che la mediazione prende il via viene proposto un colloquio di mediazione (o anche due), che vede coinvolte tutte le parti e dovrebbe auspicare la disponibilità di tutti a partecipare attivamente e a cercare un accordo comune per giungere a una soluzione ottimale (Besemer 1999). In un modello “ideale”, il mediatore dovrebbe comprendere la storia e l’arena del conflitto e tenere conto degli interessi e delle prospettive delle varie parti in gioco, nonché di altri attori che possono avere un interesse per il risultato e possono cercare di influenzare il processo (Lehti 2019). Il mediatore dovrebbe avere una visione delle complesse dinamiche relazionali psicologiche, di gruppo e intergruppi che intervengono nel processo di mediazione stesso, al fine di valutarne il “ritmo”, ovvero quando introdurre nuovi elementi, quando prendersi una pausa, e così via (Deutsch e Coleman 2012). Allo stesso tempo, egli dovrebbe facilitare un processo di crescente fiducia, prima nel processo e poi nell’accordo finale (Paffenholz 2021).

I modelli a tappe sono quelli maggiormente utilizzati nella pratica di mediazione. Uno di questi, proposto da Beer e Stief (1997), prevede alcuni passaggi essenziali:

- a) la dichiarazione di apertura, spesso attraverso un colloquio;
- b) la costruzione insieme di un’agenda – e anche di alcune regole fondamentali – per lo svolgimento degli incontri. In pratica si tratta di rispondere alla semplice domanda: “Cosa possiamo fare insieme?”
- c) l’individuazione del problema (ovvero stabilire che cosa è accaduto e

- quali difficoltà le parti stanno sperimentando, sia in termini di emozioni provate sia di effetti concreti);
- d) la definizione degli interessi/bisogni in gioco di tutte le parti;
  - e) la costruzione dell'accordo fra le parti, ovvero l'arrivo ad una soluzione condivisa che possa quindi rispondere alla domanda "Cosa decidete di fare?", stabilendo anche chi fa cosa, come e quando;
  - f) la stesura scritta dell'accordo, che permette di verificare che tutto sia stato compreso allo stesso modo;
  - g) la verifica della mediazione, ovvero la valutazione di come sta andando l'accordo e come si potrebbe ulteriormente migliorare.

Anche Besemer (1999) teorizza un modello di mediazione che prevede una fase preliminare (presa di contatto delle parti, motivazione a partecipare, preparazione dei mediatori), un'introduzione attraverso dei colloqui, un ascolto delle singole parti, il chiarimento/approfondimento del conflitto, la soluzione (o un abbozzo del problema) e la fase dell'accordo. Ciascun momento è caratterizzato poi da livelli interni più specifici che riguardano fondamentalmente la comunicazione fra le parti.

Tra le tipologie di mediazione, ne possiamo ricordare alcune la cui importanza riteniamo utile per costruire una mentalità "mediativa". La prima riguarda la mediazione narrativa, attraverso la quale si cerca di sviluppare una storia del conflitto. Le tre tappe di questo modello sono: a) coinvolgimento dei soggetti; b) racconto e de-costruzione della storia del conflitto; c) creazione di una nuova storia che modifichi o riduca il conflitto. Questo modello si rifà all'idea che non esiste una realtà oggettiva, ma le realtà sono multiple e possono essere interpretate in modi diversi.

Fritz (2004) propone un modello di mediazione chiamato integrato (*Humanist Integrated Process o HIP*), nel quale viene posto l'accento sull'esperienza culturale, sull'emancipazione e la creatività delle parti in gioco. Il ruolo del mediatore è quello di facilitare la riflessione e di valutare continuamente l'interazione fra le parti e fra queste e il mediatore stesso. Quest'ultimo è sì centrato sui soggetti, ma in maniera flessibile e considera la riduzione o la soluzione della disputa una scelta individuale, libera e responsabile. Se le parti sono interessate, la mediazione può avere luogo.

Un'altra tipologia di modello mediativo riguarda la mediazione trasformatrice, la quale ritiene importante il cambiamento dei partecipanti facendo leva sul riconoscimento degli individui coinvolti. Si parte dal presupposto che la disputa – e la sua soluzione – siano meno importanti del cambiamento di atteggiamento delle persone implicate. Le parti hanno quindi la responsabilità dei risultati e il mediatore facilita lo sviluppo di un processo di mediazione che prenda l'avvio dai soggetti stessi. Questo modello di mediazione si focalizza sul miglioramento della comunicazione ed è orientato verso il cambiamento (Della Noce et al 2002).

Su questa scia, l'approccio di mediazione adattiva, altro modello centrale, riconosce che la complessità, l'imprevedibilità e l'incertezza che accompagnano le soluzioni ai conflitti siano qualità intrinseche di sistemi complessi, non il risultato di una conoscenza imperfetta, di una scarsa analisi o di una pianificazione inadeguata della mediazione. Le situazioni di conflitto, nel loro diversificarsi, possono essere considerate come processi dinamici di tipo trasformativo dei contesti sociali: dobbiamo una riflessione importante sui diversi livelli del conflitto a Victor Turner (Turner 1972) che ha descritto l'articolazione rituale e performativa del conflitto rivelando come esso si sviluppi dalle situazioni "micro" delle relazioni vis-à-vis nelle quali per lo più si trova ad operare il mediatore. È nel conflitto che le strutture di significato si sviluppano su categorie di appartenenza sociale (di classe, genere, etnia ecc.), attraversate in molti casi da ferite riconducibili agli sviluppi storici delle relazioni fra gruppi. Indimenticabile il film *L'insulto* di Ziad Doueri (2017) ambientato in Libano, nel quale l'incomprensione per una grandaia in un cantiere scatena un conflitto tra minoranze gravido di pregiudizi etnico-culturali che aumenta di intensità e complessità fino a deflagrare nello scontro tra opposte fazioni riconducibili alla storia della guerra in questa terra. Il conflitto è un luogo di tensioni sia nei suoi aspetti critici e violenti in cui può emergere la richiesta di mediazione che nelle sue spinte creatrici e trasformative in quanto espressione di linee di frattura di potere che impongono la trasformazione innovativa di contesti sociali. Per questi processi di crisi, transizione e mutamento sociale, Turner utilizza l'articolazione dei riti di passaggio come strumento di analisi, mostrando il ruolo di luoghi di sperimentazione culturale e sociale in cui sia possibile effettuare

una sperimentazione libera delle parti in gioco: sono prodotti/luoghi che vengono chiamati liminoidi “(l’oide’ qui deriva dal greco -eidōs, forma, modello, e significa ‘rassomigliare a’, il ‘liminoide’ assomiglia al liminale senza essere identico ad esso)”. Il liminoide condivide con la fase di limen propria dei riti di passaggio la condizione di sospensione e risignificazione dei soggetti che condividono sul piano sociale l’azione performativa del rito, la sua capacità di mediare appunto il passaggio da uno status all’altro, da compiti e ruolo di un’età della vita ad un’altra. Da questo punto di vista, la presenza costitutiva dei riti di passaggio nelle culture dimostra l’importanza di spazi/tempi performativi perché in grado di mediare tensioni tra livello individuale e sociale e, al tempo stesso, può farci ri-pensare all’azione di mediazione del conflitto in termini di spazio di limen, considerando le potenzialità trasformatrici delle parti a diversi livelli (dall’individuale al collettivo) che può rivestire.

La mediazione adattiva è perciò un approccio che anticipa e accetta questa complessità e impiega una serie di principi e pratiche che aiutano i mediatori a far fronte all’incertezza, alle battute d’arresto quando si tenta di facilitare tali processi di cambiamento sociale (de Coning 2022). Peter Coleman e colleghi (2017) definiscono la mediazione adattiva come capacità di leggere i cambiamenti importanti nelle dimensioni fondamentali delle situazioni di mediazione e di rispondere ad esse con strategie e tattiche che sono più appropriate e quindi più efficaci per quelle situazioni specifiche. In altre parole, ciò che è necessario per portare veramente le parti verso una soluzione del conflitto è una trasformazione del contesto che lo ha generato. Kriesberg (2007) sottolinea che una delle questioni di dissenso tra studiosi e professionisti risiede nella differenziazione tra risoluzione o trasformazione della disputa. Mentre una disputa è una questione facilmente negoziabile e contiene più elementi di compromesso, un conflitto riguarda problemi profondamente radicati. Proponiamo anche noi il termine “trasformazione” perché in questo processo vengono cambiati i rapporti tra le parti. Un approccio di mediazione trasformativa si concentra sull’opportunità di trasformare l’interazione tra le parti in gioco, mentre il mediatore interverrebbe solo quando necessario per sostenere i cambiamenti di empowerment e riconoscimento. I mediatori trasformativi saranno più

concentrati sul processo di trasformazione piuttosto che sul raggiungimento di un accordo (Bush e Folger 2004). Lo stile relazionale del mediatore si concentra sull'auto-organizzazione e l'autogestione di entrambe le parti, combinato con il miglioramento della loro relazione a lungo termine. Oltre a questo dibattito, Kressel (2014) sottolinea che lo stile del mediatore è interdipendente con il contesto dove il conflitto ha preso avvio: pertanto, i mediatori sono incoraggiati ad essere flessibili e adattabili ai contesti nei quali operano. Ciò si rifà all'approccio sistemico, il quale sottolinea come il conflitto sia un fenomeno per nulla isolato dal contesto nel quale si è sviluppato. E in questo modo è essenziale che la mediazione estenda il campo di osservazione a tutti i sistemi coinvolti nella dinamica conflittuale, divenendo pratica trasformativa, relazionale e dialogica. Ma è importante capire che il termine "adattivo" in questo caso non si riferisce al grado in cui il conflitto si risolve, ma al suo cambiamento all'interno del sistema relazionale nel quale si è manifestato. La mediazione adattiva è quindi un approccio che riteniamo interessante poiché progettato per far fronte sì alla complessità e all'incertezza degli eventi della vita, ma che pone l'accento sul miglioramento dell'autoefficacia e della resilienza delle parti: il ruolo del mediatore è quindi ritenuto un facilitatore di un processo di trasformazione e autoefficacia che rende veramente protagoniste le parti in gioco.

### *Gli esiti della mediazione*

I benefici della mediazione sono la conseguenza diretta dell'interazione fra tutte le parti, compreso il mediatore. In questo modo, le soluzioni e i benefici non sono univoci, ma si differenziano a seconda del target considerato.

Per i *soggetti della disputa* i maggiori risultati derivati dalla mediazione sono l'accordo e la soluzione del problema. Sebbene gli studi riportino dati differenti a seconda del tipo di mediazione, possiamo dire che in media tale risultato è ottenuto nel 75% dei casi (Wall et al 2001). Un altro risultato della mediazione è la soddisfazione delle parti per aver utilizzato una pratica alternativa di trasformazione del conflitto, oltre al fatto che spesso è più

economica, veloce e duratura, perché migliora le relazioni interpersonali. Questo risultato viene sottolineato anche da Besemer (1999), il quale ritiene che la pratica della mediazione può neutralizzare problemi futuri, perché con la soluzione del conflitto i rapporti interpersonali non subiscono danni e anzi, spesso vengono migliorati. Un altro aspetto importante è il fatto che nella mediazione gli individui vengono responsabilizzati alla soluzione del problema, dando loro le basi per affrontarlo in maniera costruttiva e collaborativa.

Per il *mediatore* stesso, i benefici possono essere diversi: se la mediazione va a buon fine, egli può ottenere credito e prestigio, oltre che soddisfazione personale. Ma i benefici possono esserci anche se la mediazione fallisce. Shulman (1996) indica che può verificarsi nel mediatore un aumento della sensibilità culturale e della capacità di lavorare in interazione con più soggetti o con i colleghi, trovando il tempo di confrontarsi e relazionarsi a fondo.

Un beneficio che possiamo chiamare indiretto della mediazione ce lo indica Cima (2005: 105) attraverso le parole di una assistente sociale:

*“È possibile, all'interno di percorsi continui di mediazione, prendersi il tempo [...] uscire dalla logica dell'emergenza e darsi tempo per pensare, aprire, riflettere perché quel tempo che sembra perso viene poi guadagnato in termini di competenze professionali, ma anche di competenze riconosciute ad un territorio”.*

Prendersi tempo dovrebbe essere non solamente uno stile educativo, ma anche una modalità costante di “atteggiamento cognitivo” nel confronto con gli altri. Riteniamo che un importante esito della mediazione a livello psicologico sia quello di superare i pregiudizi e gli stereotipi nei confronti degli altri, che possono risultare di forte ostacolo al processo di mediazione, poiché rischiano di accentuare le differenze degli individui e/o dei gruppi, allontanando così le possibilità di conoscenza e di comunicazione proprie della mediazione. Troppo spesso ci fermiamo infatti ad osservare i fenomeni o le persone come se si “trattasse di fotografie e non di film”. Le nostre categorie interpretative rimangono prigioniere di una immagine che corrisponde sempre meno alla realtà e così, alle volte, finiamo per dare nomi

vecchi a una realtà completamente nuova, condannandoci a non capirla. Se al centro della mediazione c'è l'ascolto dei diversi punti di vista in campo, superando pregiudizi e stereotipi, la necessità di un tempo adeguato, di un "tempo lungo", è una questione centrale che aiuta a strutturare il contesto in cui si svolge l'intervento. Non è forse un caso che la questione del "tempo" sia stata assunta sul piano metodologico in ambiti scientifici che puntano alla conoscenza/comprendimento della diversità culturale come dimensione strutturale di tale procedura conoscitiva. Al centro della stessa forma di conoscenza della diversità culturale, si colloca infatti un'esperienza conoscitiva che si realizza attraverso un'immersione di "lunga durata" nella vita della comunità che si intende conoscere (Cappelletto 2009; Piasere 2002; Fabietti 1993), cogliendo in particolare la relazione tra l'organizzazione sociale e le pratiche dell'attore sociale. In questa esperienza, che ha costruito nel tempo lo "sguardo antropologico", riconoscere la diversità culturale comporta in particolare l'essere in grado di cogliere/riconoscere il "punto di vista dell'altro", la sua visione del mondo, il suo modo di dare senso alla vita in quella forma di specificità che è data dalla stretta interconnessione con il contesto culturale a cui si è socializzati. Se, inoltre, conoscere/comprendere una cultura altra consiste, da un lato, nel fare i conti con i propri pregiudizi e stereotipi culturali attraverso una riflessività autocritica che permette di "apprendere" dall'altro, è attraverso l'esperienza di campo che a nostro parere si sedimenta progressivamente una sorta di "arte" della mediazione. Un'arte che consiste nella capacità di costruire un "ponte" tra mondi diversi sperimentando sia la crisi nelle proprie "certezze", sia il paradosso che l'incontro etnografico innesca, oltre alla capacità di oltrepassare immagini cristallizzate dell'altro per elaborare un nuovo "discorso" in grado di connettere mondi, linguaggi e punti di vista differenti. Questo processo conoscitivo include un lento percorso di avvicinamento agli schemi cognitivi culturalmente connotati con cui l'altro pensa, interpreta, dà senso alla realtà (Cappelletto 2009; Piasere 2002; Tarabusi 2019) e attraversa fasi differenti: dallo spaesamento della fase iniziale, alla dimensione di un ascolto partecipativo attento ai dettagli circostanziati, ma anche all'incorporazione situata dell'esperienza, al mantenimento di quella "giusta distanza" che

accomuna prassi di ricerca e prassi di mediazione, nonché alla necessità di un processo di “oggettivazione” dell’esperienza in un fase di valutazione/comunicazione/rendicontazione dell’intervento. È un “prendersi del tempo” sotto il segno della reciprocità, della consapevolezza, spesso acquisita nel tempo. In conclusione, fare esperienza dell’alterità e attuare interventi di mediazione sono resi possibili dalla reciprocità degli sforzi di ciascun interlocutore e dal progressivo riconoscimento che tali processi sono costruzioni partecipative.

Un altro risultato importante delle trasformazioni che possono avvenire attraverso la pratica della mediazione è il riconoscimento dell’identità dei soggetti coinvolti, inteso come processo dinamico scomposto in molteplici appartenenze e pluralità di riferimenti.

Tra i fattori che possono influenzare gli esiti della mediazione possiamo avere il livello di conflittualità, la disponibilità delle risorse, la tipologia di problemi per i quali si svolge la mediazione e l’impegno dei partecipanti. Va da sé che se il livello di conflittualità è molto alto, le possibilità che si giunga ad un accordo diminuiscono. Ciò significa che non sempre la mediazione funziona, e soprattutto non necessariamente si traduce in un accordo, laddove vi sono delle risorse limitate per le parti coinvolte. Inoltre, non tutte le problematiche si possono risolvere con la mediazione: Henderson (1996) sostiene che le dispute relative per esempio a questioni economiche e di denaro è poco probabile che trovino una risoluzione attraverso la pratica della mediazione.

È possibile infine che le tecniche che il mediatore utilizza possano portare ad un accordo, quando però il potere delle parti è equilibrato. Questo è fondamentale, perché se una delle due parti ha maggior potere dell’altro (in termini di risorse, competenze e quant’altro), è probabile che gli effetti della mediazione si affievoliscano a scapito di un aumento del conflitto.

### *Limiti e vantaggi della mediazione*

Se volessimo riassumere la mediazione con alcune parole, tra le più importanti ci vengono in mente le seguenti:

- trasformazione del conflitto. La mediazione aiuta a diminuire gli effetti indesiderati legati al conflitto e lo assume come occasione per ristrutturare le relazioni, facendole evolvere in senso costruttivo.
- Volontarietà: le parti decidono in maniera libera e volontaria di entrare in mediazione e possono ritirarsi dalla mediazione in qualunque momento.
- Terzietà: permette di uscire dalla logica del “io vinco, tu perdi” (pensiero duale, aut aut), per approdare alla logica vincitore-vincitore.
- Empowerment: restituisce alle parti capacità decisionale/responsabilità, senza più delegare ad altri la soluzione dei propri problemi.
- Processualità: la mediazione allontana l’“ansia da soluzione”, ridando al conflitto il proprio tempo/spazio per essere pensato, aiutando le parti a riconoscere i risultati progressivamente raggiunti e ad individuare le aree di ulteriore sviluppo.
- Generatività: insieme si creano soluzioni al problema in grado di procurare reciproco beneficio, poiché le parti vengono aidate a costruire opzioni non ancora praticate, ma praticabili/possibili, che permettono di potenziare gli elementi costruttivi (generativi) della relazione.
- Distanziamento: attraverso la mediazione si può imparare ad assumere una distanza temporale, spaziale ed anche emotiva rispetto al conflitto agito in maniera impulsiva e automatica.

Vi sono quindi molti vantaggi nell’utilizzo della mediazione. Essa può risultare particolarmente efficace nei conflitti sociali in cui gli individui intrattengono dei rapporti di lunga durata e che devono obbligatoriamente continuare a comunicare anche dopo l’eventuale soluzione (ad esempio nei rapporti di vicinato). Inoltre, essa dà la possibilità di affrontare le problematiche con modalità tali da chiarire i reali bisogni in contrapposizione. L’esito di ciò è l’acquisizione di una consapevolezza e di una responsabilizzazione degli individui coinvolti rispetto alle problematiche in gioco. In altre parole, potremmo dire che la mediazione riconosce i soggetti come agency (Bandura 2002), ovvero come “agenti attivi” capaci di porsi obiettivi e di pianificare le proprie azioni e questo ci sembra uno dei vantaggi più importanti della mediazione dal punto di vista del benessere psicologico e sociale delle parti

coinvolte. La nozione di agency permette di inscrivere l'azione dei soggetti non semplicemente ad una propria "agentività" ma di considerare le azioni umane come dialetticamente connesse alla struttura sociale in cui agiscono, in modo tale da rendere le due dimensioni reciprocamente costitutive. È infatti la relazione dinamica tra contesto strutturato e strutturante l'azione dei soggetti e la loro agentività a costituire un paradigma di analisi utile a riconoscere i modi situati dell'agency, in relazione all'eterogeneità sociale e culturale dei contesti in cui la mediazione di consueto interviene. In questo approccio la diversità culturale non è un'appartenenza univoca e monolitica in grado di plasmare l'agire dell'attore sociale, ma è una dimensione che viene sperimentata e vissuta in modo dinamico e al tempo stesso situato. In questo senso, pensare agli attori sociali in termini di agency induce a rafforzare l'idea di identità non "data" una volta per tutte, ma oggetto e protagonista di un continuo processo di negoziazione (Remotti 1997). L'agency può essere letta attraverso il paradigma dell'intersezionalità (Tassan 2020) come una lente in grado di mettere in campo non solo differenze di ruoli e compiti sociali, ma anche di modi attraverso cui le differenze culturali e di classe si intrecciano con altre categorie, come per esempio le differenze intergenerazionali, il genere, le opinioni politiche in riferimento alla specificità delle arene in cui l'attore sociale – e il mediatore – agiscono.

Ancora, la mediazione può ripristinare una comunicazione interrotta o compromessa, permettendo l'ascolto delle parti, il confronto reciproco e il rispetto dei tempi di ognuno. In generale, la natura volontaria di questo processo è un elemento centrale che può determinare la buona riuscita, oltre a favorire un elevato grado di soddisfazione fra le parti e ad avere costi ridotti (Arnold e O'Connor, 2006).

Dai diversi contributi teorici analizzati possiamo concludere rilevando che uno dei punti di partenza per avviare una pratica di mediazione efficace è sviluppare una riflessione sul processo stesso, al fine di attuare strategie e azioni non precostituite, ma frutto di uno scambio reciproco fra le parti, soprattutto quando esse appartengono a culture diverse. Il processo di mediazione dovrebbe prevedere perciò non solo la messa in opera di modelli precostituiti e rigidi, ma soprattutto la possibilità di ripensare i modelli, le idee e le azioni a seconda del contesto in cui essa opera e delle persone coin-

volte. Come tutte le professionalità dedicate ad accompagnare i processi di empowerment individuale o di comunità, il mediatore è strutturalmente un professionista riflessivo. In questo senso, egli non solo è in grado di mettere in campo azioni di mediazione efficaci sulla base di un'analisi approfondita del contesto e delle esigenze degli attori coinvolti, inclusa la loro richiesta di mediazione, ma anche di riflettere in modo critico sul percorso di mediazione messo in atto (*"Cosa sono stato in grado di fare?"*) (Barberis e Boccagni, 2017).

Infine, parlare dei limiti della mediazione affrancandola dalla logica del conflitto non è cosa facile, perché inevitabilmente si tende a tornare a parlare di contendenti e di problematiche che, anche se non generano un vero e proprio conflitto, sono causa di forti disagi. Uno degli scopi della mediazione non è solamente quello di risolvere un conflitto o mettere d'accordo le parti su un contenuto, ma favorire la ricerca delle diversità per mostrare più punti di vista.

Vi sono poi alcuni nodi problematici intrinseci alla mediazione, quali la presenza di terzi non totalmente neutrali, che potrebbero far propendere per una soluzione piuttosto che arrivare ad un accordo comune o il delicato equilibrio giocato dal potere che, se non gestito con abilità, può portare le parti ad un irrigidimento e ad un aumento della conflittualità. C'è da dire anche che non necessariamente la presenza di un mediatore porta all'avvio di una mediazione: quest'ultima infatti dovrebbe essere sempre improntata in base alla tipologia degli utenti, alla loro diversa provenienza, al genere e all'età, oltre che alle caratteristiche del territorio e alle strutture nelle quali tale processo avviene. La mediazione può risultare una pratica importante se il suo utilizzo porta ad innescare un qualsiasi cambiamento, ma non vuol dire che sia sempre risolutiva. La mediazione inoltre può assumere un forte potere, in quanto (se male utilizzato), ha in sé le potenzialità per diventare uno strumento capace di influenzare e dirigere la libertà e le opinioni delle parti. Un rischio infatti in cui la mediazione può incorrere è quello di fare una diagnosi del problema senza poi aiutare gli operatori e gli utenti a costruire un percorso di risoluzione alternativa. Se il mediatore "fa riferimento ad un io penso, cioè esprime un suo parere personale (utilizzando quindi il potere che ha di influenzare con le proprie opinioni le parti), non siamo più in un dispositivo di mediazione" (Cima 2005: 88).

James A. Wall, professore di Management alla Missouri-Columbia University, sostiene che occorrerebbe utilizzare la mediazione in combinazione con altri strumenti, quali la psicoterapia o il counseling e interpretare ciò che si fa. Questo tipo di approccio permette al mediatore di assistere meglio le parti nella gestione delle emozioni e delle interazioni psicologiche. Ciò presuppone una grande preparazione dal punto di vista relazionale, comunicativo e psicologico, aspetti che non possono essere lasciati all'improvvisazione o alla buona volontà.

### *Il mediatore: quali competenze tecniche e psicologiche.*

Quando si pensa alla figura del mediatore ci viene sempre in mente l'immagine del "ponte", un'immagine che, se da una parte rende bene le abilità che sono necessarie per svolgere questo ruolo, dall'altra può risultare limitante, a nostro parere, perché lo ingabbia in un'unica funzione. Il mediatore è tante cose e molte sono le competenze sia tecniche sia psicologiche che gli vengono richieste. Egli ha una forte funzione simbolica poiché aiuta a riconnettere relazioni frammentate e/o persone in conflitto che non sono state in grado di costruire un progetto comune sino a quel momento. Ma è anche, secondo la visione di Kelman (2005), un catalizzatore di cambiamento, un esperto di processo, competente nella gestione delle dinamiche sociali, relazionali e di conflitto. Il mediatore deve essere quindi sia un esperto negoziatore, sia una persona capace di cogliere le emozioni e i pregiudizi delle parti (Quattrocchio e D'Alessandro, 2021). Galli (2013) sostiene che un mediatore dovrebbero avere diversi livelli di sapere, che si possono declinare in:

- sapere (ovvero la formazione e le conoscenze teoriche e organizzative).
- Saper fare (applicare le conoscenze teoriche acquisite a casi concreti).
- Saper essere (maturità e capacità di relazione), ovvero sapere individuare e rilanciare la cura dei legami sociali e la loro valenza rigenerativa, oltre al fatto di puntare sulla partecipazione attiva delle parti in gioco, rendendole protagoniste.
- Saper riflettere (metacognizione).

- Saper divenire (adeguarsi alla società che evolve).

Quest'insiemi di saperi ci portano a considerare che il ruolo del mediatore non può essere improvvisato e non può essere solo considerato una figura ponte, poiché è per le parti un depositario di fiducia, per riprendere un'espressione di Kelman (2005), ovvero colui/colei presso il quale può essere riposta la speranza di sicurezza, protezione, riconoscimento, accoglienza e cambiamento. Quando la fiducia nelle relazioni non esiste più o è stata compromessa, il mediatore rappresenta simbolicamente colui/colei che la mantiene.

### *Quali competenze per essere un "buon" mediatore?*

L'aspetto relazionale nella mediazione è una determinante fondamentale. Tarozzi (2001) a questo proposito parla di relazione intrapresa nella mediazione in maniera *intenzionale*. Lo stretto rapporto tra queste due nozioni risulta fondamentale nella mediazione perché "l'intenzionalità chiarisce ulteriormente l'idea di relazione mostrando i modi attraverso i quali la coscienza umana attribuisce significato agli oggetti e agli altri soggetti con i quali entra inevitabilmente in relazione" (Tarozzi 2001: 76).

Rispetto a questa relazione intenzionale stabilita dal mediatore, riteniamo utile soffermarci su alcune dinamiche psicologiche che entrano in gioco fra il mediatore e le parti. Sappiamo che nello stabilire una relazione non si è mai totalmente neutri: opinioni e credenze personali, modelli mentali, condizionamenti culturali e sociali sono sempre presenti, nonostante lo sforzo per essere il più possibile "mediatori a-valutativi". Gli studi psicologici in questo ambito mostrano l'importanza dei modelli mentali del mediatore (Bazerman et al 2000), ovvero rappresentazioni cognitive sulle aspettative della mediazione, delle relazioni fra mediatore e le parti in gioco, sulle attribuzioni delle cause dei comportamenti e degli eventi e sugli altri. In altre parole, il modo in cui si percepisce, si comprende e si interpreta la realtà quotidiana avviene mediante la costruzione o ricostruzione (aggiornamento o modifica) dei modelli mentali. Essi, pertanto, sono personali e soggettivi

perché rappresentano il modo in cui si percepiscono e si comprendono gli eventi. Una simile rappresentazione è spesso influenzata da esperienze precedenti e dai modi in cui questi possono influenzare le percezioni e le interpretazioni attuali. La proprietà più rilevante dei modelli mentali riguarda il fatto che essi non rappresentano solo informazioni personali e soggettive degli eventi che si vivono nella vita quotidiana, ma presentano delle “specificazioni” di credenze più generali e astratte, incluse le cognizioni sociali. Essi possono essere presenti solamente come sfondo e rimandare a conoscenze più generali, da cui si può inferire quando di fatto sono richieste per poter comprendere un evento. Per esempio, nell’interpretare un discorso circa un evento attuale, possiamo avere bisogno di attivare solo un piccolo frammento della nostra conoscenza, ad esempio il fatto che l’uso delle armi può uccidere le persone, senza dovere attivare tutto ciò che sappiamo a loro riguardo. Così, ipotizzeremo che i modelli presentano solo le esemplificazioni pertinenti della conoscenza generale.

Gli studi psicologici hanno messo in luce come i modelli mentali del mediatore possano influenzare l’atto di mediazione, soprattutto quando è presente un conflitto fra le parti – che presuppone un conflitto fra modelli mentali diversi, nel momento in cui egli crea dei significati condivisi per arrivare ad una soluzione comune. Tali significati condivisi però si basano spesso sui modelli mentali del mediatore e questo è un aspetto non irrilevante nel processo mediativo.

Il fenomeno secondo cui le credenze e le opinioni di una parte possono cambiare la percezione e la spiegazione della realtà è ben documentato nella letteratura psicologica dalle ricerche sulle profezie che si autoadempiono, le quali operano nel seguente modo: 1) le persone hanno delle aspettative rispetto a un altro individuo; 2) ciò influenza il modo di agire nei suoi confronti; 3) queste attese influenzano la risposta dell’individuo che adotta comportamenti coerenti con le attese originali, facendo in modo che queste diventino vere (Rosenthal 1974). Altre ricerche sulla conferma delle aspettative (Darley e Fazio 1980) evidenziano come le credenze interpersonali guidano attivamente l’interazione sociale, creando una realtà che si adatta alle

aspettative degli attori. Nella mediazione le parti, attraverso le loro credenze e i loro modelli mentali, *creano l'interazione* e determinano i suoi risultati.

Anche la conoscenza, gli atteggiamenti e indirettamente le ideologie possono condizionare le strutture e i contenuti dei modelli mentali. Ciò implica che le persone sono capaci di “tradurre” ideologie generali in esperienze specifiche che a loro volta formano i modelli mentali. Le ricerche in questo ambito (Kolb e Rubin 1991) mostrano che le ideologie del mediatore hanno una forte influenza rispetto alla selezione delle strategie e delle tattiche di mediazione.

Altri fattori che influenzano la pratica di mediazione sono le emozioni. Le evidenze etnografiche (ad esempio la ricerca di Lutz presso gli Ifaluk), mostrano una stretta relazione tra il modo di dare parola (discorso) alle emozioni, il contesto ambientale e i valori culturali specifici. L'idea, diffusa in ambito scientifico, che la cultura abbia poca influenza – dando più o meno spazio all'espressione delle emozioni (ad esempio reprimendo l'espressione della rabbia e dell'aggressività nelle donne; spingendo all'uso del sorriso per mascherare la paura; “sanzionando” le emozioni legate al pianto negli uomini in determinate culture a favore di altre la cui espressione pubblica è invece assunta dalla parte maschile del gruppo; enfatizzando la vergogna in una società o il senso di colpa in altre) viene decostruita dai dati etnografici, sulla base dei quali invece si rivela il potere indessicale delle emozioni come discorso pubblico che rimanda ad altro (Matera 2017). Lo “stato interno” delle emozioni eventualmente collegato all'espressione pubblica è in realtà meno rilevante, rispetto alla sua “lettura pubblica”, ovvero a ciò che le persone “emozionate” mostrano con le loro parole e le loro azioni (Matera 2017). Le emozioni e i modi di esprimerle sono trattabili come elementi di ideologie e pratiche locali, intrecciati nelle negoziazioni e nelle interazioni che hanno come effetto il significato di eventi, i diritti, la morale, il controllo delle risorse, insomma ciò che concerne il sociale e in questo senso sono pienamente all'opera nei contesti di mediazione. Come sostiene Rosaldo con il suo racconto sulla rabbia dei tagliatori di teste Ilongot, la questione non riguarda tanto se un discorso culturale sulle emozioni possa essere tradotto nei termini di un'altra cultura e quindi nella “mediabilità”

delle emozioni. Se i discorsi sulle emozioni sono discorsi sulla società, sulla politica, sul potere, sulla parentela e sul matrimonio, sulla normalità e sulla devianza, possono invece essere colte come risorse per superare i limiti della propria individualità per entrare in connessione con altri (Matera 2017). In questo senso non solo incidono sulle pratiche di mediazione, ma ne sono forse il materiale più denso e coinvolgente al centro delle tensioni che la mediazione intende affrontare e almeno in parte risolvere.

Ancora, alcuni studi hanno infatti messo in luce l'importanza delle emozioni nella mediazione, in quanto capaci di influenzare obiettivi, strategie e scelte del mediatore (Lanzetta 1989): le emozioni positive o negative possono incidere sul modo in cui una persona interpreta un problema, il tipo di informazioni che usa e il tipo di processo cognitivo che adotta per costruire una risposta (Forgas e Fiedler 1996). In particolare, Forgas (1998) ha trovato che emozioni positive aumenterebbero la tendenza a utilizzare strategie collaborative, oltre la fiducia nelle proprie aspettative ed azioni; la rabbia, e in generale un umore negativo, sarebbe invece di ostacolo perché diminuirebbe nel mediatore la capacità di essere accurato nella valutazione delle parti e lo renderebbe più propenso ad adottare strategie competitive (Carnevale e Pruitt 1992). Spesso infatti la mediazione avviene in una situazione di emergenza e di particolare turbolenza emotiva e, per quanto il mediatore dovrebbe essere calmo e riconoscere i sentimenti (Besemer 1999), ciò non toglie che, come soggetto con emozioni e idee proprie, potrebbe condizionare la relazione con le parti in gioco. Per ovviare a ciò, a volte, nel caso di un conflitto complesso nel quale siano coinvolte forti emozioni e più di due parti, è possibile utilizzare più mediatori, con lo scopo di gestire al meglio gli aspetti emotivi.

Una competenza che viene sottolineata da Ardone e Chiarolanza (2007: 191) è quella empatica, che “implica la capacità di sintonizzarsi sui sentimenti e i bisogni dei clienti”. Le autrici si riferiscono principalmente al mediatore familiare, ma tale competenza è sicuramente importante in ogni tipo di processo mediativo nel quale si stabilisca un ascolto attivo. Questa competenza, che rimanda alla sfera psicosociale e relazionale, comporta la comprensione dei bisogni delle parti in gioco. Alcuni esperimenti hanno

mostrato infatti che indurre empatia diminuirebbe gli stereotipi e aumenterebbe la cooperazione (Batson e Moran 1999). Per questo ogni mediatore non dovrebbe sottrarsi dalla necessità di guardare la relazione aiutando a comprenderla e dando l'aiuto emotivo necessario. Il mediatore dovrebbe essere un contenitore di ansie ed emozioni e saper raccogliere e riproporre i vissuti emotivi in maniera positiva, che si parli di bambini a scuola o di conflitti familiari, di mediazioni fra prospettive culturali o fra persone.

Un'altra variabile che condiziona la messa in atto di strategie appropriate è lo status del mediatore. La letteratura in proposito sostiene che il mediatore dovrebbe essere una persona che gode e acquisisce la fiducia delle parti, poiché una delle premesse affinché la mediazione vada a buon fine è il riconoscimento e il rispetto della figura del mediatore in quanto tale da parte di tutti. Wall e colleghi (2001) sostengono che lo status del mediatore abbia un'influenza diretta sulla fattibilità della mediazione: il mediatore con uno status elevato, infatti, sembra ricevere maggior attenzione da parte dei contendenti.

Il mediatore, nel praticare l'azione di mediazione, è guidato infine dai propri obiettivi, i quali hanno un forte effetto sul comportamento messo in atto. Nella mediazione un obiettivo che emerge spesso è la neutralità, intesa sia come atteggiamento il più possibile imparziale, sia come stile comunicativo. Il mediatore assume i pareri di tutti in maniera imparziale, non valutando e giudicando le parti: l'obiettivo della neutralità – intesa come essere neutrali e apparire neutrali – motiva il mediatore ad essere equo nelle sue interazioni. Questo aspetto è strettamente collegato all'autorevolezza che il mediatore deve avere fin dalle prime battute dell'azione di mediazione. Castelli (1996) sostiene che il mediatore deve impossessarsi da subito di quel poco di potere che gli compete: l'autorevolezza. Rispetto a questo discorso, riteniamo che il mediatore e la mediazione abbiano un potere superiore di quanto si pensi. Il fatto che i mediatori posseggano tecniche adeguate ed efficaci di mediazione e possano trovare delle buone soluzioni al problema (seppur in maniera discreta e non condizionante), ci sembra un elemento di potere che le parti non posseggono e che rendono questa pratica non totalmente priva di elementi di asimmetria. Ciò che è

fondamentale è l'abilità del mediatore di "stare in mezzo" (*medietas*), una competenza unica per la riuscita di questa pratica, utile per favorire l'*equi-vicinanza* (Ardone e Chiarolanza 2007; Galli, 2013), la quale si realizza sia nel patto fondato sul *sentimento di fiducia* che il mediatore stabilisce con i clienti e sia nella capacità di saper accogliere e integrare in sé la dualità delle posizioni e dei valori.

Oltre a ciò, anche la *self-efficacy* (*autoefficacia*), che si riferisce alla credenza di una persona circa le proprie capacità di riuscire a mettere in atto un comportamento specifico (Bandura 1977, 1982, 1997) è una caratteristica che riteniamo importante nella mediazione. Le ricerche psicosociali in questo ambito mostrano che gli individui con un alto livello di autoefficacia ottengono risultati migliori di quelli con un livello basso. L'influenza dell'autoefficacia in una performance ha i suoi effetti sui processi cognitivi, affettivi e motivazionali: le persone con un alto senso di autoefficacia sono più propense a cogliere gli aspetti positivi delle azioni che mettono in atto e ad essere generalmente meno ansiose e stressate (Jex e Bliese, 1999). Nell'ambito della mediazione e della negoziazione, gli studi sull'autoefficacia hanno evidenziato che i mediatori con un alto senso di autoefficacia, anche di fronte agli insuccessi, hanno una maggiore capacità di resilienza, la quale contribuirebbe a mettere in luce i contributi positivi del mediatore. Perciò, anche di fronte a una sconfitta, il mediatore dovrebbe essere capace di mantenere elevato il senso di fiducia nelle proprie capacità e risorse personali e quindi una maggiore apertura e disponibilità a lavorare ancora in futuro. In questo modo, la mediazione viene vissuta come un mezzo utile per la risoluzione dei conflitti, e ciò alimenta la fiducia reciproca fra le parti e il mediatore e il desiderio di ritornare al tavolo delle trattative. Le conseguenze che si possono avere è che il mediatore con un alto livello di autoefficacia è più attento e capace di cogliere i bisogni e le richieste di aiuto delle parti. In pratica, l'autoefficacia può incoraggiare il mediatore a perseverare nell'affrontare gli ostacoli e rivedere il processo di mediazione.

Strettamente collegato a ciò vi è la credibilità che il mediatore deve infondere nelle parti affinché si instauri la fiducia reciproca. Alcuni autori sostengono che questa sia la condizione essenziale della mediazione (Ma-

reschal 2002). La percezione della competenza e dell'attendibilità sono le due modalità attraverso cui il mediatore si rende credibile agli occhi degli altri. Contemporaneamente, tali valutazioni influenzano le percezioni e il comportamento del mediatore. Ad esempio, O'Connor e Arnold (2001) hanno trovato che la credibilità del mediatore è associata al grado di risposta positiva delle parti rispetto ai consigli del mediatore. Anche quando le raccomandazioni sono negative, le parti sono più propense ad accettarle se percepiscono il mediatore come un esperto, quindi attendibile e competente. Le ricerche a riguardo ancora non hanno dato una spiegazione chiara di queste dinamiche; è possibile che la credibilità influenzi il comportamento perché percepita come una forma di potere sociale posseduta dal mediatore (Arnold e O'Connor 2006). Tale caratteristica sembra quindi essere determinante nell'accettazione dei consigli e delle soluzioni auspiccate dal mediatore: in altre parole, possiamo dire che il forte senso di autoefficacia e una buona credibilità possono essere essenziali ingredienti "psicologici" per la riuscita della mediazione.

Fra le tante competenze che dovrebbe acquisire un mediatore possiamo citare anche la conoscenza e la gestione delle dinamiche di potere, che comporta non solo la domestichezza con i meccanismi politici, ma anche la capacità di assumere e riconoscere il proprio ruolo sociale nel potere di contrattazione fra le parti (Folgheraiter 1998; Gozzoli e Regalia 2005). Tale asimmetria nella relazione può infatti dare l'idea della totale incompatibilità tra le parti, sia rispetto ai punti di vista, sia rispetto alle emozioni. Tarozzi (2001: 78) suggerisce che il mediatore deve essere un "tecnico dell'intenzionalità, un facilitatore dei meccanismi di negoziazione di senso"; la sua azione non può essere improvvisata. Il rischio infatti è non solo che il mediatore perda autorevolezza, ma che non venga riconosciuto sia dalle parti, sia dagli operatori. La costruzione collaborativa di contesti significanti è una competenza che il mediatore deve possedere affinché le parole dell'altro possano trovare ed avere un senso anche per chi non appartiene a quella cultura o non parla quella lingua. In questo senso, crediamo che sia utile vedere il mediatore e la mediazione come un *servizio*, attraverso e grazie al quale si aprono spazi di dialogo e di soluzioni riflettendo sul caso e su di

sé, sui propri schemi mentali e i propri pregiudizi. La mediazione, infatti, nel momento in cui si configura come relazione di aiuto, costituisce un servizio perché sentito come un bene relazionale utile per la comunità e le persone coinvolte.

Infine, anche se la “lista” potrebbe continuare all’infinito, riteniamo utile sottolineare l’aspetto della riservatezza del mediatore, il quale è tenuto a garantire la discrezione di ciò che viene detto durante i colloqui e il riserbo di tutte le informazioni ricevute sugli utenti.

### *Saper comunicare*

Un’ultima riflessione riguarda l’interazione comunicativa. Uno dei compiti del mediatore dovrebbe essere quello di rendere superflua la propria presenza durante gli incontri in modo tale che le parti riescano a comunicare efficacemente tra loro. Questo significa che tra il mediatore e le parti si dovrebbe mettere in atto una strategia di comunicazione e di ascolto in cui la componente linguistica assume un peso diverso e la relazione può proseguire in maniera autonoma, secondo un ordine chiaro a tutti. Il mediatore, in altre parole, dovrebbe essere in grado di modificare gli sguardi e i legami esistenti fra le parti cercando di mostrare non tanto le differenze, ma soprattutto gli aspetti che accomunano, che rendono uguali le parti. Crediamo infatti che l’enfasi che spesso mettiamo sulle diversità – per esempio culturali o di genere – sia tale che a volte ci scordiamo che esistono anche delle uguaglianze. Nella pratica della mediazione si rivela proficuo l’utilizzo di una comunicazione che tenga conto non solo delle parole, ma anche di tutte le componenti non verbali della comunicazione quali i toni, le posture, la mimica facciale, le emozioni. Quassoli (2006) sostiene che la *transazione comunicativa* proceda secondo due fasi, le quali prevedono, da una parte, la cooperazione degli attori nel creare un contesto condiviso di significati (a volte non per forza esplicitato) e, dall’altra, alla *drammatizzazione* dell’agire comunicativo, che rimanda alla capacità di saper interpretare ciò che viene detto e fatto durante la comunicazione. Le due dimensioni, che rimandano sia alla sfera cognitiva e sia a quella prettamente linguistica, costituiscono

“l’ossatura del processo di interazione e l’insieme di riferimenti rispetto ai quali ciascuno di noi deve accordare le proprie strategie espressive e comunicative” (Quassoli 2006: 23). Questa si rivela sicuramente una pratica difficile da attuare perché richiede molto tempo; tuttavia è anche uno degli elementi di efficacia dell’intervento di mediazione.

Il mediatore quindi deve saper “snocciolare” i significati, rendere comprensibile ciò che i parlanti tentano di dirsi, a volte anche quando gli attori utilizzano lo stesso codice linguistico. Ecco allora che si rivela preziosa la restituzione di quello che si è capito, verificando la corrispondenza tra messaggio emesso e comprensione dello stesso. In questo senso parliamo di “vero” ascolto attivo, che tenga conto di tutti gli aspetti della comunicazione, che rifletta sui contenuti e sul modo con cui vengono posti. Per diventare “attivo”, l’ascolto deve essere aperto e disponibile non solo verso l’altro e quello che dice, ma anche verso se stessi, per ascoltare le proprie reazioni, per essere consapevoli dei limiti del proprio punto di vista e per accettare il non sapere e la difficoltà di non capire. Competenze importanti non solo per un mediatore, ma anche per un educatore, un insegnante o un genitore. Si pensi, ad esempio, ai processi che negli ultimi anni hanno riguardato la scuola nei quali la mediazione interculturale è diventata necessariamente parte delle competenze professionali anche di altre professioni con cui opera il mediatore: insegnanti, medici e infermieri, assistenti sociali, educatori socio-pedagogici. In molte circostanze sia della formazione iniziale universitaria di questi profili professionali che della formazione in servizio, si è progressivamente affermata l’importanza delle competenze di mediazione interculturale che sono oggi cruciali per operare nei contesti socio-educativi, scolastici, sanitari e sociali (ma non solo). A intensificare tali processi, la contemporaneità si connota culturalmente per la ridondanza delle narrazioni che la investono, in particolare sul tema della diversità culturale: televisione, cinema, social media, internet sono l’“ambiente culturale” della forma di vita specifica della nostra epoca che, in questo senso, è destinata a enfatizzare la sua dimensione strutturalmente multivocale e plurale. Ed è all’interno di questo “ambiente di significati globali” che si costruiscono reti sociali, relazioni di potere e, in ultima analisi, gli stessi processi di costruzione identitaria. Questo “ambiente culturale” è continuamente attraversato

dalle retoriche veicolate dai media che rielaborano, in modo incessante e, al tempo stesso, situato nell'arena politica nazionale e internazionale, temi e questioni relative a identità/alterità, appartenenze/differenziazioni, cittadinanza/non cittadinanza, coesione sociale/rivendicazione identitaria; tali retoriche sono, oggi più che in passato, segnate dal dilemma – che sembra definire in modo culturalmente e storicamente specifico la questione della diversità culturale nella società contemporanea – tra convivenza e conflitto. Un dilemma che non indica solo un possibile “destino” della nostra società – delle sue speranze e dei suoi rischi – ma anche il riconoscimento delle ricadute forti, nell'uno o nell'altro senso, nelle stesse realtà sociali.

# Operare sul campo, immaginare oltre Gli Enti del Terzo Settore come enti di tutela e di promozione di diritti e pratiche nell'asilo e nell'accoglienza

GIACOMO ROSSI

## *Introduzione*

Le organizzazioni della società civile, le ONG e gli Enti del Terzo settore (ETS) così come definiti dalla recente revisione normativa italiana introdotta con il Codice del Terzo Settore<sup>1</sup>, hanno da sempre giocato un importante ruolo di prima linea nel supporto e nella tutela di persone migranti, richiedenti protezione internazionale e rifugiati. Di fatto tali organizzazioni hanno spesso rivestito un ruolo di promotori e pionieri, introducendo pratiche evolute successivamente in politiche così come modalità di intervento codificate da governi e pubbliche amministrazioni. Le organizzazioni della società civile e gli Enti del Terzo Settore (da qui in poi ETS) sono attori storicamente legati agli interventi ascrivibili ai servizi sociali e alle misure di welfare e aiuto che, negli ultimi secoli, sono previsti negli stati di tutto il mondo. La storia dei servizi di tutela e di accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale è invece più recente, dal momento che gli

---

<sup>1</sup> Il Codice del Terzo Settore - Decreto legislativo 3 luglio 2017 n.117 e ss.mm.ii. - ha provveduto al riordino e alla revisione complessiva della disciplina vigente in materia, sia civilistica che fiscale, definendo il perimetro del cd. Terzo Settore e, in maniera omogenea e organica, gli enti che ne fanno parte. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/Terzo-settore-e-responsabilita-sociale-imprese/focus-on/Riforma-terzo-settore/Pagine/Codice-del-Terzo-Settore.aspx>

stessi hanno visto la loro moderna evoluzione solo dal secondo dopoguerra a partire dai fondamenti che ancora oggi rappresenta la Convenzione di Ginevra, nonché la giurisprudenza che in seguito si è sviluppata. Sul territorio europeo, in particolare, si è assistito ad una loro diffusione e ad un loro sviluppo a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso fino ad oggi.

Pur con diverse modalità e livelli di coinvolgimento, ETS e ONG hanno svolto e svolgono tuttora un ruolo molto importante sia nella gestione delle attività di accoglienza e di inclusione nella definizione e progettazione degli stessi servizi di accoglienza e di tutela garantiti in tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea. L'Italia rappresenta un caso esemplificativo e significativo di come sia stato possibile passare “da esperienze dal basso all'istituzionalizzazione di un servizio dedicato alla protezione di richiedenti asilo e rifugiati” (Giovannetti e Zorzella 2020). Per quanto le politiche di accoglienza e le modalità attraverso cui vengono concretamente messe in atto non siano disgiunte dalle politiche di controllo e contenimento dei flussi migratori in arrivo in Europa (Marchetti e Pinelli 2017), è pur vero che vi sono in larga parte obiettivi condivisi e una sostanziale interdipendenza tra politiche europee di accoglienza e l'orientamento e le azioni degli ETS. L'importante ruolo di advocacy del Consiglio Europeo dei Rifugiati e degli Esuli (ECRE – European Council on Refugees and Exiles<sup>2</sup>) e, più in generale, quello rivestito dalle organizzazioni della società civile nel fornire l'esperienza necessaria e imprescindibile per la definizione di politiche e standard operativi ad un'agenzia europea quale l'Agenzia dell'Unione Europea per l'Asilo<sup>3</sup> (EUAA – European Union Asylum Agency) rendono

---

<sup>2</sup> Costituito nel 1974, il Consiglio Europeo dei Rifugiati e degli Esuli (ECRE), comprende 110 organizzazioni di 39 Paesi europei. Tra le sue missioni vi è la tutela e la promozione dei diritti di richiedenti asilo, rifugiati e persone sfollate in Europa e nelle politiche estere europee. <https://ecre.org/>

<sup>3</sup> L'Agenzia Europea per l'Asilo (EUAA) supporta gli Stati membri nella corretta applicazione delle leggi e direttive in materia di asilo, protezione internazionale e standard di accoglienza, conosciuti come il Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS). Si avvale del Consultative Forum costituito da organizzazioni della società civile (e altri soggetti per competenza) quale meccanismo per lo scambio di informazioni e la messa in comune delle conoscenze (come specificato nella decisione n. 111 del 23 giugno 2022 del Management Board di EUAA) <https://euaa.europa.eu/>

evidente l'esistenza di una dialettica continua e ineludibile. Grazie a uno scambio continuo di esperienze e attività svolte sul campo e sul confine tra le organizzazioni della società civile e gli enti locali, le autorità nazionali e le istituzioni europee, va crescendo la produzione di linee guida, manuali operativi e procedure condivise per il lavoro nell'ambito dell'asilo e dell'accoglienza. A tal proposito, se da un lato si corre il rischio di una eccessiva burocratizzazione e attenzione ad aspetti logistici (Vianelli 2021), dall'altro la predisposizione di una cornice comune e di metodologie condivise, può rappresentare una forma di tutela per garantire standard adeguati in tutti i Paesi membri; tale processo può inoltre favorire la condivisione di un linguaggio comune e il miglioramento delle azioni messe in campo, nella piena consapevolezza delle specificità di ciascun contesto di riferimento.

Lo sviluppo di nuove pratiche è dunque un processo continuo e dinamico che nasce in risposta alle sempre nuove esigenze espresse dalle società e dai contesti di riferimento; tali cambiamenti sono propri anche degli enti del terzo settore che sono quindi caratterizzati da fluidità, adattabilità, capacità di innovare e agire in un'ottica di sviluppo e coesione sociale: le esperienze del Consorzio l'Arcoiaio riportate nei paragrafi successivi rappresentano uno spaccato di un settore dinamico e in costante evoluzione.

### *Il ruolo degli Enti del Terzo Settore nell'evoluzione del sistema e delle politiche di accoglienza in Italia*

In concomitanza con gli eventi e i flussi migratori che segnano gli anni Novanta, in Italia, con l'elevato numero di sbarchi sulle coste, hanno inizio le prime esperienze di accoglienza. In seguito all'apertura di centri di prima accoglienza per assicurare primo soccorso, nonché un primo intervento e istituiti con la cosiddetta "legge Puglia" (Decreto-legge n. 451 del 1995 convertito nella legge n. 563 del 1995), sono state avviate diverse esperienze territoriali realizzate grazie alla collaborazione tra enti locali ed ETS. Tali esperienze, frutto della sinergia tra questi ultimi e i Comuni, rispondono alla carenza sul territorio nazionale di un adeguato sistema di accoglienza a favore di richiedenti asilo e conducono alla sperimentazione di una prima

rete di accoglienza diffusa sul territorio nazionale (Giovannetti 2019). Di fatto, il progetto Azione Comune<sup>4</sup>, nato nel 1999 e riproposto nel 2000 con l'obiettivo di affrontare l'emergenza kosovara (verrà poi esteso anche a persone di provenienze diverse) vede come capofila un ETS come il Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) e, tra i partner, diversi ETS ancora oggi impegnati nell'accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale. Il progetto Azione Comune pone dunque le basi per la creazione di una vera e propria rete di servizi territoriali di accoglienza per i richiedenti asilo, volti a garantire non solo vitto e alloggio ma destinati ad informare, orientare e accompagnare le persone verso una propria autonomia. A tal fine, il progetto introduce i "servizi trasversali" (assistenza medica e psicologica, orientamento sociale, consulenza legale, interpretariato e di mediazione culturale) sia nei centri sia sul territorio al fine di supportare le persone in tutti gli aspetti inerenti all'accoglienza. Grazie anche a queste azioni si arriva, nel corso del 2000, all'istituzione del Piano Nazionale Asilo (PNA), ovvero alla sottoscrizione di un Protocollo di Intesa tra il Ministero dell'interno, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR/UNHCR) che ha definito un sistema di accoglienza a carattere pubblico, con il coinvolgimento a livello centrale del Ministero dell'Interno e, sul piano locale, un ruolo diretto dei Comuni. In coerenza con i contenuti della decisione del Consiglio dell'Unione europea n. 596 del 28 settembre 2000 (2000/596/CE), che istituiva il Fondo europeo per i rifugiati (dal 2014 poi sostituito dal Fondo asilo migrazione e integrazione – FAMI), i tre obiettivi principali che caratteriz-

---

<sup>4</sup> Il progetto Azione Comune viene avviato nel 1999 grazie al sostegno della Commissione Europea e del Ministero dell'Interno al fine di fornire risposte di sistema alla crisi kosovara attraverso una rete di servizi territoriali di accoglienza. Il progetto, oltre a prediligere un modello composto da centri di piccole e medie dimensioni, definisce standard di qualità e criteri di accesso ai servizi, ponendo attenzione ai percorsi di integrazione e alle esigenze specifiche delle persone. Inoltre, il progetto introduce i "servizi trasversali" (assistenza medica e psicologica, orientamento sociale, consulenza legale, interpretariato e di mediazione culturale) sia nei centri sia sul territorio. Si tratta di coordinare gli sforzi degli enti coinvolti con una divisione dei compiti che tenga conto delle diverse specializzazioni e specificità.

[https://documenti.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/022bis/021/00000003.pdf](https://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/022bis/021/00000003.pdf)

zavano il PNA riguardavano: a) la costituzione di una rete diffusa di servizi di accoglienza per richiedenti asilo, persone con permesso di soggiorno per motivi umanitari e rifugiati; b) la promozione di misure specifiche dirette a favorire l'integrazione sociale di rifugiati e beneficiari di protezione umanitaria; c) la predisposizione di percorsi di rimpatrio volontario assistito (RVA) e il reinserimento nei paesi d'origine a cura della Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). Da questa innovativa esperienza sia sul piano politico sia sul piano amministrativo e culturale, con l'art. 32 della legge n. 189 del 2002 si giunge alla formale istituzionalizzazione di un sistema di accoglienza a livello nazionale, tramite la trasformazione del PNA nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) nonché al passaggio da risorse straordinarie (Otto per Mille e Fondo europeo per i rifugiati) ad un finanziamento strutturale, il Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo (FNPSA). Il nuovo sistema è attuato mediante l'istituzione, presso il Ministero dell'Interno, di un Servizio Centrale affidato all'ANCI ed è gestito dagli Enti locali i quali accedono al FNPSA candidandosi tramite la presentazione di progetti che favoriscono e vedono il coinvolgimento e partenariato con gli ETS.

Negli anni successivi, si è tuttavia assistito alla proliferazione di differenti tipologie e modalità di accoglienza a causa della lentezza nella effettiva implementazione dello SPRAR, nonché delle risposte di carattere emergenziale ai flussi di migranti. Di fatto, si trovano a coesistere diverse tipologie di accoglienza quali: i CPSA, Centri di Primo Soccorso e Accoglienza, adiacenti ai luoghi di sbarco e istituiti per assicurare in via emergenziale una primissima assistenza; i CPA, Centro di Prima Accoglienza; i CDA Centri di Accoglienza (di grandi dimensioni) istituiti in via emergenziale e infine i CARA, Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo, strutture di grandi dimensioni destinate all'accoglienza dei richiedenti asilo per il periodo necessario all'identificazione e all'esame della domanda d'asilo da parte della competente Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale. I CARA, in particolare, vengono istituiti nel 2008 (D.lgs. 25/2008) e viene così introdotta e consolidata nell'ordinamento la dualità del sistema di accoglienza che vede da una parte i centri governativi

di grandi dimensioni (la cui gestione è assegnata tramite gare di appalto che facilmente portano all'individuazione di soggetti del terzo settore e non che non hanno legami con il territorio) e dall'altra lo SPRAR, cioè il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, creando così una molteplicità di sistemi che viaggiano parallelamente, senza comunicare tra loro e con conseguenti disservizi e disfunzioni (Caldarozzi e Giovannetti 2011).

Il recepimento della Direttiva 2013/33/UE (c.d. Direttiva "accoglienza") nell'ordinamento italiano avvenuto con il decreto legislativo n. 142 del 2015, segna un momento importante nell'evoluzione del sistema di accoglienza e nel riaffermare la centralità dello SPRAR. Si è infatti cercato di codificare le prassi che si sono diffuse e sperimentate tra il 2013 e il 2015, con l'obiettivo di definire il sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale a livello nazionale, portando ordine, per quanto possibile, rispetto alla precedente frammentazione di definizioni e pratiche. Gli anni precedenti erano infatti stati caratterizzati da esperienze molto diverse, anche a seguito dell'introduzione di un ulteriore sistema parallelo, durante la così detta "emergenza Nord Africa"<sup>5</sup>. Tra il 2011 e il 2013 nel corso dell'attivazione di questo ulteriore sistema, la Protezione Civile ricopriva un ruolo di regia nella gestione dei servizi di accoglienza emergenziale e nell'ingaggio di ETS e di altri soggetti. Con il decreto legislativo 142/2015, viene invece strutturato e disegnato un sistema di accoglienza articolato in fasi: una fase di prima accoglienza ed una fase di seconda accoglienza basata sullo SPRAR. Il periodo compreso tra il 2014 e il 2017 è anch'esso contraddistinto da flussi migratori molto significativi che segnano l'inizio della così detta "emergenza sbarchi". Di fatto in questi anni, nonostante la norma prevedesse la centralità dello SPRAR, vengono attivati decine di migliaia di posti in strutture definite centri di accoglienza straordinaria (CAS), strutture governative sia di piccole sia di grandi dimensioni, con

---

<sup>5</sup> Con "Emergenza Nord Africa" ci si riferisce all'elevato numero di persone giunte in Italia dal Nord Africa a seguito degli eventi cruenti che hanno caratterizzato l'inizio della c.d. "primavera araba" e/o in fuga dalla guerra civile che in Libia aveva portato alla caduta del regime di Muammar Gheddafi. [https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stamp/interview/Interventi/\\_sottosegretario\\_xprecedenti/2099\\_500\\_ministro/2012\\_11\\_27\\_senato\\_diritti\\_umani.html\\_1121896529.html](https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/interview/Interventi/_sottosegretario_xprecedenti/2099_500_ministro/2012_11_27_senato_diritti_umani.html_1121896529.html)

esperienze estremamente diversificate a seconda dei territori o dei soggetti (del terzo settore e non) ingaggiati nella loro gestione, analogamente a quanto successo con l'attivazione in parallelo di posti di accoglienza in risposta all'emergenza Nord Africa.

Successivamente, con l'introduzione del decreto-legge n. 113 del 2018 denominato anche Decreto Salvini o Decreto sicurezza viene modificato in modo radicale il sistema di accoglienza. Lo SPRAR cambia infatti il proprio nome in SIPROIMI, forma contratta a indicare il Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati. Tale sistema avrebbe infatti accolto esclusivamente titolari di protezione internazionale e non più richiedenti asilo come avveniva in precedenza.

I posti di accoglienza in quelli precedentemente definiti Centri di accoglienza straordinaria (CAS), o strutture temporanee, diventano così l'unica destinazione di accoglienza possibile per i richiedenti protezione internazionale. In concomitanza con l'iter di conversione in legge del D.L. 113/2018, viene firmato e pubblicato il decreto con il quale il Ministero dell'Interno definisce dettagli di servizio nonché le risorse da assegnare nella gestione dei servizi di accoglienza. Il decreto fornisce inoltre lo "Schema di capitolato di appalto per la gestione dei servizi di accoglienza" contenente le indicazioni destinate alle Prefetture. Nei fatti, la riforma introdotta mortifica le libertà dei soggetti operanti nel settore dell'accoglienza e, più in generale, dell'integrazione, pregiudicando forme di accoglienza più efficaci, sia in termini di tutela dei migranti che di corretta allocazione delle risorse pubbliche (Vettori 2019).

Con l'introduzione dello schema di capitolato del 20 novembre 2018, vengono eliminati dai centri di accoglienza per richiedenti protezione internazionale servizi quali l'insegnamento della lingua italiana, il supporto all'inserimento scolastico per i minori, l'orientamento nell'accesso ai servizi del territorio, e l'assistenza per l'inserimento lavorativo e sociale. Le risorse potenzialmente assegnate vengono ridotte in modo drastico. Rispetto agli standard minimi imposti dalla Direttiva 2013/33/UE, i servizi di accoglienza erogati in attuazione delle disposizioni ministeriali risultano dunque essere insufficienti sul piano quantitativo, e inadeguati da un punto di vista

qualitativo. Nel periodo di implementazione dei dispositivi introdotti dal D.L. 113/2018 si è infatti potuto osservare come alcuni di essi abbiano teso ad esasperare le tensioni presenti tra tutti i soggetti coinvolti nell'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati, sia in termini di relazioni tra i diversi livelli di governo, sia tra gli attori della società civile schierati pro o contro gli immigrati (Campomori 2019). Nella fase citata, molti ETS si sono dedicati ad attività di *advocacy*, organizzando e promuovendo campagne per la tutela dei diritti fondamentali, così come per il rispetto del diritto internazionale e delle direttive europee. Ne è un esempio la campagna "Io accolgo"<sup>6</sup>, promossa da un ampio fronte di organizzazioni della società civile, enti e sindacati con l'obiettivo di rispondere in modo unitario alle politiche restrittive adottate nei confronti di persone migranti.

La riforma introdotta con il decreto-legge n. 130 del 2020, convertito con la Legge n. 173 del 2020, rappresenta una parziale inversione di tendenza ed il ritorno all'idea di un sistema unico di accoglienza. L'ESPARR, rinominato SIPROIMI, diventa, con le novità introdotte, il Sistema di Accoglienza e Integrazione, abbreviato in SAI. Di fatto, oltre ad essere nuovamente prevista l'accoglienza dei richiedenti asilo, viene introdotta un'importante novità ovvero l'articolazione dei servizi prestati sulla base dello status giuridico. Questi vengono infatti distinti in due tipologie: i servizi di primo livello, cui accedono i richiedenti protezione internazionale, e i servizi di secondo livello, cui accedono invece tutte le altre categorie di beneficiari del sistema. I servizi di secondo livello non previsti per i richiedenti protezione internazionale sono quelli finalizzati all'integrazione sul territorio, e comprendono l'orientamento al lavoro e la formazione professionale. Il 2020 è stato anche l'anno in cui, in Italia come altrove, il sistema di accoglienza ha dovuto fare i conti con la pan-

---

<sup>6</sup> La campagna "Io accolgo" nasce nel 2019 in risposta a misure restrittive emanate dal Governo nei confronti di persone richiedenti asilo e migranti, in contrasto con i principi della Costituzione italiana e delle Convenzioni internazionali. Le iniziative, sia a livello territoriale sia nazionale, mirano a dare voce e visibilità a coloro che condividono valori di solidarietà e accoglienza, a promuovere attività di integrazione e inclusione, nonché reti territoriali e di prossimità, favorendo in prima istanza il protagonismo delle persone migranti. <https://ioaccolgo.it/>

demia da Covid-19 e con le sue conseguenze. Gli enti del terzo settore hanno dimostrato grande capacità adattiva, di resilienza e di innovazione, in particolare nell'uso di tecnologie digitali e nella predisposizione di nuovi strumenti. Successivamente, nel corso del 2021 e del 2022, la crisi afghana e l'arrivo di migliaia di persone in fuga dall'Ucraina a causa del conflitto bellico hanno portato a prevedere l'attivazione di nuovi posti nel SAI. Nel caso dei cittadini ucraini la messa a disposizione di soluzioni di accoglienza privata da parte di connazionali, ma anche di privati, enti ed associazioni italiane che hanno reagito tempestivamente e in totale autonomia, ha permesso di sopperire alla risposta istituzionale che si è rivelata essere molto lenta e che, se fosse stata l'unica, avrebbe probabilmente portato a risvolti drammatici (Schiavone 2022). Ciononostante, il riconoscimento dell'importanza e del ruolo degli ETS nel sistema di accoglienza rimane ancora oggi intermittente o parziale. Un largo numero di ETS associati o rappresentati nel Tavolo Asilo e Immigrazione<sup>7</sup> nel documento "Il sistema che ancora non c'è – Le riflessioni e le proposte dal Tavolo Nazionale Asilo e Immigrazione a vent'anni dalla nascita dello SPRAR" hanno inteso sottolineare, tra le altre cose, l'importanza della progettazione condivisa tra Enti Locali ed ETS, nonché il riconoscimento e la promozione dell'accoglienza in famiglia all'interno del sistema istituzionale, e la necessità di prevedere e strutturare modalità permanenti di consultazione degli ETS. L'ultima riforma introdotta con il decreto-legge n. 20 del 2023, denominato anche Decreto Cutro (convertito con la Legge n. 50 del 2023), con la riproposizione della limitazione nell'accesso al SAI a titolari di protezione internazionale, rappresenta, ancora una volta, una sfida per gli ETS impegnati nella tutela e protezione di richiedenti asilo e rifugiati.

---

<sup>7</sup> Il Tavolo Asilo e Immigrazione (TAI) è la principale coalizione nazionale di organizzazioni impegnate nel campo della protezione internazionale, del diritto dell'immigrazione e delle politiche migratorie.

## *Dall'esperienza diretta degli Enti del Terzo Settore alla codifica di strumenti e linee guida in ambito europeo e nazionale*

In tutti gli Stati membri dell'Unione Europea gli ETS e le ONG ricoprono un ruolo significativo nella tutela dei diritti di richiedenti e titolari di protezione internazionale, nonostante vi siano differenze anche importanti tra i sistemi di asilo e di accoglienza. Molte di queste organizzazioni si riuniscono nell'alleanza del Consiglio Europeo per i Rifugiati e gli Esuli (ECRE) che, di fatto, svolge funzioni di *advocacy* in ambito europeo. Il Consiglio Europeo per i Rifugiati e gli Esuli (ECRE – European Council on Refugees and Exiles) è un'alleanza di 106 ETS e ONG con sede in 39 paesi differenti che tutelano e promuovono i diritti dei rifugiati, dei richiedenti asilo e degli sfollati. Istituito nel 1974 è cresciuto molto nel periodo recente parallelamente al sempre maggiore impegno dimostrato dagli ETS nell'ambito dell'asilo e dell'accoglienza. La missione di ECRE è promuovere l'istituzione di politiche e pratiche europee in materia di asilo che siano eque e umane in conformità con il diritto internazionale dei diritti umani. Ne fanno parte per l'Italia quattro organizzazioni: il Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), Asilo in Europa e Associazione Moscaico – Azioni per i rifugiati. In tutta l'Europa, le organizzazioni della società civile e gli ETS rivestono un ruolo fondamentale, assicurando modalità più efficaci e attività personalizzate in particolare per quanto riguarda l'inclusione socioeconomica di cittadini di Paesi terzi. Questo è quanto sostiene la stessa ECRE in un documento elaborato con PICUM (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants), un'organizzazione che si propone come Piattaforma per la cooperazione internazionale nei confronti di migranti privi di documenti<sup>8</sup>. Nel contri-

---

<sup>8</sup> PICUM (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants), è una rete composta da organizzazioni che svolgono attività che garantiscono la giustizia e il rispetto dei diritti umani delle persone migranti prive di documenti. Oltre a fornire risposte informate a coloro che non sono in possesso di documenti, la piattaforma PICUM mira a creare uno spazio di confronto che veda coinvolti i responsabili politici e i cittadini. <https://picum.org/>

buto *Partnership in practice: the role of civil society in EU funded actions for the inclusion of migrants and refugees* (Il partenariato nella pratica: il ruolo della società civile nelle azioni per l'inclusione di migranti e rifugiati finanziate dall'Unione Europea) sottolineano l'importanza nella predisposizione da parte dell'UE di finanziamenti quali AMIF/FAMI (Asylum migration and integration fund / Fondo asilo migrazione e integrazione) e ESF/FSE (European social fund / Fondo sociale europeo) al fine di assicurare che sia gli stakeholder sia gli ETS siano coinvolti già in fasi preliminari nella definizione di obiettivi e predisposizione di attività, e che ci sia un coinvolgimento continuativo tramite consultazioni periodiche e non solamente superficiale e di facciata, come avviene in molti casi. Non sorprende che tali istanze e proposte siano simili a quelle avanzate dalle organizzazioni riunite in Italia nel Tavolo Asilo e Immigrazione. ECRE insieme alle organizzazioni della società civile e agli ETS, fin dagli iniziali passi mossi con le prime direttive europee in materia di asilo e accoglienza nel tentativo di creare un Sistema comune europeo di asilo (Common european asylum system – CEAS), ha contribuito alla creazione di un linguaggio comune, tramite la condivisione di prassi ed esperienze. Per quanto sia evidente che le politiche comuni europee sull'asilo siano funzionali e necessarie per la creazione di uno spazio libero di circolazione, ciò corrisponde però anche all'istituzione di misure di controllo e gestione dei flussi migratori nonché di chiusura dei confini attraverso restrittivi regimi di rilascio dei visti. È pertanto chiaro che, se da una parte le politiche di accoglienza e le modalità attraverso cui vengono attuate non siano disgiunte dalle politiche di controllo e di contenimento dei flussi migratori in arrivo in Europa (Marchetti e Pinelli 2017), dall'altra, se si analizza l'evoluzione di norme e prassi nelle ultime decadi, risulta evidente che lo sviluppo delle politiche di asilo dell'Unione Europea non ha portato ad adozione di provvedimenti che comportassero una riduzione degli standard, e si è assistito, invece, ad un miglioramento degli stessi (Léonard e Kaunert 2019). Perciò, se è vero che le politiche sull'asilo dell'Unione Europea sono inevitabilmente influenzate dalle posizioni politiche degli stati membri, è altresì vero che nei principi di tutela e salvaguardia dei

diritti fondamentali e delle persone richiedenti protezione internazionale, si è evidenziata una sostanziale tenuta e convergenza tra orientamenti di ETS e organizzazioni della società civile e quelli delle principali istituzioni europee. Prime tra queste l’Agenzia dell’Unione Europea per l’Asilo (EUAA – European Union Asylum Agency), istituita nel 2010 con il nome di European Asylum Support Office (EASO – Ufficio europeo di supporto per l’asilo) e divenuta agenzia con significativi rafforzamenti di ruolo e funzioni in seguito all’adozione del regolamento 2021/2303. Di fatto, il citato regolamento prevede il consolidamento del dialogo sempre più stretto tra EUAA, le organizzazioni della società civile e i relativi organismi competenti che operano nel settore dell’asilo a livello locale, regionale, nazionale, europeo o internazionale. A tal fine, istituisce un forum consultivo che rappresenta una modalità e uno spazio dedicato allo scambio di informazioni, alla discussione di tematiche rilevanti e alla condivisione di conoscenze e buone pratiche. Proprio grazie al consolidamento di dinamiche di scambio e dialogo tra ETS, organizzazioni internazionali e istituzioni è stata possibile negli ultimi anni la produzione e la pubblicazione, sia a livello europeo, sia a livello nazionale, di molti materiali che racchiudono linee guida, buone prassi e codifica di procedure, nel pieno rispetto della cornice data dalle direttive europee. Tali materiali risultano particolarmente preziosi in particolare per un settore e per delle professioni relativamente recenti quali quelle legate ai contesti di accoglienza, nonché in costante evoluzione, in risposta ai sempre nuovi bisogni emergenti. Ne sono alcuni esempi la “Guida dell’EASO alle condizioni di accoglienza: norme operative e indicatori” o la “Guida alle condizioni di accoglienza per minori non accompagnati: norme operative e indicatori” prodotte da EUAA e rivolte principalmente alle autorità nazionali degli Stati membri, ossia alle istituzioni che, per competenza, si occupano della tematica (nel caso dell’Italia, il Ministero dell’Interno e la Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo), ma utili per chiunque sia impegnato nel settore. In Italia ulteriori esempi significativi di documenti prodotti sono il “Manuale operativo per l’attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione

internazionale” curato dal Servizio Centrale del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) e le “Linee guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale” redatte dal Ministero della Salute. Queste ultime in particolare, sono state elaborate in attuazione dell’articolo 27 del Decreto legislativo n.18/2014 da un Tavolo tecnico interistituzionale del Ministero della Salute, che ha visto presenti rappresentanti regionali e rappresentanti di associazioni non governative con esperienze strutturate e consolidate nell’ambito dell’accoglienza e riabilitazione di rifugiati vittime di tortura, con interventi sul territorio nazionale realizzati in collaborazione con il servizio sanitario pubblico.

Se da una parte la definizione di linee guida e procedure standardizzate implica il rischio di una eccessiva burocratizzazione e attenzione ad aspetti logistici (Vianelli 2021), dall’altro, disporre di cornici e metodologie comuni e condivise può rappresentare una tutela e una garanzia di adeguati standard in tutti i Paesi membri; esse possono inoltre favorire la condivisione di un linguaggio comune, nonché il miglioramento delle azioni messe in campo e delle pratiche adottate, nel pieno rispetto della peculiarità di ciascun contesto. Tali materiali non rappresentano una limitazione depauperante del perimetro di azione, ma lasciano spazio a una discrezionalità operativa fondamentale in termini di attenzione posta alle esigenze dei singoli all’interno di un sistema già di per sé burocratizzante (Salinaro 2021). È infatti rintracciabile in questo settore più che in altri, la possibilità di promuovere proprio dall’esperienza e grazie all’esperienza pratica e maturata sul campo, nuove *policy* e nuove pratiche.

### ***Gli strumenti degli enti del terzo settore per operare nell'emergenza e nel cambiamento continuo – esempi dalle pratiche sul campo***

Lo sviluppo di nuove prassi è in costante evoluzione in risposta a esigenze sempre nuove e, di conseguenza, sono proprie degli ETS impegnati sul

campo caratteristiche quali la fluidità, la capacità di innovazione e di agire con una visione ampia e di società. Gli esempi presentati di seguito rappresentano uno spaccato di un settore in costante evoluzione e riguardano esperienze e pratiche del Consorzio l'Arcolaio, un Consorzio di cooperative sociali di Bologna con lunga e solida esperienza nel settore dell'asilo e dell'accoglienza.

### *Co-progettazione, superamento dell'emergenza e organizzazione della prima accoglienza*

Durante il periodo compreso tra il 2014 e il 2017, contraddistinto da flussi migratori particolarmente intensi, il Consorzio l'Arcolaio, con i suoi operatori ed équipes multidisciplinari, ha svolto in prima linea un ruolo importante nella gestione e nella *governance* del fenomeno, insieme alle istituzioni locali coinvolte. In particolare, si è impegnato nell'organizzazione e nella gestione di centri e servizi di prima accoglienza sul territorio regionale e nella co-progettazione<sup>9</sup> con il Comune di Bologna per il superamento della fase emergenziale.

Per quanto riguarda l'organizzazione della prima accoglienza, il Consorzio l'Arcolaio ha preso parte a una sperimentazione basata sulle indicazioni tecniche dell'Intesa stipulata dalla Conferenza Unificata del 10 luglio 2014 tra Stato, Regioni ed Enti locali, nella quale è stato definito il "Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari". In questo documento, per fare fronte agli importanti flussi migratori, erano state previste: una fase di soccorso, una fase di prima accoglienza da attuarsi presso *hub regionali e/o interregionali* e una fase di seconda accoglienza e di integrazione (sistema, allora, SPRAR). Tale sperimentazione è stata

---

<sup>9</sup> Si intende la modalità di collaborazione tra Enti del Terzo Settore e la Pubblica Amministrazione, come previsto dapprima dalla Legge n. 328/2000 e successivamente dall'articolo 55 del Codice del Terzo settore (D.Lgs. n. 117/2017), che definisce alcuni specifici strumenti quali co-programmazione, accreditamento e co-progettazione. Quest'ultima è utilizzata per la definizione e realizzazione di specifici progetti il cui fine è soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione.

condotta con l'attivazione di una struttura, il Centro Mattei, definito anche Hub Regionale dell'Emilia-Romagna, che ha avuto funzione di prima accoglienza e transito dei cittadini stranieri, richiedenti asilo, di recente arrivo in Italia e trasferiti dai principali luoghi di frontiera, in particolare dai luoghi di sbarco, su disposizione del Ministero dell'Interno. Le persone da poco sbarcate, prevalentemente sulle coste siciliane o calabresi, venivano destinate, in base a quote di ripartizione territoriale, alle diverse regioni, con viaggi più o meno lunghi a bordo di pullman dedicati. La permanenza media degli ospiti presso la struttura era compresa tra una e quattro settimane (anche se in alcune fasi si è trattato di permanenze più lunghe); il periodo di accoglienza garantiva condizioni di tutela di ogni persona accolta, della comunità e del territorio, nel pieno rispetto dei diritti e secondo le indicazioni e le procedure previste per la richiesta di protezione internazionale. La titolarità della struttura era in capo alla Prefettura di Bologna che, in accordo con il Comune di Bologna, affidava le attività di gestione dell'accoglienza e delle procedure previste alla Questura di Bologna, all'azienda USL di Bologna, e a ETS con esperienza nei servizi di accoglienza per richiedenti protezione internazionale, tra cui rientrava il Consorzio l'Arcolaio. L'accoglienza al Centro Mattei prevedeva quattro fasi principali e ad ognuna di queste erano assegnati gruppi di operatori con competenze specifiche. La prima fase di arrivo, la seconda fase di check-up sanitario, la terza fase di identificazione, e infine la fase di trasferimento (Rossi 2022). Nella fase d'arrivo erano previste le seguenti attività: accoglienza e registrazione degli ospiti, orientamento al territorio, informative sulle normative, diritti e doveri, distribuzione di beni di prima necessità e assegnazione del posto letto. Nella fase di check-up sanitario si prevedevano: visita medica per una prima valutazione delle condizioni di salute dell'ospite, radiografia del torace per lo screening di eventuali malattie infettive o polmonari e trattamenti specifici in caso di patologie. Nella terza fase, quella di identificazione, erano previsti: rilievo dei dati anagrafici e delle impronte digitali, formalizzazione della richiesta di protezione internazionale tramite modello C3 e anche della procedura, eventuale avvio della procedura di ricollocazione<sup>10</sup> per il trasferimento dei

---

<sup>10</sup> La procedura di ricollocazione (Relocation) permette a coloro che hanno richiesto asilo

richiedenti di protezione internazionale in altri Paesi membri dell'Unione Europea. Nella quarta e ultima fase era prevista l'organizzazione dei trasferimenti degli ospiti in tutte le province della regione, valutando e tenendo in considerazione l'eventuale presenza di legami familiari e/o esigenze particolari. Nel caso specifico dell'esperienza sul territorio di Bologna, la struttura scelta aveva delle peculiarità: si trattava infatti di un'ex caserma che, prima di avere la funzione di centro di prima accoglienza regionale, aveva svolto il ruolo di Centro di Identificazione ed Espulsione (CIE, oggi sarebbe CPR – Centro di permanenza per il rimpatrio), ossia un luogo di detenzione. Per questa ragione erano presenti ancora molti elementi che richiamavano quella funzione, quali barriere metalliche, pareti in plexiglass e cancelli. L'apertura di un centro di prima accoglienza nel luogo che in precedenza era stato un CIE, è stata da alcuni considerata un successo politico e un fatto di grande valore simbolico. Una simile connotazione ha anche alimentato l'interesse di molte persone che si sono avvicinate professionalmente all'intervento di carattere umanitario svolto in quella struttura, rappresentando un elemento di ulteriore spinta motivazionale.

Per la piena funzionalità di una struttura di questo tipo, riveste grande importanza la cooperazione e collaborazione interistituzionale tra tutti gli attori coinvolti (in questo caso Prefettura e Questura di Bologna, Comune di Bologna e Città metropolitana di Bologna, Azienda USL e ETS).

Le persone migranti, come detto, giungevano presso il centro in pullman (ciò avviene tuttora in tutta Italia) secondo trasferimenti stabiliti dal Ministero dell'Interno, generalmente comunicati con scarso preavviso. Spesso i trasferimenti erano infatti conseguenti a sbarchi, oppure disposti per liberare almeno in parte le strutture di accoglienza che si trovavano nelle regioni principalmente interessate da sbarchi, consentendo così l'accoglienza dei nuovi arrivati. Per i territori in cui non era stata prevista l'organizzazione dei servizi di prima accoglienza a livello regionale, al termine dei lunghi viaggi in pullman, si verificava (e si verifica tuttora) l'immediato inserimento

---

in uno Stato Membro dell'Unione Europea, di viaggiare e spostarsi in un altro Stato europeo dove la richiesta e la procedura di asilo potrà essere ulteriormente esaminata, in un'ottica di responsabilità condivisa e solidarietà tra Stati membri. <https://eea.iom.int/relocation>

in strutture di accoglienza straordinaria (CAS) o l'attesa in aree di sosta (spesso in assenza di servizi igienici e beni di prima necessità) per procedere successivamente con una divisione delle persone arrivate tra le province. L'organizzazione della prima accoglienza e degli arrivi permette di evitare situazioni che possono configurarsi come lesive della dignità e mettere a rischio la salute dei richiedenti asilo e la salute pubblica.

Nello stesso periodo il Consorzio l'Arcoiaio, come altri ETS presenti e attivi sul territorio di Bologna, ha partecipato attivamente al complesso processo finalizzato al superamento della fase emergenziale, nell'ottica di favorire il passaggio da un grande numero di posti di accoglienza straordinaria (CAS) alla conversione degli stessi in strutture di accoglienza dell'allora progetto SPRAR (oggi SAI). In riferimento ai CAS, va specificato che le modalità di assegnazione dei servizi di accoglienza agli Enti locali da parte delle Prefetture può avvenire esclusivamente attraverso gare di appalto, eventualmente, attraverso lo strumento dell'accordo quadro così come definito dal D. Lgs. 50/2016 (e successive modifiche), il Codice degli Appalti. Diversamente, per l'assegnazione dei servizi dello SPRAR/SAI, gli Enti locali hanno a disposizione anche una ulteriore possibilità, quella della co-progettazione, i cui termini sono definiti dalla Legge 328/2000, la Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi sociali. Tale legge prevede che la titolarità e la responsabilità della produzione di servizi sociali non debba rimanere competenza esclusiva dell'ente pubblico, affermando invece che i "soggetti del Terzo Settore (in particolare cooperative, associazioni e fondazioni) possono quindi a pieno titolo partecipare alla programmazione, progettazione e realizzazione del sistema di offerta locale di servizi a carattere sociale" (Brunod 2016).

La Città metropolitana di Bologna rientra tra quegli enti locali che ha ritenuto opportuno intraprendere la strada della co-progettazione. La scelta è motivata dal fatto che tale strumento rappresenta un'opportunità di collaborazione tra pubblica amministrazione e soggetti del Terzo Settore nella progettazione e gestione dei servizi. I soggetti coinvolti, in questa specifica forma di progettazione e realizzazione di servizi, partecipano anche in termini di risorse, e si va a creare un'occasione di proficuo scambio

e di valorizzazione di specificità fra la pubblica amministrazione e i citati soggetti. Per operare una scelta amministrativa di questo tipo è necessaria l'intenzionalità tecnica e politica da parte dell'ente locale che, nel caso del Comune di Bologna, è stata espressamente dichiarata indicando la volontà di realizzare "un percorso per favorire la progressiva sostituzione dell'accoglienza emergenziale dei c.d. CAS centri di accoglienza straordinaria verso un'accoglienza di tipo programmato "sistema di accoglienza SPRAR"" (Delibera di Giunta del Comune di Bologna, n. 65 del 21 marzo 2017). Il Consorzio l'Arcoiaio ha potuto prendere parte con successo a questo articolato percorso riuscendo nell'intento di convertire la quasi totalità delle strutture di accoglienza CAS in posti del sistema di accoglienza SPRAR/SAI. Ciò è stato possibile in quanto fin da subito erano stati garantiti nei CAS, standard il più possibile simili a quelli previsti per lo SPRAR/SAI. Si è così contribuito in modo significativo alla realizzazione di uno dei progetti SPRAR (ora SAI) tra i più capienti in Italia.

Di seguito, si riportano due ulteriori esperienze positive che negli anni recenti hanno permesso al Consorzio l'Arcoiaio di fornire risposte dinamiche e innovative a problematiche legate all'inclusione abitativa e digitale.

### *Innovazione nell'housing sociale*

Il problema molto attuale e complesso legato all'inclusione abitativa colpisce oggi, in modo particolare, anche quella fascia di popolazione in possesso dei necessari requisiti di reddito ma che, allo stesso tempo, non può offrire ai proprietari di immobili le garanzie richieste, trovandosi così esclusa dal mercato immobiliare. In questa fascia rientrano, in modo particolare, persone migranti o titolari di protezione in uscita dall'accoglienza che incontrano dunque enormi difficoltà nell'accesso alla casa. Il progetto Nausicaa (2020-2022) nasce per favorire e sostenere l'inserimento e l'autonomia socio-abitativa proprio di questo target, con l'obiettivo di supportare l'accesso dei cittadini stranieri al mercato immobiliare privato della Città Metropolitana di Bologna. Finanziato dal Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie 2019 e a titolarità del Comune di Bologna, è stato gestito dal

Consorzio l'Arcolaio, in collaborazione con lo stesso Comune di Bologna e l'ufficio per il lavoro e i Servizi Abitativi di ASP Città di Bologna. Nell'ambito di questo progetto, il Consorzio l'Arcolaio, insieme ad altri ETS, ha studiato e avviato la sperimentazione di un modello innovativo per contrastare le problematiche precedentemente citate. Il prototipo di modello prevede una combinazione di misure tese a facilitare l'incontro tra domanda e offerta, tra il target e il mercato della locazione privata. In particolare, attraverso un evoluto servizio di intermediazione immobiliare a vocazione sociale, si vuole favorire l'incontro tra proprietari privati di immobili e cittadini di Paesi terzi, richiedenti o titolari di protezione internazionale, in uscita dal sistema di accoglienza che, seppur con un reddito, non presentano le garanzie richieste dal locatore. Il modello è pensato per essere gestito dal privato sociale in collaborazione con enti pubblici. Ciò assicurerebbe da un lato una gestione agile e, dall'altro, un bilanciamento del rischio, mantenendo un equilibrio che garantisca la sostenibilità nel tempo e un'accettabile risoluzione del bisogno iniziale.

Si è inoltre previsto un modello ibrido in cui le attività ad alto valore sociale siano sostenute da attività a mercato a più alta marginalità (quali, ad esempio, gli affitti turistici), mantenendo però un'identità e delle finalità uniche e coerenti. Grazie a meccanismi che combinano piani di accantonamento, sinergie per la manutenzione degli immobili e attività a mercato, la sperimentazione impostata prevede il raggiungimento di una sostenibilità nel tempo e la replicabilità dell'intervento offrendo una risposta concreta a un bisogno attuale e crescente.

### *Il digitale per l'informazione e la tutela di persone migranti, richiedenti asilo e rifugiati*

Le nuove tecnologie, e le tecnologie digitali in particolare, possono rappresentare un'opportunità per favorire l'informazione, l'apprendimento, la semplificazione di pratiche burocratiche e molto altro. Ciò riguarda anche richiedenti e titolari di protezione internazionale, così come gli operatori impegnati in questo settore, e si è reso evidente in modo particolare

durante la pandemia da Covid-19. Le stesse tecnologie, possono tuttavia rappresentare anche un ostacolo per chi non ha familiarità o conoscenze digitali e che ha, dunque, esigenza di supporto per non rimanere escluso. Di fatto, il veloce e frenetico processo di digitalizzazione avviato in quasi tutti i Paesi europei sta inevitabilmente escludendo dalla trasformazione digitale alcuni specifici gruppi di persone. I gruppi più vulnerabili, come migranti e rifugiati, si trovano a dover affrontare questa realtà spesso con scarse competenze nella gestione di strumenti digitali, oggi essenziali per l'accesso e l'esercizio dei propri diritti e doveri. Tutto questo senza contare che, per alcuni aspetti, l'avanzamento tecnologico può rappresentare un concreto rischio e una minaccia al pieno rispetto dei diritti di richiedenti asilo e rifugiati, ad esempio nel conseguimento di un esame della domanda di protezione internazionale corretto, efficace ed efficiente. Basti pensare al potenziale massiccio utilizzo di dati biometrici, di intelligenza artificiale e *machine learning* nell'analisi dei flussi e nelle identificazioni o nell'analisi linguistica per la determinazione della provenienza già in uso in molti Paesi europei (Kinchin 2021).

Il Consorzio l'Arcolaio e le cooperative sue consorziate, hanno avviato e sperimentano da tempo diverse iniziative per promuovere un uso funzionale, corretto e consapevole delle nuove tecnologie (*videotutorial* multilingue, utilizzo della videochiamata, formazione a distanza, ecc). In alcuni casi, ciò che è cominciato con l'improvvisazione di soluzioni a problemi immediati, (fornire informative rispettando il distanziamento necessario nel corso della pandemia da Covid-19) si è trasformato in un consolidato ed efficace metodo di produzione di videoinformative multilingue. Il passo successivo è stato quello di strutturare progetti per contribuire, appunto, a colmare il divario digitale. A questo obiettivo è orientato il progetto europeo "*DigitALL4Migrants. Bridging the Gap in Digital skills for migrants and refugees*", che vede protagonista il Consorzio l'Arcolaio in partnership con organizzazioni operanti in Svezia, Spagna e Macedonia del Nord. Il progetto, co-finanziato dal programma Erasmus+ dell'Unione Europea, mira a colmare il divario nelle competenze digitali per migranti e rifugiati attraverso lo sviluppo di: un quadro metodologico per l'identificazione del divario digitale e delle linee

guida per la sua applicazione; un toolkit di trasferimento delle conoscenze per affrontare le specifiche esigenze digitali rilevate e selezionate per ciascun partner; una risorsa educativa aperta, pensata come una piattaforma digitale accessibile e facilmente utilizzabile dal target di riferimento del progetto.

*DigitALL4Migrants* interviene sul *digital gap* con l'obiettivo di produrre risultati innovativi, realistici e accessibili che facilitino il processo di inclusione di migranti e rifugiati che vivono nei Paesi dell'UE, agevolando inoltre il lavoro delle operatrici e degli operatori sociali in termini di identificazione e trasmissione di competenze digitali.

L'innovatività del progetto risiede, da un lato nella creazione di connessioni e nella formazione di migranti e rifugiati al corretto utilizzo di strumenti e risorse digitali e, dall'altro, nel dotare educatrici, psicologi, insegnanti e operatori sociali di diversi strumenti di intervento, per supportare al meglio il target di riferimento e contribuendo così a favorirne una partecipazione civica e una cittadinanza attiva nelle società europee ospitanti che sia reale e concreta.

## *Conclusioni*

L'accoglienza e l'asilo sono ambiti contraddistinti dalla precarietà di quelli che, ancora oggi, sono a tutti gli effetti "progetti" e non "servizi", caratterizzati da opprimente proceduralizzazione normativa e burocratica (Riccio e Tarabusi 2018), in cui spinte e correnti politiche contrarie alla realizzazione del sistema di asilo possono influire e impattare in modo tangibile e concreto sul lavoro e sulla tutela dei diritti. Oggi, più che in passato, è quindi importante, per coloro che scelgono di impegnarsi nell'operatività di tali ambiti, essere consapevoli della dimensione europea, ma anche della possibilità di avere margini di manovra (Sorgoni 2011) che, con discrezionalità e inventiva, possano promuovere, partendo dall'esperienza pratica sul campo, *policy* e pratiche nuove.

Le istanze qui richiamate del Tavolo Asilo e Immigrazione in Italia e di ECRE e PICUM in ambito europeo, ben rappresentano quanto il pieno ed efficace coinvolgimento da parte delle pubbliche amministra-

zioni, degli ETS e degli operatori impegnati sul campo non si possa mai dare per scontato, testimoniando al contempo l'esistenza di una dialettica continua, necessaria e ineludibile. Sapere che in altre città e paesi europei si stanno affrontando problemi probabilmente analoghi a quelli che si incontrano in una quotidianità in continua evoluzione e sapere che dalla cooperazione e dallo scambio di prassi si possono migliorare le condizioni di lavoro, accoglienza e tutela, può contribuire a nutrire un immaginario basato su un orizzonte comune, per quanto la realizzazione di un vero Sistema comune europeo di asilo sia ancora lontana. Insieme a questo, la consapevolezza di avere un margine di manovra per introdurre novità e soluzioni, sia come singoli sia come organizzazioni, che diventino pratiche diffuse, a partire da un'idea di società, è un importante antidoto alle fatiche e alle difficoltà di professioni recenti quanto impegnative e logoranti per loro stessa natura.

# Conversazioni

A CURA DI FEDERICA TARABUSI E MADDALENA GRETTEL CAMMELLI

(DIALOGHI CON VIRGINIA SIGNORINI, ELISA MENCACCI,  
ALESSANDRO ZANCHETTIN, NICOLA POLICICCHIO)

**VIRGINIA SIGNORINI**, *PhD in Transborder Policies for Daily Life*, dal 2003 opera nell'ambito del diritto d'asilo, rivestendo molteplici ruoli. Inizia lavorando in progetti di inclusione e accoglienza per richiedenti asilo in Germania e successivamente in Italia. Nel 2010 prende una pausa dall'operativo rientrando nel medesimo "campo" come ricercatrice, con una indagine sul ruolo dei progetti di accoglienza nell'accesso ai diritti sociali di richiedenti e titolari di protezione internazionale. Da allora, porta avanti le sue ricerche nell'ambito delle migrazioni forzate ed è autrice di articoli in riviste nazionali ed internazionali. Svolge attività di formazione e consulenza, in particolare sulla rilevazione e presa in carico di persone vulnerabili, sul ruolo del lavoro sociale nei progetti del sistema-asilo, sull'accesso ai diritti fondamentali di richiedenti e titolari di protezione internazionale, sulle competenze interculturali nei contesti dell'asilo e della migrazione.

**MC e FT: in base alle tue esperienze e ai vari posizionamenti che hai occupato nel sistema di accoglienza, quali ritieni siano gli aspetti più critici con cui devono fare i conti coloro che vi operano?**

*Essere riconoscibili.*

Fino ad una manciata di anni fa, era necessario spiegare cosa significasse lavorare nell'asilo e nell'accoglienza. Negli ultimi anni ho osservato, anche nella mia stessa esperienza professionale, quanto i termini della spiegazione

fossero cambiati: sebbene agli sportelli di un ufficio pubblico o dal medico di famiglia fosse ormai cosa nota la professione dell'accoglienza, capitava di dover specificare se ci si presentasse come operatori di un CPA, di un CAS, di un progetto Sai o di un centro per MSNA...

È interessante notare quanto il lavoro quotidiano nell'accoglienza possa incorporare e riflettere quella perenne eterogeneità e frammentarietà che caratterizza il sistema-asilo italiano.

La criticità risiede nel realizzare che una persona che chiede asilo in Italia si deve confrontare – nel ciclo dell'asilo – con molteplici modi di essere protetta e accolta, e lo stesso lavoro degli operatori viene affaticato dal dover continuamente contrattare una relazione di *fiducia*. Questo termine risuona nei manuali, nei colloqui sociali, nelle aspettative dei progetti; rimane tuttavia un termine che deve essere problematizzato perché laddove una persona abbia vissuto mesi di vita in accoglienze che abbiano prodotto vulnerabilità, fidarsi del pezzo successivo del sistema di accoglienza – per quanto diverso e ineccepibile – necessita di una decostruzione delle precedenti esperienze fatte di *sfiducia* e *diffidenza*.

### *Il tempo e il disincanto.*

Durante i primi anni del mio lavoro come operatrice sociale ho passato molte sere portandomi a casa un forte senso di responsabilità da un lato, e di frustrazione dall'altro. Il permesso che non arriva, il test del DNA che non basta per concretizzare il ricongiungimento, il lavoro ancora senza contratto, il proprietario di casa che non affitta nonostante la busta paga, il progetto che finisce, il progetto che ricomincia. Anche nel corso delle mie ricerche ho incontrato molte operatrici e operatori, mediatrici, coordinatrici che mi hanno raccontato del loro *disincanto* di fronte al senso-di-non-senso del proprio lavoro, come una costante che ogni tanto si interpone nel cammino. Il tempo dell'asilo viaggia spesso a braccetto con il senso di disincanto, facendo incontrare le attese interminabili con le urgenze, siano esse dei tempi della burocrazia o dei tempi di vita dei rifugiati dentro e fuori i progetti. C'è poi da vedere cosa si decida di farne, di questo disincanto.

*Sapere dove posizionarsi.*

“Te li prendi troppo a cuore; non sai mettere una distanza dal tuo ruolo; non sono mica figli tuoi...” In più occasioni, come operatrice e anche coordinatrice, mi sono state dette parole di questo genere, di questo peso.

La prossimità verso *certe storie* corre il rischio di essere interpretata come sintomo di debolezza, di fragilità, di assistenzialismo. Se infatti è condivisa l'importanza di saper mettere limiti e confini nei contesti dove si entra in contatto con sofferenze e complessità, è al contempo fondamentale ricordare che un approccio empatico è parte del gioco di ruoli che un operatore decide *consapevolmente* di ricoprire, soprattutto quando si relaziona con le sofferenze e complessità altrui.

Posizionarsi può diventare un fluttuare consapevole tra un abbraccio e un distanziamento immaginari. Per essere meno criptica, mi piace ricordare che chi lavora come operatore *può e sa* scegliere quale posizionamento sia più utile per relazionarsi con un minore non accompagnato, una coppia, oppure con chi del progetto usufruisce solo vitto e posto letto.

*De-posizionarsi.*

Saper riconoscere e agire il proprio de-posizionamento può essere una sfida. Il rischio, infatti, sta nel dare per scontato che il ruolo dell'operatore non possa uscire dai mandati; che il ruolo dell'operatore sia destinato a subire il tempo che passa e le politiche che annichiliscono; che il ruolo dell'operatore non possa avere un potere di cambiamento. Il rischio è non vedere quanto potenziale l'equipe di un progetto di accoglienza possa avere su un territorio, oltre che sulle scelte delle singole persone in accoglienza.

De-posizionarsi, decostruirsi per me significa non affezionarsi ad una precisa visione del ruolo dell'operatore, sia in una accezione nostalgica – come per chi fa questo lavoro da molti anni – sia in una accezione da manuale, per chi vi si avvicina per la prima volta. Il disincanto ci dice quanto il sistema-asilo ci ponga di fronte alle sue continue frammentazioni; la sfida sta nel non perdere di vista la specificità e ricchezza del ruolo ricoperto nella tutela dei diritti connessi all'asilo.

Se il sistema impone al professionista di lavorare entro i confini di “acco-

glienza” e “integrazione”, sapersi de-posizionare – a mio avviso – significa ridefinirsi, ad esempio, decidendo di riportare il termine “protezione” dentro il proprio mandato.

*Gestire il potere nelle asimmetrie.*

Ci sono dei rischi nella relazione asimmetrica che si crea nei progetti tra operatori e rifugiati; dalla mia esperienza il rischio non è l’asimmetria in quanto tale, ma piuttosto il modo in cui il suo *potere* viene usato e veicolato nelle relazioni e nelle responsabilità.

Gli operatori danno i soldi (non pocket money, soldi!); gli operatori accompagnano la persona nella casa del progetto; gli operatori comunicano la fine del progetto; gli operatori vanno insieme dal medico; gli operatori sanno se la persona ha subito violenze; gli operatori possono entrare nelle camere; gli operatori possono togliere il pocket money se la persona non va a scuola di italiano.

Intercetto due piani di sviluppo delle criticità legate al potere delle relazioni asimmetriche insite nel sistema di accoglienza. Il primo riguarda il rischio di sovrabbondanza nelle responsabilità del ruolo dell’operatore, che necessitano di una strutturazione adeguata in termini di equippe e di mandati.

Il secondo rischio è quello che rende l’asimmetria una forma di rivendicazione, per cui chi accoglie ha dalla sua parte la conoscenza di ciò che è più *giusto* per chi viene accolto.

Se dunque l’asimmetria è un dato di fatto, il modo in cui viene gestito il potere ad essa connesso può variare. Sono molte le pratiche infantilizzanti che vengono ripetute nei contesti delle accoglienze; se da un lato non è sempre possibile esimersi dal metterle in atto, saperne riconoscere la natura illusoria in termini di potere, può servire a ridimensionarne gli effetti (oppure no, se il gestore o il capofila le vogliono applicare!).

*Non trovare il tempo per un caffè.*

Sono ormai molti anni che in Italia si parla degli operatori sociali come di potenziali *burocrati della strada*; se dunque è condiviso che anche in queste

professionalità la dimensione della burocrazia rischia di depersonalizzarne la natura relazionale, decidere di trovare il “tempo per un caffè” – da condividere con le persone che *vivono* in quella burocratica accoglienza – può essere un modo per rianimare quegli spazi di relazione. Sono proprio questi i momenti in cui inaspettatamente si ritrova anche la *poetica* del campo operativo, che lascia spazio di respiro anche a chi quotidianamente riveste il ruolo di “ospite”, oltre che occasioni di crescita per chi vi opera (non mi addentrerò su quanto il tempo di un caffè possa essere una metodologia operativa per creare setting non formali di dialogo; non tutti d'altronde sarebbero d'accordo).

**MC e FT: quali proposte e suggerimenti ti sentiresti di dare a un operatore/operatrice per rafforzare la propria agency sul campo? Puoi fornire qualche esempio concreto in base alla tua esperienza?**

Torno indietro al 2006; in quegli anni mi relazionavo con molte famiglie in fuga dal Corno d’Africa. Una donna e il marito avevano affrontato anni di sofferenze, fatti di fughe, di confinamenti, di Libia e infine di case occupate a Roma. Da circa un anno erano accolti nel progetto Sprar in cui lavoravo. Una mattina mi trovavo al bar con la moglie, Asmaa; di solito ci prendevamo questo tempo dopo il corso di italiano che si teneva vicino all’ufficio del progetto. La facilitatrice più volte mi aveva segnalato che Asmaa non era attiva in classe e il suo italiano non progrediva. Asmaa si muoveva negli spazi con un corpo vuoto, disanimato. Quella mattina, eravamo sedute al tavolo, ognuna col proprio cappuccino davanti, parlando del suo percorso nel progetto. Ripensando alle parole dell’insegnante le chiedo: “ma perché non riesci ad imparare l’italiano, è importante per il lavoro e la vita qui”. Asmaa mi risponde “ma Vergi, io non ho spazio nella testa”. Ho provato vergogna. Le sue parole mi hanno fatto subito ricordare che di fronte a me non c’era tanto una donna che non stava imparando la lingua italiana, quanto piuttosto una madre che non sapeva dove si trovassero i suoi due figli da ormai troppi anni, e che tale peso era troppo per sopportare altro. Ma come avevo fatto a non pensarci? Mi sono chiesta.

Grazie alle parole di Asmaa, ho potuto sovvertire quella visione appiattita che stavo avendo di lei in quel momento, comprendendo che la mia semplice domanda non meritava altro che una ancor più semplice risposta.

Spesso operatrici ed operatori si trovano a doversi confrontare con mandati progettuali fatti di tempi ristretti o aspettative strabilianti, come supportare le persone in accoglienza a trovare casa e lavoro in pochi mesi; tutto ciò porta con sé il rischio di far perdere di vista qualcosa di necessario. La complessità delle storie di chi si ha di fronte, e il ricordarsi che non possiamo ridurle a ciò che ci vien concesso di vedere.

Credo che un primo passo per ridare potere alla propria agency di operatrice, di operatore sia quello di riconoscere e vedere *veramente* l'agency della persona con cui si lavora e ci si relaziona, non sono vittime da salvare o persone da rieducare, ma portatrici di storie da ascoltare con attenzione, attingendo alle potenti conoscenze e consapevolezze che “ahinoi” l'ambito dell'asilo può dare.

Ricordarsi che l'identità è plurale, dinamica ci serve per ravvivare il fuoco della propria agentività di operatrici ed operatori, e stare nella consapevolezza di ricoprire un ruolo che non si limita a dover far rispettare le regole di un contratto di accoglienza, ma che può creativamente immaginare come poter usare al meglio il tempo che quel pezzo di sistema offre.

Asmaa l'italiano non lo ha mai imparato nel tempo in cui è rimasta nel progetto; ma nei tempi che hanno seguito il *mio* stare in quel campo operativo, tornare a quel dialogo mi ha aiutata a ricordare che porre domande è una cosa seria, e che si potevano e dovevano immaginare – assieme a colleghe e colleghi – altri modi per rimanere nei mandati progettuali.

**MC e FT: secondo te, su cosa bisognerebbe investire nella formazione di un operatore? (in sostanza: qual è l'aspetto più carente nella loro formazione?)**

Razzismi e antirazzismi. Anche gli operatori più formati, a volte, si dimenticano di dare del lei al mediatore o alla mediatrice che incontrano per la prima volta. Guardare negli occhi una donna e dirle: “ricordati che sei

una madre”; fare un colloquio di richiamo, ricordando alla persona che “la realtà, là fuori, è un’altra”. Dare per scontato che “noi” sappiamo e “loro” devono imparare (anche se per *il loro bene*). Tutto questo avviene; e rende a mio avviso necessario non scorporare lo studio delle origini del razzismo e le sue odierne diramazioni, dalla normativa europea e nazionale sul diritto d’asilo o le procedure di *referral* per la presa in carico delle vulnerabilità. Un conseguente aspetto formativo che mi piacerebbe trovare è quello che definirei *il peso delle parole e delle domande*. Chiedere come stai, chiedere perché, chiedersi perché.

Infine, ciò che inserirei in tutte le offerte formative che trattano di accoglienza e asilo, è qualsiasi metodologia, pratica – e poetica – che costringa a togliersi gli abiti comodi per trovarsi catapultati fuori dalla zona di comfort. Ciò non riguarda solo il permettere di entrare in contatto col compromesso del vivere in accoglienza, ma altresì con la complessità dei vari volti del sistema di accoglienza – fatti di progetti virtuosi ed esperienze indicibili, al tempo stesso.

### **MC e FT: e chi coordina i progetti?**

Nella riflessione sul ruolo dell’operatore e della sua relazione con il sistema-asilo, mi piace l’idea di inserire un piccolo spazio riflessivo su chi ricopre ruoli di coordinamento nei progetti di accoglienza.

Riguardando indietro a questa specifica esperienza professionale, quello per me è stato un punto di riferimento necessario per stare in questo ruolo, sono stati proprio gli anni di ascolto, indagine, riflessione e analisi sul senso del lavoro degli operatori, e su cosa significasse per una persona vivere o aver vissuto nell’accoglienza in Italia.

La complessità del sistema-asilo, impennato di miopie e frammentarietà, rende urgente lo studio e l’approfondimento di come si vive e si lavora nei progetti, *anche* per chi riveste un ruolo di collegamento tra la dimensione operativa e quella più istituzionale dei progetti. Chi coordina da un lato è dipendente di cooperative, associazioni, enti di tutela; dall’altro risponde al mandato di progetti che sottostanno ad istituzioni pubbliche, come una Pre-

fettura o un Comune. Può dunque essere interessante approfondire il ruolo di chi agisce in questa zona di intersezione, con responsabilità e aspettative molteplici a seconda di chi sia l'interlocutore. Perché anche per chi coordina può non avere senso togliere il pocket money per l'assenza ad un corso di italiano, sebbene sul contratto di accoglienza ci sia anche la sua firma.

### **MC e FT: in che modo la riflessività ti ha aiutato a maturare strumenti per migliorare il tuo lavoro?**

Dopo i primi anni di immersione nel mondo dei progetti di accoglienza, ho iniziato a sentirmi sempre meno a mio agio, sviluppando il bisogno di fermarmi, e interrogarmi.

Stavo sviluppando un senso di inquietudine, di non-senso, di disincanto, appunto. La transizione dal posizionamento operativo a quello di indagine, mi ha permesso di vedere lo stesso campo con punti di vista differenti; ho potuto ripercorrere – come nello scorrere delle diapositive di quando eravamo bambini – le mie esperienze passate, attraverso le parole di altri operatori e di altri rifugiati.

Il tempo della riflessività si è riempito nelle ore di ascolto di nuove storie. Cosa ha significato essere rifugiato in Italia e vivere in accoglienza? Cosa ha significato lavorare nei progetti di accoglienza?

La riflessività ha rappresentato un'ancora di salvezza dal dare per scontato e dal darmi per scontata.

Ha trovato linfa nel confronto con altre persone che facevano ricerca e avevano lavorato operativamente nel campo, perché sono stati confronti nati in spazi, tempi, e con parole *dedicate*. Questo tempo mi ha fatto capire quanto la ricerca stessa di una riflessività non fosse una pausa dal campo ma un modo per stare dentro, in un processo di *disvelamento*.

Nella mia storia professionale (e inevitabilmente personale) la riflessività è sicuramente sopraggiunta negli anni del dottorato; la buona notizia è che poi è proseguita, diventando un pezzo indispensabile del mio lavoro quotidiano, qualunque abito mi accingessi ad indossare. Stava nelle riunioni di equipe in cui abbiamo ascoltato le spiegazioni della mediatrice, uscendo

dall'orario prefissato; stava nelle telefonate in cui piangendo mi chiedevo se avessi fatto abbastanza; stava nella pausa caffè dove tutto era sempre uguale; stava nelle ciniche risate quando ci cambiavano nome al progetto; stava nelle sbobinate di nuove interviste e in qualche testo scritto per ridare dignità al dolore.

La riflessività dell'approccio socio-antropologico mi ha dato il desiderio di tornare nel campo tentando modi e soluzioni per restare fedele a ciò che mi aveva indignata quando ci camminavo attorno. Mi ha costretta a non dimenticare che quei luoghi per alcuni erano di lavoro, per il resto erano *casa*. Questa semplice distinzione mi ha spesso consentito di ritrovare l'empatia laddove si smarriva, la motivazione laddove si annientava, il senso laddove non ce n'era nemmeno un po'.

Per chi possiede una formazione socio-antropologica c'è una familiarità maggiore con tale concetto rispetto ad altri profili professionali. Cercando di immaginare un'idea di "riflessività da *take-away*", stare nel campo dell'accoglienza può essere ancora più interessante se lo si vive cercando spazi, tempi, parole per *osservarci* da fuori; con le giuste "strumentazioni" metodologiche ed operative, per fermarsi, rivedere i luoghi, le storie, le lacerazioni e tutto quello che può stare dentro e tutto quello che è meglio se resta fuori.

---

**ELISA MENCACCI**, *Antropologa, Ph.D. in Scienze psicologiche e della formazione presso l'Università degli studi di Trento nel 2013. I suoi principali interessi, che porta avanti da molti anni, comprendono questioni legate alla sofferenza sociale e al disagio mentale in rapporto alla migrazione, con una specifica attenzione rivolta verso il tema del diritto di asilo e le esperienze di richiedenti/ titolari di protezione internazionale. Ha preso parte a vari setting clinici sensibili alla cura e alla comprensione del malessere di pazienti stranieri. Nel 2009 ha iniziato le prime collaborazioni come antropologa con la realtà dell'accoglienza, in cui opera con continuità dal 2015 assumendo nel tempo vari ruoli: operatrice sociale, legale, insegnante di italiano L2, formatrice e consulente per le équipes di operatori che si occupano dei percorsi di inclusione rivolti a richiedenti asilo e rifugiati. Attualmente lavora per la Cooperativa Arca di Noé su tematiche e progetti dedicati alla vulnerabilità psico-socio-sanitaria dell'utenza migrante.*

**MC e FT: In base alle tue esperienze e ai vari posizionamenti che hai occupato nel sistema di accoglienza, quali ritieni siano gli aspetti più critici con cui devono fare i conti coloro che vi operano?**

Inizierei dando alcune coordinate di massima sull'attuale sistema di accoglienza come contesto e rispetto all'organizzazione del lavoro al suo interno, per poter poi meglio collocare la figura dell'operatore con le criticità che può incontrare nel suo agire quotidiano. Il sistema di accoglienza, in quanto realtà variegata e pluristratificata, è composto da più istituzioni (Ministero degli Interni, Prefettura), enti (Comuni, Cooperative, Associazioni...), uffici, sportelli, ed è concretamente articolato in più e diversi luoghi di vita: Centri di Prima Accoglienza, Centri di Accoglienza Straordinaria, progetti di seconda accoglienza afferenti alla rete SAI (prima Sprar, Siproimi). Luoghi che si distinguono per funzione, in modo non sempre lineare, forma e densità di popolazione: centri collettivi o appartamenti, questi ultimi sono spesso appellati come "case" (es "Casa Nuvola"; "Casa Rossi", tendenzialmente le strutture hanno lo stesso nome dalla via in cui sono ubicate o nomi di fantasia). All'interno di questi spazi i "beneficiari"

e le “beneficiarie” vengono suddivisi e collocati secondo i dettami del quadro legislativo in vigore al momento e in rapporto alla fase in cui si trovano dell’iter di richiesta di asilo. Fino a pochi anni fa, con la legge n°132/2018, le strutture erano state divise in accoglienze solo per i richiedenti e accoglienze per chi aveva ottenuto una forma di riconoscimento; quindi in luoghi di attesa e luoghi provvisti di servizi tesi all’“integrazione”, nello specifico, tirocini e corsi di formazione. Attualmente, con la legge n°173/2020, possono ri-accedere ai progetti di seconda accoglienza, come accadeva prima in Sprar, sia i richiedenti che i titolari di una forma di protezione; con la differenza, rispetto allo Sprar, che questi ultimi hanno diritto a tutti i servizi, mentre gli altri, che sono in attesa di un esito da parte della Commissione o diniegati in attesa di ricorso, solo a una parte. È importante precisare che alcune caratteristiche specifiche delle persone costituiscono un ulteriore determinante rispetto al tipo di accoglienza in cui saranno collocate: esistono progetti per uomini singoli, donne singole, persone afferenti alla comunità Lgbtq+, nuclei, nuclei monogenitoriali, persone con vulnerabilità psico-sanitaria, minori, neomaggiorenni; progetti ad alta/bassa autonomia. Queste specificità, sommate al numero di persone presenti nelle strutture, orientano l’organizzazione del lavoro di chi vi opera, le tematiche prevalenti con cui è necessario confrontarsi e il tempo da dedicare alla relazione con i beneficiari: i grandi centri prevedono un lavoro su turni, la co-presenza di più operatori/trici, rapporti tendenzialmente meno esclusivi, ma costante monitoraggio. I progetti organizzati in appartamenti, definiti di solito “ad alta autonomia”, prevedono che la relazione operatore/beneficiario sia cadenzata secondo appuntamenti e visite programmate. Le accoglienze per minori stranieri, come quelle per persone adulte portatrici di particolari vulnerabilità psico-sanitaria, fanno in parte eccezione in quanto prevedono, di solito, anche nei progetti ad alta autonomia, un’elevata presenza nella quotidianità di operatori/trici sommata a quella di operatori notturni; figure, queste ultime contemplate anche nei grandi centri collettivi, che si interfacciano con ulteriori specificità legate alla fascia oraria d’intervento. Il lavoro nelle strutture è organizzato in équipe, dove tendenzialmente chi ha il ruolo di coordinamento non ha in cari-

co direttamente le situazioni dei/lle beneficiari/e, ma il rapporto è scandito da incontri con finalità particolari: sono gli operatori e le operatrici a detenere la continuità relazionale con gli/le ospiti, con modalità diverse in base allo stile organizzativo del progetto: ci sono équipes dove gli operatori seguono direttamente un numero specifico di situazioni, dunque in cui le prese in carico sono nominali, ed équipes che prediligono una presa in carico condivisa. È un aspetto importante quest'ultimo in quanto l'organizzazione del lavoro impatta su quanto può essere vissuta come esclusiva e densa la relazione tra operatore e beneficiario. Quello dell'operatore dell'accoglienza è un lavoro frenetico, dove il tempo sembra non bastare mai. È un lavoro composto da svariate mansioni, dove la parte relazionale è solo una tra le tante: è presente una parte burocratica, che diventa sempre più cospicua, comprendente la compilazione di file, di schede tese alla segnalazione dei beneficiari ai diversi servizi, di banche dati, la stesura di report sull'andamento dei progetti, mail su aggiornamenti vari; a questa si aggiunge la gestione delle strutture sia in senso pratico-logistico sia dal punto di vista degli equilibri interni tra le persone che condividono lo stesso spazio abitativo e dunque riunioni di appartamento e gestione di eventuali conflitti. L'operatore dell'accoglienza è la figura che affianca i beneficiari nella quasi totalità degli aspetti del quotidiano, dall'orientamento e accompagnamento ai servizi interni al sistema, a quelli esterni, quindi territoriali (ausl, anagrafe etc), oltre che nella definizione del proprio progetto personale. È un ruolo differente dalle altre figure operative, come l'operatore/trice legale, il/la tutor dell'area lavoro o l'insegnante di italiano, che conducono relazioni modulate da questioni specifiche e che si occupano di aspetti più circoscritti. L'operatore dell'accoglienza è dunque una figura che fa da "cerniera" tra i beneficiari e il mondo, interno, dell'istituzione accoglienza, ed esterno: il territorio, gli sportelli pubblici, associazioni etc.; in questo suo fare da cerniera, in questo suo essere interfaccia dell'accoglienza, presentandone il funzionamento, presidiando regolamenti di struttura, accompagnando i beneficiari *da* e aggiornando i servizi *su* l'andamento del loro percorso, sollecitando questi/e ultimi/e ad "aderire" alle attività del progetto, come frequentare la scuola di italiano, i tirocini, rispettare gli appunta-

menti, i turni di pulizie della casa ecc. può essere spesso identificato dagli stessi beneficiari con l'istituzione in cui lavora: come se l'operatore fosse l'accoglienza. Questo aspetto può essere alla base di conflitti, tanto esterni, vissuti nella relazione con i beneficiari, quanto intimi, che interrogano gli operatori sul proprio ruolo, rispetto a come interpretarlo, a quanto fare le veci dell'istituzione. Ricordo l'imbarazzo, gestito attraverso l'ironia, con cui insieme a delle colleghe abbiamo affrontato uno, fortunatamente dei pochi, controlli notturni in una struttura, riflettendo su come poter essere il meno invasive possibile rispetto all'invasività della pratica in sé e soprattutto su quanto fosse solida la ragione per cui ci eravamo allertate a tal punto da presentarci nel cuore della notte a "Casa d'Altri". Come mi vengono in mente le mille domande poste da un'équipe di operatori/trici, che supportavo come consulente, rispetto agli effetti che una terza lettera di richiamo avrebbe potuto avere sulla vita di un giovane rifugiato che aveva violato più volte il regolamento. In quella circostanza il gruppo si interrogava sul significato da attribuire a quelle ripetute violazioni e quanto la sanzione, presupponendo una revoca dell'accoglienza, avrebbe condannato il ragazzo verso un esterno incerto. Le conflittualità in questo lavoro possono dunque emergere sia nella relazione tra beneficiari e operatori sia nel rapporto che questi ultimi intrattengono con il proprio ruolo. Ciò può accadere come re-azione alle frustrazioni vissute dagli stessi richiedenti ospitati, causate dai limiti del sistema, dalle logiche escludenti delle politiche migratorie, dai fallimenti rispetto alle aspettative all'arrivo quindi, in parte, verso la stessa accoglienza come contesto. Oppure quando, nello specifico, sembrano essere richiesti, nel lavoro operativo, approcci più controllanti o quando si verificano delle lunghe fasi di stallo nei progetti delle persone accolte. È un lavoro in cui il senso di impotenza può fare da sfondo a diverse giornate, in quanto il perimetro di azione di coloro che operano in questo ambito è fortemente modulato da regolamenti, da quadri legislativi sempre più sottrattivi e da questioni eterodirette. È scomodo gestire le domande, all'interno di uno stesso gruppo appartamento, da parte di quei beneficiari richiedenti asilo che vedono i compagni, titolari di riconoscimento, aver accesso a una risorsa come un tirocinio o una formazione professionale, che

a loro viene preclusa, relegandoli a giornate scandite da lunghi tempi vuoti. Come è controverso dover sostenere e spiegare le logiche di una *ratio*, basata spesso su l'incrocio tra posti liberi e liste di attesa, a un beneficiario che chiede il perché del suo collocamento in un contesto isolato o molto distante dal primo centro abitato. Può essere complesso gestire il suo disappunto in relazione alle prospettive future da lui immaginate come scarse e sostenere le ragioni per cui "non è possibile" un trasferimento. Questo stato di impotenza può investire non solo gli operatori dell'accoglienza ma anche figure più specifiche. Più volte, come operatrice legale, con l'équipe di cui facevo parte, mi sono interrogata sul senso del lavoro: nello specifico, ricordo l'episodio in cui ci siamo trovate a dover fronteggiare la frustrazione e lo sconforto di un gruppo di beneficiari, provenienti dalla stessa struttura in cui gli ospiti erano stati quasi tutti diniegati e ci accusavano, di conseguenza, ritenendoci responsabili del fallimento della loro domanda d'asilo. I percorsi di accoglienza dei richiedenti asilo sono spesso accidentati e possono verificarsi dei profondi stati di crisi, in parte legati ai documenti: dinieghi, lentezze, blocchi, incertezze, preoccupazioni per la propria vita e in parte da ricondurre alla dimensione di sradicamento legata all'esperienza migratoria in sé, per come è oggi gestita, nella contemporaneità del sistema di asilo. Per cui le persone arrivano, la maggior parte delle volte da sole, provate dell'esperienza del viaggio e si ritrovano catapultate a convivere in contesti collettivi, con persone e lingue sconosciute, a dover decifrare una realtà spesso estranea, molto complessa e dai codici ignoti. Accade che la figura dell'operatore, nella sua prossimità, possa, in caso di sopraggiunte fasi di crisi dei/delle beneficiari/e, divenire oggetto di diffidenza, in quanto associato non solo all'accoglienza come istituzione ma in senso più ampio al mondo del "qui", dell'occidente, a volte vissuto e percepito come ostile ed appunto estraneo. Al contrario, per le medesime ragioni, può essere investito del ruolo di risolutore di problematiche, e sentirsi responsabile dell'andamento delle vite altrui. Un tema che spesso emerge, come controverso, più volte discusso, da diversi posizionamenti, con i/le colleghi/e, in veste di operatrice, e trattato come consulente per altre équipe, è il tema dei "confini". Fino a che punto è legittimo entrare

nelle vite degli altri e fino a che punto è sostenibile far entrare gli/le altri/e nelle proprie? Come porsi ad esempio rispetto a beneficiari/e che spesso inviano “tutto” il pocket money a casa, rischiando di indebitarsi “ulteriormente” ma riuscendo così a gestire quelle richieste pressanti e difficilmente silenziabili, di cure da pagare, di figlie da sposare, di tetti di case da ricostruire, alimentando in questo modo dei legami e degli affetti, nella distanza, a discapito della propria “autonomia” da singoli. Il lavoro dell’operatore dell’accoglienza è un lavoro che si svolge *nel* quotidiano delle vite dei beneficiari/e e *con* le vite. Si condividono gioie e dolori, da un contratto di lavoro firmato a problemi di salute, dalle nascite di figli, alle morti di amici e familiari altrove ed è difficile, di conseguenza, soprattutto all’inizio della propria esperienza lavorativa mettere un punto al quotidiano altrui e lasciare spazio al proprio, cercando di non portarsi troppo a casa le problematiche degli altri.

**MC e FT: quali proposte e suggerimenti ti sentiresti di dare a un operatore/operatrice per rafforzare la propria agency sul campo e in che modo la riflessività può essere di aiuto? puoi fornire qualche esempio concreto in base alla tua esperienza?**

Come dicevo prima il lavoro dell’operatore dell’accoglienza è in gran parte modulato dai quadri legislativi in vigore, dai regolamenti di sistema e anche da procedure adottate dai singoli enti gestori: è come se questi elementi costituissero il perimetro all’interno del quale operatori e operatrici possono muoversi. C’è poi la dimensione quotidiana del lavoro, fatta di pratiche e piccoli gesti, dove è possibile trovare un proprio modo per essere più incisivi. Sottolineerei, innanzi tutto, che l’operatore non è pensabile come figura che lavora da sola, è sempre parte di un gruppo, di un’équipe, e l’équipe è, in quanto contesto e momento settimanale, da considerare come l’arena in cui si prendono delle decisioni, dove è possibile negoziare delle posizioni, fare delle proposte, condividere dubbi, istanze e intuizioni. La riunione di équipe è la sede che tiene insieme la parte, diciamo macro, delle leggi, dei regolamenti, con quella micro, re-

lativa a come pensare i singoli interventi o azioni sul campo, quindi è importante che operatori e operatrici utilizzino quel momento per condividere e trasformare delle intuizioni in possibili azioni. Un altro suggerimento che mi viene da dare è quello di cercare di lavorare per costruire e alimentare delle reti, giocate su più livelli. Un primo livello, per esempio, può essere tra i servizi che si sono occupati/occupano del/della beneficiario/a in carico, quindi incontri collettivi con i principali attori che hanno avuto a che fare con quella specifica situazione, in cui coinvolgere ad esempio i referenti di accoglienze precedenti, gli assistenti sociali, medici specialisti, terapeuti/e, insegnanti di italiano, operatori di aree specifiche. Questo può servire a convogliare le energie, a mettere insieme le diverse prospettive su una situazione al fine di creare un progetto di accoglienza e di uscita dall'accoglienza condiviso. Dall'altra parte questo può aiutare anche ad evitare l'esplosione di situazioni emergenziali: a volte le persone fanno ingresso in una struttura con tempi molto rapidi, senza che vengano fatti i debiti passaggi di informazioni tra servizi, come se non esistesse un pregresso. Creare dei momenti di incontro può aiutare operatori/trici a evitare la frammentazione di informazioni, a inquadrare meglio la situazione del beneficiario/a, i suoi bisogni emersi nei percorsi precedenti e le eventuali fragilità. Altrettanto importante è la costruzione di una rete territoriale di realtà esterne all'accoglienza, quindi associazioni, scuole, circoli, aziende, mondo del volontariato, questo con l'obiettivo di fronteggiare i limiti dello stesso sistema accoglienza e delle sue risorse. Ad esempio, una buona rete di contatti può permettere a un richiedente asilo di fare un'esperienza professionale o formativa anche se la seconda accoglienza non prevede, per le persone in quella fase dell'iter, la possibilità interna di accesso a tirocini o formazioni pagate. Creare una rete, soprattutto nei piccoli territori dislocati, può aiutare gli operatori nell'organizzare attività e processi di inclusione per i beneficiari accolti al fine di far fronte all'isolamento che questi contesti possono trasmettere e al senso d'impotenza dato dal non riuscire a dare nell'immediato risposte soddisfacenti alle aspettative o alle richieste espresse. Rispetto all'approccio riflessivo ritengo, dal mio punto di vista, che sia

indubbiamente utile per chi è immerso operativamente nelle relazioni interne al sistema di accoglienza, anche in termini di auto-tutela, quindi come una sorta di antidoto agli effetti della frenesia tipica del lavoro in questo contesto, dove operatori e operatrici rischiano di sentirsi in balia della velocità, di svariati attori che agiscono dall'alto, di eventi improvvisi che impattano sulla relazione con i beneficiari, perdendo a volte il controllo e il senso delle azioni che compiono. La riflessività aiuta ad acquisire lucidità rispetto a come agire nel campo, permette di leggere gli elementi sottesi alle conflittualità che possono emergere nella relazione con altri attori o con gli stessi beneficiari, intravedendo nel conflitto una possibile risorsa, in quanto dimensione da de-codificare per cogliere eventuali elementi utili a comprendere il mondo del/della beneficiario/a, i suoi bisogni e poter poi meglio ri-posizionarsi. Mi viene in mente un giovane titolare di protezione internazionale, proveniente dal Corno d'Africa, una delle prime persone che ho seguito come operatrice dell'accoglienza diversi anni fa. Questo ragazzo sin dal nostro primo incontro, quando andai a prenderlo in macchina per accompagnarlo all'appartamento in cui sarebbe stato ospitato, si pose in modo diffidente, ruvido e nel periodo successivo mantenne, nella comunicazione con me, uno stile rivendicativo e conflittuale. Era stato inserito in dei posti "aggiuntivi" del progetto dove lavoravo che, inizialmente, come servizi offerti, era considerabile come a metà tra un Cas e uno Sprar. Dopo diversi mesi divenne uguale agli altri Sprar, ma nella prima fase non c'era la possibilità, per esempio, di inviare le persone all'area che si occupava dei tirocini e c'erano differenze sulla copertura degli abbonamenti degli autobus. Spiegare ai beneficiari il perché delle "differenze" fu ovviamente difficile e in questa situazione specifica tali questioni furono come benzina sul fuoco rispetto a una sfiducia pre-esistente. Nei borbottii che riempivano i pochi e accesi momenti di confronto colsi alcune questioni che mi rimasero impresse come spunto di riflessione e che mi aiutarono ad orientarmi nella relazione con questa persona. Pensai a quanti elementi, anche di tipo storico-politico, potesse racchiudere quel "voi" che spesso utilizzava in modo rivendicativo, oltre all'amarezza esplicitata per il trattamento considerato non digni-

toso che l'Italia aveva riservato a lui e ai suoi compagni di viaggio nella precedente accoglienza, e al "nostro", a sua detta, volerlo destinare a lavori sfruttanti per "immigrati". Era un ragazzo giovane che parlava già abbastanza bene l'italiano e aveva già una protezione internazionale, quindi il tempo in accoglienza poteva essere indirizzato nella ricerca di una formazione professionale o di un tirocinio/lavoro, ma come dicevo prima non poteva, in quel momento, essere presentato al servizio interno che si occupava di questi aspetti. Pensai che potesse interessargli in qualche modo un'attività in grado di restituirgli un senso di equità, che rompesse quelle asimmetrie strutturali di cui aveva fatto esperienza fino ad allora, e mi venne in mente che, essendo giovane e titolare di protezione internazionale, avrebbe potuto avere accesso ai progetti del Servizio Civile. In quella situazione avrebbe potuto fare un'esperienza retribuita in un contesto variegato, con coetanei, non necessariamente provenienti dalle accoglienze. Abbiamo scelto insieme il progetto a cui mandare la candidatura, dove poi è stato preso, lui era molto soddisfatto di quell'esperienza che è andata avanti ed è uscito dall'accoglienza che era ancora in corso. La riflessività può essere utile non solo come strumento che singoli operatori e operatrici possono applicare nella relazione con i beneficiari che hanno in carico ma anche come approccio che può fare da sfondo alle riunioni di équipe, in modo tale da non rendere quei momenti carichi solo di aggiornamenti ma spazi in cui problematizzare alcune prassi adottate, vagliandone gli effetti e l'eventuale efficacia, al fine di poter introdurre delle modifiche quando possibile. In alcune consulenze che ho svolto per delle équipe di operatori ho cercato di fare emergere quanto le relazioni nell'accoglienza siano cariche di rappresentazioni. Se gli ospiti hanno le loro aspettative, mediate dalle comunità di connazionali, dagli immaginari alla partenza ecc. anche gli operatori, a loro volta, hanno le loro, veicolate dalle categorie applicate nel sistema o dai propri orizzonti "moralì". Questi elementi agiscono nel rapporto con i beneficiari e possono portare gli stessi operatori ad intervenire in un certo modo pensando che sia "giusto" per l'altro, rischiando di non sintonizzarsi con le priorità e i bisogni reali delle persone con cui lavorano.

**MC e FT: secondo te, su cosa bisognerebbe investire nella formazione di un operatore? In sostanza: qual è l'aspetto più carente nella loro formazione?**

Gli operatori dell'accoglienza spesso provengono da vari percorsi formativi: scienze politiche, cooperazione e sviluppo, antropologia, servizio sociale, pedagogia ecc. quindi ogni background presenta carenze e punti di forza. Dal mio punto di vista, in continuità con quanto detto nella parte finale della mia risposta precedente, sarebbe interessante proporre delle formazioni con tematiche afferenti all'antropologia dell'educazione e della famiglia, con uno sguardo rivolto a "pedagogie altre" per riflettere sulla pluralità di modelli familiari e di orizzonti pedagogici.

---

**ALESSANDRO ZANCHETTIN**, *pedagoga, vanta un'ampia esperienza come ricercatore, mediatore di comunità, formatore e consulente per la supervisione pedagogica in comunità educative, centri di aggregazione e contesti di accoglienza. E' operativo in diversi ambiti che includono gli interventi socio-educativi di strada, i centri di aggregazione, la costruzione di reti educative, l'analisi dei conflitti e la mediazione interpersonale e sociale, lo studio della complessità dei contesti formativi alla promozione delle risorse individuali e di gruppo.*

**MC e FT: La narrazione che segue è frutto di un dialogo che ha sollecitato Alessandro ad articolare alcune riflessioni sulla propria esperienza di supervisore nei contesti di accoglienza a partire da alcune questioni che riportiamo di seguito:**

- Il lavoro nell'accoglienza è soprattutto un lavoro di relazione: in che modo le differenti tipologie di relazioni (alla pari/ verticali/diseguali) si modulano e possono rafforzare in modo corale il posizionamento di ogni singolo operatore/operatrice?
- puoi fare alcuni esempi dalla tua esperienza per mostrare quali sono i rischi e le opportunità della supervisione?
- quando la supervisione può essere vissuta dagli operatori/operatrici come uno spazio di libertà e quando rischia invece di essere colta e vissuta come un dispositivo di controllo?
- come vivere in modo fruttuoso le riunioni di equipe senza trasformarle in mera prassi burocratica?

### *Premessa*

Le caratteristiche del servizio di accoglienza rivelano una molteplicità di competenze compresenti nei profili formativi degli operatori. Il percorso formativo intrapreso dagli operatori configura équipe multidisciplinari dominate da una forte eterogeneità, sia per ciò che riguarda le motivazioni etiche e professionali a lavorare nel settore dell'accoglienza, sia per le specifiche conoscenze e competenze sviluppate nel corso della formazione e delle esperienze lavorative progressive. Nelle équipe potremmo trovare quindi

educatori, operatori sociosanitari, cooperanti internazionali, filosofi, laureati in scienze della comunicazione o in discipline scientifiche diverse, e così via. Se da un lato questa eterogeneità contribuisce a generare una grande ricchezza di punti di vista differenti e un'efficace dinamica ermeneutica, in grado di sviluppare utili direzioni riflessive divergenti durante l'analisi della realtà operativa, dall'altro tende a generare una distanza molto marcata nell'interpretare ruoli, funzioni e mansioni specifiche. Questa differenza di conoscenze e competenze determina e costituisce l'oggetto principale del lavoro nel setting di supervisione. Si tratta quindi di facilitare lo sviluppo dei processi relazionali, della convergenza delle azioni sul campo e della dimensione progettuale, intesa come partecipazione attiva alla costruzione dell'organizzazione del proprio lavoro, sia come competenza, specifica e condivisa, necessaria per supportare i progetti individuali delle persone in accoglienza.

In generale, per attivare un buon livello di "coralità" è necessario che ognuno moduli il proprio posizionamento avendo coscienza e consapevolezza di ciò che accomuna, quale impegno etico e professionale, e ciò che va integrato e reso risorsa, imparando a negoziare differenze e divergenze. Rispondere a questa domanda potrebbe essere lo sfondo del percorso di supervisione: "Come s'interpreta il proprio ruolo sia in relazione ai principi di fondo che lo animano, sia nella declinazione gestionale, organizzativa e operativa (sul campo)?"

Questa premessa sembra quindi necessaria perché può aiutare a orientare lo sguardo su quanto siano essenziali tutti i dispositivi centrati sul gruppo, gruppo di lavoro e lavoro di gruppo. Dagli incontri in équipe, alla supervisione, dai tavoli di confronto con i servizi invianti, alla gestione delle strutture intese come comunità "fluttuanti", ovvero decisamente influenzate dalla variabilità nella composizione e nelle culture che le compongono. A proposito di ciò va ricordato che la composizione dei gruppi di persone che vivono nell'accoglienza è caratterizzata da una forte spinta a raggiungere obiettivi personali e individualizzati, che spesso entra in dissonanza con le dinamiche comunitarie e con le regole base della convivenza. Un esempio è la continua lotta per i turni di pulizia, per la condivisione di spazi e tempi comuni. Questa situazione rende molto difficile la gestione dei gruppi senza

avere una base formativa su temi inerenti alla gestione di raggruppamenti e collettività. Gli operatori spesso fanno riferimento al loro “buon senso” e alle loro esperienze pregresse che però spesso non sono sufficienti a rispondere alla complessità psicosociale delle strutture di accoglienza. Il gruppo è una risorsa se si hanno competenze per comprendere le dinamiche latenti e manifeste, se si conoscono le implicazioni relazionali che governano i raggruppamenti e le comunità, se si posseggono strumenti operativi per far sì che il gruppo divenga uno spazio/tempo in cui ruoli e funzioni comprendano il loro compito e gli obiettivi che possono essere messi in campo e magari raggiunti.

Ci sono altri aspetti determinanti la qualità dell’esperienza lavorativa dell’operatore: le modalità di coordinamento e l’organizzazione generale. Se, come detto, gli operatori hanno esperienze professionali e provenienze formative differenti, anche chi gestisce i gruppi di operatori spesso non ha competenze specifiche nella gestione di équipes e nella costruzione di procedure e processi organizzativi funzionali, sia per ciò che riguarda il funzionamento tecnico-pratico del lavoro (che tuttavia s’impara con un po’ di pazienza e impegno), sia, e soprattutto, per il coordinamento e la gestione delle relazioni e dei dispositivi operativi collettivi.

Questa dimensione di eterogeneità è quindi ambivalente, aiuta nella riflessione e nell’aprire a sguardi divergenti, ma rischia di frammentare e disperdere risorse umane se non viene curata con attenzione attivando percorsi di formazione “in situazione” (affiancamenti e misure di accompagnamento) e in setting più tradizionali su tematiche e argomenti specifici, sia per tutti gli operatori e sia per profili particolari (ad esempio sulla relazione educativa, la gestione dei progetti individuali, sulle procedure di misurazione, verifica, valutazione e autovalutazione dei comportamenti e dei processi, sull’osservazione delle dinamiche gruppali e di quelle conflittuali, quindi su escalation e de-escalation comunicativa, ecc.).

Certo, il posizionamento dell’operatore/trice è un dato cruciale per la qualità dei processi di accoglienza, ma la domanda è: quanto si ritiene importante investire nelle risorse umane nell’accoglienza? E se si ritenesse importante, come dare continuità e stabilità ai processi che sottendono

tutti i percorsi necessari per il successo dell'operatore/trice e delle persone che vivono l'accoglienza? Questo settore è precario e spesso la supervisione è un setting dove si lavora principalmente sulla motivazione, sull'impegno, sul sostegno e sulla resilienza, in ultima istanza su processi di self-empowerment, al ruolo, alla qualità delle dinamiche relazionali nell'équipe e all'interno delle dinamiche specifiche dell'ambito istituzionale.

### *Motivazione e impegno*

Difficoltà a mantenere viva la motivazione e costante l'impegno in una società che sembrerebbe non avere definito una volta per tutte, se intenda accogliere e come. La problematicità che avvolge l'accoglienza delle persone in condizione di necessità migratoria coinvolge in prima persona la qualità della motivazione e dell'impegno, sottoponendo gli operatori a una fatica psico-sociale in ogni ambito esistenziale: individuale, gruppale, istituzionale comunitario e sociale. Questa problematicità trasversale espone tutti gli operatori a tutti i livelli a una sorta di burn-out endemico che risulta molto complesso contrastare dato che si manifesta come trasversale, diffuso ed estremamente invasivo. La scarsa valorizzazione delle funzioni svolte dagli operatori richiede un dispositivo articolato ed efficiente per far sì che motivazione, impegno, relazioni, possano mantenersi a un livello di qualità tale da rendere possibile lavorare insieme in modo efficace e produttivo. Il rischio di cadere in frammentazione e personalismi, in disgregazione gruppale e istituzionale, è molto elevato e non deve essere mai sottovalutato dalle organizzazioni che devono curare con grande attenzione appartenenza e pertinenza, cooperazione e comunicazione, apprendimento e motivazione, allo scopo di agire processi di empowerment individuale e gruppale.

Il coinvolgimento dell'operatore nel processo decisionale, soprattutto per ciò che riguarda i rapporti con il territorio e molti progetti trasversali, spesso capaci di attivare e sviluppare connessioni molto importanti per i progetti individuali delle persone in accoglienza, è molto utile per promuovere la cooperazione in modo trasversale, ma è necessaria per poter curare appartenenza all'organizzazione e pertinenza della funzione specifica del ruolo professionale. Inoltre, la cura della comunicazione e dei processi di

circolazione delle informazioni contribuiscono a cementare i processi precedentemente citati al fine di stimolare spinta motivazionale ad apprendere in modo diffuso e continuativo affrontando disagi e difficoltà, sempre orientati a relazioni fondate sul decentramento, sulla risonanza empatica e sulla disponibilità a conoscere. Allora, il setting di supervisione dà l'opportunità di "giocare" stereotipi, pregiudizi e facili resistenze al cambiamento, potendo metterle in gioco e a confronto con i colleghi senza giudicare o essere giudicati. In fondo la supervisione potrebbe essere definita come un "setting di manutenzione dei processi psicosociali", nel quale poter avere la libertà di esprimere emozioni, pensieri e idee sospendendo il giudizio e costruendo con gli altri modi di stare e fare insieme, sistemi per comunicare in modo efficiente ed efficace, condividere principi e finalità che supportino l'etica e le motivazioni professionali.

### *Stabilità e variazioni del setting*

Una condizione che in teoria si dovrebbe cercare di rispettare è la stabilità del setting di supervisione. In generale, lo scopo è renderlo un punto di riferimento nel flusso esperienziale dei partecipanti, i quali possono considerare il setting di supervisione come un approdo certo e sicuro dove attraccare per riposare e pensare a sé, ai colleghi e al proprio operare. Significa quindi che spazio e tempo, configurazione del gruppo e compito specifico (ovvero cosa si è convocati a fare in quello spazio tempo), dovrebbero contribuire a stimolare appartenenza e cooperazione in quanto stabili e capaci di generare sicurezza e pertinenza del ruolo. Dove si svolge l'incontro, la durata e la fascia temporale, chi partecipa, è opportuno siano predefiniti e mantenuti nel percorso previsto. Nella pratica questo spesso non è possibile a causa di variabili che non sono prevedibili. Il tentativo è sempre quello di tenere stabile le costanti del setting, ma è opportuno adottare alcune variazioni per poter continuare a tenere unito e motivato il gruppo. Capita che le persone cambino, alcuni entrino e altri escano dal gruppo, a volte si deve cambiare luogo e fascia temporale per ragioni diverse, mentre durata e compito di solito si riescono a mantenere con più facilità.

Le variazioni determinano sempre una qualche regressione del gruppo

perché generano instabilità, precarietà e senso d'insicurezza. E', quindi, necessario e opportuno che si dia spazio a queste difficoltà dando la possibilità di verbalizzarle per poter ridefinire il confine del setting e ritrovare l'assetto necessario per riprendere il compito in modo efficace ed efficiente. Il supervisore seguirà il flusso del gruppo rispetto a questi cambiamenti e cercherà di trattarli come elementi emergenti cercando di facilitare la riflessione su di essi e assicurando che ciò non determinerà la fine dell'esperienza vissuta fino a quel momento.

Un esempio di quanto si va dicendo, anche se rappresenta un caso limite, mi è capitato tempo fa. La supervisione è programmata un martedì mattina dalle 9.30 alle 12.30. Al mio arrivo non c'è nessuno. Attendo qualche minuto, riflettendo sulla possibilità di qualche disguido e/o sabotaggio, per fortuna mi sbaglio ma solo in parte. Il gruppo composto da 7 operatori, due sono in ferie, quindi dovrebbero essere in cinque, ma arrivano in due. Dei tre che mancano non si hanno notizie. Subito un partecipante chiede se si hanno notizie degli altri che avrebbero dovuto essere presenti. Nessuna le ha e quindi si genera subito un forte disagio perché non si sono "presi la briga di avvertire". Sono in due su sette, ma la supervisione si fa lo stesso! Finalmente, iniziamo con cospicuo ritardo, ma arriva una telefonata riguardante un'emergenza sanitaria grave in una struttura. Finita la telefonata, l'operatore comunica che deve andare via. In quel momento, e sembra una fiction, l'altra operatrice riceve una chiamata dello stesso tenore, una donna che ha appena partorito deve essere ricoverata d'urgenza. Le due strutture sono nella stessa zona e quindi il supervisore decide di partire con gli operatori verso quelle mete proseguendo in auto e poi in struttura, se pure in parte, la supervisione, ma consentendo loro di fare l'intervento urgente e inevitabile. Si dà il via alla "supervisione itinerante". Una variazione estrema e poco ortodossa, ma che almeno ha consentito di rispettare le regole del farsi carico del problema, renderlo costituente il setting e di continuare a dare un rifornimento di presenza agli operatori per mantenere sicurezza e stabilità del dispositivo, anche se del setting purtroppo no.

*Storie di vita e narrazione*

Nella supervisione si affrontano anche situazioni particolari, quelle che vengono definite in modo un po' asettico e clinico "analisi di caso". Credo non ci siano casi, ma situazioni e condizioni di vita particolari, storie di persone e non di "beneficiari". Potremmo allora definire un altro oggetto di analisi nel setting: le "storie di vita". La narrazione delle storie, dei fatti, dei comportamenti, apre a una importante circolazione di informazioni che consentono riflessioni, pensieri, per leggere la complessità e la profondità delle esperienze che qualificano quelle storie. Ed è proprio attraverso questo circolo ermeneutico che si rende possibile aprire lo sguardo, attivare la "super-visione", quale processo divergente di conoscenza e comprensione che può rivelare possibilità inedite e direzioni operative imprevedibili, ma ora prevedibili. Ognuno ricostruisce la storia e dà un suo punto di vista, mettendone insieme tanti e diversi potremo ricostruire una rappresentazione di senso che avrà una validità analitica utile a capire, progettare e agire. Di seguito un esempio significativo a supporto di quanto detto.

*La storia di S.* – S. è un operatore esperto, che da molti anni lavora nell'accoglienza. Il lavoro gli piace e lo ha scelto perché ha deciso che questo è quello che vuole fare: aiutare chi è in condizioni di fragilità, marginalità. Dopo aver fatto una lunga gavetta come operatore, gli viene affidata una struttura e per molto tempo tutto procede per il meglio, nonostante irrompa il Covid a rendere tutto più complicato. Le persone che vivono in struttura sono legate a S. che ha uno stile coinvolgente e di grande attenzione e vicinanza con loro. Potremmo dire che è centrato sulla qualità della relazione e, a volte, trascura alcuni aspetti burocratici e pratici perché non sempre ha il tempo per arrivare a fare tutto.

Capita un giorno che all'improvviso arrivi un'ispezione dell'ente gestore. Il caso vuole che il giorno prima S. avesse cercato di attivare le persone nella struttura a fare meglio le pulizie e ad avere cura degli spazi comuni e personali. Insomma, la struttura era sporca e trascurata. L'ispezione va molto male sotto questo aspetto e S. si trova in una condizione molto difficile.

La sua azienda lo richiama ufficialmente e lo sanziona per negligenza e inadempienza sospendendolo per due settimane senza paga.

S. si sente perso. L'immagine professionale s'incrina. La motivazione e la spinta etica vanno in crisi. Il suo pensiero è che dopo aver fatto tanto ed essersi impegnato sempre oltre l'orario, il mandato e le mansioni, si ritrova ora a essere visto e trattato come un lavativo, non professionale, poco attento alle persone gestite. Il mondo professionale gli crolla addosso.

S. entra in crisi personalmente e non solo professionalmente. Inizia ad accusare attacchi di panico e non riesce a ritrovare le forze per proseguire il lavoro come prima. Vuole mollare tutto.

S. porta in supervisione la sua situazione e racconta la sua storia. Da lì comincia un percorso di ripresa e di recupero attraverso la condivisione e il sostegno dei colleghi. Lui, che prima attribuiva alla supervisione una funzione debole e poco utile, si ricrede e diventa il più assiduo partecipante. Sostiene e promuove il setting anche con quei colleghi più assenti e periferici. S. andrà in terapia individuale, anche su consiglio del supervisore, il quale sottolineerà i confini del setting di supervisione dando impulso alla sua decisione di andare in terapia.

Questo è un esempio di come sia possibile che la supervisione divenga un luogo dove imparare a prendersi cura del ruolo e anche a curare se stessi.

*Divide et impera! Unit et auxilium!*

La supervisione può essere una grande risorsa come dispositivo riflessivo e “di cura di chi cura”, ma allo stesso tempo può diventare uno strumento per dividere e distruggere se viene strumentalizzato, sabotato e usato come strumento di controllo.

La supervisione è un setting generativo di pensiero, riflessione e di relazione. Spesso viene attivato come adempimento burocratico, perché si deve, perché da prestigio e “punteggio” per i bandi, ma non se ne promuove l'utilità, non si appoggia la sua funzione principale di dare uno spazio franco agli operatori nel quale essere liberi di confrontarsi e di pensare al proprio e altrui benessere nell'esperienza lavorativa. Al contrario è osteggiato attraverso sabotaggi volontari e inconsapevoli, sia da parte del management, sia

da parte dei partecipanti stessi. Ad esempio, un coordinatore potrebbe programmare alcuni impegni sovrapponendoli all'incontro messo in calendario molti mesi prima, o non prenotare una sala pur sapendo che gli incontri sono stati programmati da tempo. Anche gli operatori agiscono sabotaggi al fine di evitare la supervisione, non ritenendola utile ed efficace, ma al contrario considerando quel tempo "perso": ad esempio, generano emergenze improvvise, altri impegni imprevisi e improrogabili, spesso collegati all'operatività sul campo che coinvolge le persone che vivono nelle strutture; oppure, dicono di non aver ricevuto la comunicazione, o, addirittura, durante gli incontri fanno altro, consultano lo smartphone, utilizzano il portatile, giustificando il comportamento adducendo motivazioni e compiti urgentissimi e improcrastinabili.

In ogni caso, qualunque esempio si porti a sostegno di queste resistenze e comportamenti sabotanti, lo sfondo necessario per disinnescarli e contrastarli per facilitarne altri utili e pro-attivi deve essere costruito dal management che deve preoccuparsi di promuovere, sostenere e facilitare l'impalcatura istituzionale perché questo dispositivo possa trovare la sua dimensione nell'organizzazione e divenire un setting riconosciuto e riconoscibile quale esperienza portante la qualità del lavoro.

Per questo è importante il patto tra il supervisore e il management e la presentazione del progetto di supervisione all'équipe al fine di convergere sugli obiettivi, le regole e il compito che si attribuiranno al setting di supervisione. Se non si attraversa questa fase di adesione diretta al percorso si incontreranno molte altre difficoltà che impediranno al setting di supervisione di crescere perché sia sentito come un approdo d'aiuto e di ricerca. Deve essere chiaro a chi governa servizi, strutture e processi che la supervisione non è un dispositivo di controllo, né di promozione delle strategie aziendali, altrimenti non sarebbe possibile che divenga uno spazio/tempo di libertà di pensiero e di confronto autentico. Al contrario, si svilupperanno pensieri paranoidei e persecutori attraverso i quali il supervisore diventerà uno "schiavo" del potere non riuscendo più a facilitare l'emersione delle risorse e delle criticità in direzione positiva, trasformatrice e orientata al cambiamento.

*Autenticità e trasparenza*

In conclusione, vorrei sottolineare due parole chiave che indicano quale siano i pilastri su cui poggia il setting di supervisione. Le regole che vanno condivise sono poche ma rigorose: segreto gruppale, sospensione del giudizio, ascolto, partecipazione attiva, libertà espressiva nei limiti del rispetto reciproco (inteso come obiettivo da perseguire e verificare spesso, non come dato assunto per definizione e raggiunto una volta per tutte). La supervisione può quindi divenire e rimanere un setting con queste caratteristiche se tutti i partecipanti s'impegnano a governarlo collettivamente e averne cura nel tempo. Autenticità e trasparenza sono le condizioni ultime sulle quali si potrà dare fiducia al supervisore e al setting di supervisione. Si devono perseguire con continuità, tenacia e impegno, resistendo alla tentazione di assecondare il potere, o tentare di sedurre i partecipanti, o ancora di manipolare il setting per scopi personali.

Per questo, negli ultimi anni, ho istituito alcuni momenti di confronto e restituzione con i coordinatori e il management, allo scopo di ribadire il patto e le regole del setting, di assicurarmi un livello di promozione e supporto consapevoli e aperti alle criticità e al cambiamento. Inoltre, la restituzione è risultata molto utile perché, una volta filtrati i temi e sintetizzati alcuni aspetti emergenti dagli incontri di supervisione, è stato possibile dare un contributo attivo ad alcuni processi di miglioramento dell'organizzazione, delle procedure, della gestione del personale. Potremmo definire questo processo come *circolo ermeneutico istituzionale* che potrebbe in futuro divenire un dispositivo aperto agli altri soggetti istituzionali e non (operatori, coordinatori, responsabili, persone migranti, servizi, cittadini, territorio), per facilitare connessioni e potenziare capacità operative, finalmente integrate e sistemiche, fondate sull'efficacia e l'efficienza dei servizi offerti alle persone. Il supervisore allora potrebbe svolgere un ruolo di connessione e supporto trasversale: un soggetto che sa far funzionare i processi e supporta in questo coloro che hanno il potere di metterli in moto, ma che spesso, purtroppo, non sanno o non vogliono farlo.

**NICOLA POLICICCHIO**, *lavora come libero professionista occupandosi di clinica, supervisioni e formazione. Collabora con diverse realtà del terzo settore impiegate in vari ambiti di intervento su minori e adulti, anche impegnate nel campo dell'accoglienza. Si interessa alle relazioni tra i mondi dello psichico e del sociale, ha svolto interventi volontari ed è attivo in ambito di interventi di risposta ad emergenze nazionali ed internazionali.*

**MC e FT: il lavoro nell'accoglienza è soprattutto un lavoro di relazione: in che modo le differenti tipologie di relazioni (alla pari/ verticali/ diseguali) si modulano e possono rafforzare in modo corale il posizionamento di ogni singolo operatore/operatrice?**

In primo luogo, vorrei inquadrare queste considerazioni in una delle modalità possibili di intendere la funzione di supervisione, che è quella che conosco meglio e di cui ho maggiore esperienza attraverso la pratica. Questo modo consiste nel facilitare l'elaborazione dei gruppi utilizzando le loro interazioni all'interno di un contenitore definito, esplorando e ripensando i "mondi" vissuti nel lavoro ed integrando queste parti esplicite anche secondo connessioni non immediatamente ovvie.

Il campo riflessivo si completa aggiungendo intuizioni, pensieri e percezioni che, attraverso i singoli, o come strato comune a diverse persone, possano esistere in questi mondi senza però essere ordinariamente presi in considerazione. Non è un dato assoluto: il tipo di compito che viene affidato alla funzione di supervisione per la sua ampiezza si presta, infatti, a molteplici modelli di riferimento, molti dei quali estremamente diversi tra di loro, ognuno dei quali porta con sé punti di forza e di fragilità.

Oltre a tenere conto di questa vastità, la contestualizzazione, intesa come capacità di saper localizzare la propria posizione all'interno di un universo più ampio che possa essere letto da diversi luoghi assunti come centro e con differenti prospettive, è una competenza che penso possa essere particolarmente utile in una riflessione sul posizionamento dei singoli operatori/operatrici. Il lavoro di accoglienza è infatti immerso in una molteplicità di relazioni che tendono a creare uno spazio eterogeneo dotato di sfaccettature

e produttore di un elevato grado di complessità. L'operatore/operatrice nel proprio muoversi per la realizzazione dei suoi compiti ed obiettivi istituzionali si deve interfacciare con tanti interlocutori in connessioni non necessariamente coerenti ed omogenee. Le diverse persone accolte, i colleghi, i propri enti di riferimento, la società sia nei suoi aspetti istituzionali che nelle persone comuni con cui si interagisce costituiscono dei riferimenti ineludibili. Anche nella relazione con sé stessi, le proprie rappresentazioni, aspettative, paure e desideri, le reazioni più o meno attese agli eventi che ci si presentano sono elementi capaci di sollecitare, favorire od ostacolare i soggetti nelle azioni e nell'ottenimento/mantenimento di uno stato di benessere. Con tutti questi incroci è possibile misurare la distanza variabile tra ciò che era stato ipotizzato e quello che viene riscontrato nella vita effettiva. Allo stesso tempo, ogni soggetto è parte di un sistema dinamico costituito dalle proprie reti sociali che in qualche misura lo influenzano, lo determinano e lo plasmano (e contemporaneamente da lui vengono influenzate, determinate e plasmate).

Inoltre, alcuni aspetti più intimi e personali delle storie individuali di ciascuna persona possono venire attivati, involontariamente e non necessariamente in maniera controllabile o consapevole, attraverso fenomeni (tra gli altri) di rispecchiamento, risonanza, simmetria, complementarità rispetto alle vicende in cui veniamo coinvolti. Questi spazi del privato, pur non appartenendo in maniera diretta al contesto lavorativo, con esso confinano attraverso limiti permeabili, non sempre chiaramente definiti ed in continuo movimento come il bagnasciuga della riva del mare.

Lo spazio di supervisione può diventare un buon contenitore dove poter esplorare questa complessità, sapendo anche che i piani (che abbiamo citato a livello puramente indicativo, perché la singola realtà si manifesta con sue peculiarità specifiche in ogni occasione) non sono tra loro indipendenti. Nelle reciproche interazioni essi creano fenomeni che superano la somma di quelli derivanti dalle singole aree prese singolarmente. Questo incremento non si limita, tuttavia, all'emersione di nuove problematicità, ma anche alla possibilità di evidenziare nuove potenzialità e risorse. La fatica e l'energia impiegate nella costruzione e nella manutenzione di un buono spazio di

pensiero condiviso, permettono una comprensione più profonda e globale delle situazioni in cui ci si trova immersi.

Aumentando la comprensione di questi piani e del campo di interazioni che possono generare, cioè delle sensazioni, emozioni che possono influenzare sulla percezione ed analisi delle vicende, l'operatore/operatrice si trova ad avere una base più solida per distinguere nel complesso dei propri vissuti, quali parti derivino da sé, da singoli altri, dai gruppi, dalle organizzazioni/istituzioni. La maggiore consapevolezza permette, se associata ad una più mirata serie di azioni, di ridurre lo spreco di energia e può far evitare movimenti e scelte poco funzionali al conseguimento degli obiettivi ed alla salvaguardia della propria persona. In questo modo, anche attraverso una riflessione del gruppo (entità plurale che più facilmente riesce a gestire la conoscenza della complessità), i singoli possono trovare modi e posizionamenti che riescano contemporaneamente a tutelare il benessere delle persone accolte ed il proprio.

**MC e FT: puoi fare alcuni esempi dalla tua esperienza per mostrare quali sono i rischi e le opportunità della supervisione?**

Questa domanda molto rilevante, è tuttavia così ampia che non riuscirò a offrirle una risposta esaustiva, prestando il fianco ad una sostanziale riduzione da parte mia, che probabilmente, in una certa misura, potrà risultare arbitraria. Infatti, tra le molteplici linee che si potrebbero sensatamente esporre per ragionare sul tema in senso ampio, anche per motivi di spazio, deciderò di soffermarmi solo su alcune similarità che possano avvicinare rischi ed opportunità della supervisione a quelli di un lavoro centrato sull'accoglienza.

Ritengo, in primo luogo, sia fondamentale, in entrambe le situazioni, tenere a mente la non universalità della propria cultura, del proprio punto di vista. Il rischio di esercitare, attraverso il proprio ruolo o il potere di cui si dispone, una sorta di egemonia che intenda semplicemente ad integrare nei propri canoni e che non si faccia invece interrogare, anche mettere in crisi, dall'incontro con l'alterità espone alla possibilità di rendere più sterile

l'incontro perdendo le opportunità di crescita e di maggior conoscenza (di sé stessi oltre che dell'altro) che una maggiore apertura può, invece, offrire.

Muovendosi nell'estremo opposto, sono convinto che vada anche evitata la negazione di quella parte di valore aggiunto che deriva da ciò di cui si è portatori: un incrocio fecondo avviene, anche se sovente in maniera non del tutto pacifica e lineare, cercando di evitare le derive dell'assimilazione da una parte e dell'esotismo dall'altra. Altro aspetto, connesso al precedente, ha a che fare con la necessità del non sostituirsi, anche con intenzioni benevole, all'autonomia altrui, accettando tempi e percorsi soggettivi (potenzialmente non aderenti alle nostre aspettative) limitando, inoltre, gli impulsi ad accelerare l'ottenimento dei risultati con azioni vicarianti e di potenziale attivazione di circuiti di dipendenza.

Come prima anticipato, va continuamente sorvegliato l'equilibrio relazionale con la consapevolezza che alle motivazioni ed interazioni note ed evidenti possono unirsi e compenetrarsi altre forze che perseguono logiche ed obiettivi meno espliciti nonché, a volte, ignoti anche agli stessi portatori di tali istanze. Una particolare declinazione di questo quadro si osserva quando venga ricercato e vissuto una sorta di "mondo" ideale (sia esso quello della supervisione o quello dell'accoglienza) che si ponga come rifugio emotivo alternativo in cui fuggire le difficoltà e le contraddizioni del mondo esterno.

La polarizzazione tra dentro e fuori è un canale che spesso accoglie nel proprio alveo una serie di affluenti differenti. Per non esserne tratti in inganno, è assolutamente di aiuto la capacità di saperne cogliere le diverse componenti senza, invece, farsi agganciare da una visione che renda occulte e non pensate le parti eterogenee e crei al posto di questa faticosa immagine composita un'attraente, ma erronea, visione semplificata e apparentemente chiara.

In generale, una buona guida deriva dalla capacità di dialogare con le reciproche aspettative ed i vari pregiudizi, sapendo creare piani di comprensione che, pur partendo da modelli noti, sappiano attualizzarsi nel qui e ora dell'incontro, storicizzato nella memoria e proiettato nelle previsioni (desiderate e/o temute) sul futuro.

Attraverso questo tipo di sguardo si crea una base non completamente

stabile, ma fertile per non rimanere in un piano teorico, ma sterile e spingersi verso un incontro meno dettagliatamente prevedibile, ma più aderente alla realtà vissuta. Inoltre, sia nella supervisione che nell'accoglienza, è utile ricordarsi come alcuni elementi portati dai singoli non siano necessariamente riferibili soltanto ad essi: attraverso gli individui, infatti, possano rendersi evidenti fenomeni, forze ed interazioni di gruppo.

Ultimo punto qui richiamato, è la necessità per entrambi i compiti di doversi svolgere all'interno di contenitori più ampi (istituzione, società, reti comunitarie) che, anche essendo elementi strutturali del campo e potenti generatori di forze e di flussi nelle vicende considerate, rimangono esterni allo spazio concreto di lavoro. Questa caratteristica richiama l'importanza di tenere a mente, in tutte e due i casi, le azioni e le influenze degli attori effettivamente importanti, ma fisicamente assenti in una visione superficiale delle situazioni attraversate.

L'abitare questi piani insaturi e contraddittori, diventare familiari con la presenza, in parte ineludibile, di questi fattori e variabili ulteriori, può invece permettere una riduzione dei loro effetti potenzialmente negativi sul compito e sui soggetti, dando invece occasione di contatto con strati più profondi e creativi di relazione ed interazione.

### **MC e FT: quando la supervisione può essere vissuta dagli operatori/operatrici come uno spazio di libertà e quando rischia invece di essere colta e vissuta come un dispositivo di controllo?**

In linea generale, lo spazio di supervisione necessita di una garanzia di base (all'interno di ciò che viene definito setting) che definisce gli spazi di libertà e normatività del contenitore.

La stessa presenza di questo insieme di indicazioni e prescrizioni, da una parte tutela il funzionamento del dispositivo e l'integrità dei partecipanti, ma si pone, spesso, essa stessa come strumento utile di indagine della situazione concreta, organizzativa e relazionale del gruppo che si presta al lavoro comune.

Le rappresentazioni e le narrative che si sviluppano intorno a questa

dialettica ritengo siano particolarmente rilevanti nello svolgimento di un lavoro sull'accoglienza. Nell'interazione con persone provenienti da contesti anche fortemente differenti ed organizzati secondo prospettive valoriali non omogenee con quelle di chi accoglie, sono infatti possibili ampi livelli di reazione (consapevole ed inconscia) alla diversità dei riferimenti culturali attivati, alterando, a volte in maniera profonda, percezioni e rappresentazioni dei concetti di libertà e controllo.

Nella pratica, a mio parere, queste due polarità sono elementi, in una certa misura, sempre presenti. Credo possa diventare importante avere questo asse in mente per poterne esplorare le ricadute sia come fattore descrittivo aspetti concreti della situazione e/o dell'organizzazione, sia come manifestazione di realtà più interiori e relazionali (con origine da uno o più degli interlocutori nei livelli cui abbiamo accennato nelle considerazioni precedenti).

La dialettica tra libertà e controllo diventa quindi una direttrice di pensiero molto utile da presidiare per mantenersi sensibili ai vincoli, alcuni dei quali sono necessari ed inevitabili, mentre altri sono invece frutto di rappresentazioni o indicatori di processi ed interazioni non sempre evidenti a livello esplicito. La capacità di sostenere uno spazio che sappia problematizzare queste tematiche e che si astenga da posizioni ideologiche o pregiudiziali, permette di accedere frequentemente ad un ulteriore piano di comprensione che fa aumentare la conoscenza dei soggetti coinvolti sia nel loro posizionamento che per quanto riguarda le loro relazioni. Contemporaneamente questa prospettiva permette di dare una forma "mentalizzabile" e comunicabile ad alcune tensioni o problematiche implicite, permettendo, in questo modo, di pensarle collettivamente ed individuare traiettorie di superamento delle impasse. Un fattore che, spesso, si intreccia a questi discorsi, è quello legato alla storicità: in questo termine possiamo cogliere una varietà di livelli che abbracciano il livello storico, connesso con la storia e le origini dei fenomeni migratori, ma anche quelle che attraversano la costruzione storicizzata e relazionale dei significati condivisi. Questa costruzione di una narrazione condivisa e co-costruita fa sì che una stessa azione venga da una parte modulata, dall'altra percepita in maniera

differente rispetto all'antinomia libertà/controllo, attraverso mediatori semantici che, frequentemente, vengono influenzati in maniera significativa da fattori affettivi e relazionali. Tali elementi intervengono sui concetti astratti attraverso la lettura interpersonale legata ai vissuti anche emotivi (non sempre consapevoli) evocati dalla relazione.

Nello stesso tempo, se non adeguatamente elaborata, questa rete affettiva in congiunzione con la distribuzione asimmetrica del potere e con la presenza di obiettivi non necessariamente sovrapponibili e potenzialmente conflittuali, può far agire, a livello della realtà concreta, eccessi di controllo o, al contrario, deficit ingiustificati dello stesso nei casi in cui invece esso possa essere utile e necessario rispetto ai bisogni dei diversi attori. Come spesso osservato in queste aree, si determina, pertanto, la necessità di una valutazione continua del campo globale con la consapevolezza che le potenziali letture e valutazioni siano spesso legate alle prospettive ed agli obiettivi entro cui vengono prodotte, generando, di fatto, la possibilità di dover coordinare e far cooperare differenti visioni e priorità. Una stessa scelta può essere vissuta come di ampia libertà o di forte controllo all'interno di uno stesso gruppo, rappresentando la possibilità della complessità di far coesistere aspetti contraddittori al proprio interno.

Uno dei compiti dei gruppi di lavoro, anche con l'ausilio dei momenti di supervisione, è quello di muoversi in questi paesaggi multiformi, trovando un modo di procedere attento e che sappia agire in maniera sensata in contesti spesso portatori di fattori strutturali di incertezza.

### **MC e FT: come vivere in modo fruttuoso le riunioni di equipe senza trasformarle in mera prassi burocratica?**

Credo che questo quesito possa portare a riflettere sul fondamentale piano di connessione tra lo spazio di supervisione e la parte operativa. Nella mia esperienza, questo legame è tanto più utile quanto maggiormente agisca in maniera bidirezionale: se da una parte un rischio è che le riunioni di equipe si trasformino in una "mera prassi burocratica" dall'altra il pericolo è che lo spazio di riflessione non sappia avvicinarsi ai problemi

reali lasciando alcune questioni (magari nodali) nel non detto/non pensato. Contemporaneamente, è invece possibile che i due spazi entrino in sinergia e che il gruppo possa da una parte esplorare la comprensione delle situazioni potenziando i livelli di lettura, dall'altra utilizzare questi orizzonti ampliati per attivare azioni coordinate e di senso condiviso che nel loro essere messe in pratica diano informazioni e stimoli al piano di riflessione.

Questo circolo di reciproco scambio diventa potenzialmente in grado di aumentare le proprie competenze di autocorrezione attraverso il riconoscimento dei passaggi che confermino intuizioni ed ipotesi, ma, con altrettanta enfasi, accogliendo e valorizzando i mondi e le prospettive visibili a partire da tutto ciò che non sia andato come previsto. Tale atteggiamento permette, attraverso ciò che si ha "sbagliato", una crescita della qualità del saper comprendere e/o del saper fare e mantiene un livello di curiosa sensibilità anche agli aspetti "stonati" e fraintesi, utilizzandoli come punti di accesso da attraversare ed eventuali indicatori di modificazioni da raccogliere.

Con questo spirito può essere attivato anche un altro piano di risonanza, che permette ai due spazi di attraversare conflitti e difetti della comunicazione nei gruppi di lavoro, ottenendone dei vantaggi collettivi.

Questi episodi, adeguatamente contenuti ed elaborati, diventano preziose occasioni di conoscenza delle differenze e dei motivi di attrito che possono diminuire il benessere e l'efficacia del lavoro colpendo singoli partecipanti, piccoli gruppi o l'intera equipe/organizzazione. Lo scambio ricorsivo tra momenti riflessivi ed applicativi si presta quindi come uno scandaglio sensibile a percepire elementi ostativi o generatori di difficoltà o sofferenza che, nelle sue migliori potenzialità, offre al gruppo di lavoro occasione di autotutela e sviluppo professionale. In questa accezione, diventa importante la creazione e la coltivazione di una cultura del conflitto e del consenso che permetta l'emersione ed il giusto inquadramento/contenimento degli elementi problematici/di scontro cercando di evitare il loro occultamento magari per il mantenimento di uno stato accettabile di equilibrio (il cosiddetto "quieto vivere") o il loro manifestarsi in maniera rigida e paralizzante (in diverse proporzioni) l'operatività e/o la riflessività del gruppo. Ritorna

ancora una volta la necessità di confronto con gli estremi della libertà e del controllo.

Anche attraverso lo sviluppo di questa cultura si può contribuire a quel senso di presenza dell'“esserci con senso” che permette di valorizzare non solo le riunioni di equipe, ma anche gli spazi di supervisione e, più in generale, l'esperienza lavorativa in senso lato.

# Bibliografia

- Aa.Vv. (2013), *Non si nasce donna. Percorsi, testi e contesti del femminismo materialista in Francia*, Quaderni Viola, Roma, Edizioni Alegre.
- Aalen L. (2011), *The Politics of Ethnicity in Ethiopia: Actors, Power and Mobilisation Under Ethnic Federalism*, Leiden, Brill.
- Abbink J. (2011), Ethnic-Based Federalism and Ethnicity in Ethiopia: Re-assessing the Experiment after 20 Years, *Journal of Eastern African Studies*, 5, 4.
- Abdallah-Pretceille M. (1986), *Vers une pédagogie interculturelle*. La Sorbonne, Paris, INRP.
- Abdi A. A., Shultz L., Pillay T. (eds) (2015), *Decolonizing Global Citizenship Education*, Rotterdam, Sense Publishers.
- Abrahamsen R. (2016), Discourses of Democracy, Practices of Autocracy: Shifting Meanings of Democracy in the Aid-Authoritarianism Nexus, in Hagmann T., Reyntjens F. (eds), *Aid and Authoritarianism in Africa: Development without Democracy*, London, Zed Books.
- Abrahamsen R. (2000), *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*, London, Zed Books.
- Acocella I., Gargiulo E. (2021), Residenza e diritti dei migranti: tra autonomia e controllo, *Autonomie locali e servizi sociali*, 44, 2.
- Adedeji A. (1984), The Economic Evolution of Developing Africa, in Crowder M. (ed), *The Cambridge History of Africa*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Agier M. (2005), Ordine e disordine dell'umanitario. Dalla vittima al soggetto politico, *Annuario di Antropologia*, 5.

- Agier M. (2008), *Gérer les indésirables. Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Paris, Flammarion.
- Agier M. (2020a), *Antropologia della città*, Verona, Ombre corte.
- Agier M. (2020b), *Lo straniero che viene, Ripensare l'ospitalità*, Milano, Raffaello Cortina.
- Akindès F. (2004), *The racines de la crise militaro-politique en Côte d'Ivoire*, Dakar, Codesria.
- Althabe G. (1985) La résidence comme enjeu, in Althabe G et al. (eds) *Urbanisation et enjeux quotidiens terrains ethnologiques dans le France actuelle*, Paris, Anthropos.
- Althabe, G., (1996), Construction de l'étranger dans la France urbaine d'aujourd'hui, in Fabre D. (a cura di) *L'Europe entre cultures et nations*, Paris, Editions de la Maison des sciences de l'homme.
- Altin R. (2019), Sostare ai margini. Richiedenti asilo tra confinamento e accoglienza diffusa, *ANUAC*, 8, 2.
- Altin R., Mencacci E., Sanò G., Spada S. (a cura di) (2017), Richiedenti asilo e sapere antropologico, *Antropologia Pubblica*, 3, 1.
- Ambrosini M. (2020a), *L'invasione immaginaria. L'immigrazione oltre i luoghi comuni*, Bari, Laterza.
- Ambrosini M. (2020b), *Altri cittadini. Gli immigrati nei percorsi della cittadinanza*, Milano, Vita e Pensiero.
- Andersen J.G., Bjørklund T. (1990), Structural Change and New Cleavages: The Progress Parties in Denmark and Norway, *Acta Sociologica*, 33, 3.
- Andersson, R. (2014), *Illegality inc. Oakland*, University of California Press.
- Anderson D., Lochery E. (2008), Violence and Exodus in Kenya's Rift Valley, 2008: Predictable and Preventable? *Journal of Eastern African Studies*, 2, 2.
- Andreotti A., Mingione E. (2013), Welfare locale, in Vicari Haddock S. (a cura di), *Questioni urbane*, Bologna, Il Mulino.
- Apap, J. (2021a) Procedure di regolarizzazione in Europa e criteri di ammissione. Prima parte, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2.

- Apap, J. (2021b) Procedure di regolarizzazione in Europa e criteri di ammissione. Seconda parte, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 4.
- Appadurai A. (2011), *Le aspirazioni nutrono la democrazia*, Milano, Et al.
- Appadurai A. (2014), *Il futuro come fatto culturale. Saggi sulla condizione globale*, Milano, Raffaello Cortina.
- Ardone R., Chiarolanza C. (2007), *Relazioni affettive. I sentimenti nel conflitto e nella mediazione*, Bologna, Il Mulino.
- Arnold J. A., O'Connor K. M. (2006), How negotiator self-efficacy drives decisions to pursue mediation, *Journal of Applied Social Psychology*, 36.
- Arrighi G. (2002), The African Crisis. World Systemic and Regional Approaches, *New Left Review*, 15.
- Ascoli U. (2011), *Il welfare in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Ayittey G. B. N. (1998), *Africa in Chaos*, New York, St. Martin's Press.
- Bandura A. (1977), Self-efficacy: Toward a unifying theory of behavioral change, *Psychological Review*, 84.
- Bandura A. (1982), Self-efficacy: Mechanism in human agency, *American Psychologist*, 37.
- Bandura A. (1997), *Self-efficacy: The exercise of control*, New York, W. H. Freeman.
- Bandura A. (2002), Social cognitive theory in cultural context, *Applied Psychology: An International Review*, 51, pp. 269-290.
- Banting K., Kymlicka W. (2013), Is there really a retreat from multiculturalism policies? New evidence from the multiculturalism policy index, *Comparative European Politics*, 11, 5, pp. 577-598.
- Barberis E. (2016), Figli dell'immigrazione a scuola. Forme della discriminazione, *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2.
- Barberis E., Boccagni P. (2017), *Il lavoro sociale con le persone immigrate. Strumenti per la formazione e la pratica interculturale nei servizi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore.

- Bates R. H. (1981), *Markets and States in Tropical Africa. The Political Basis of Agricultural Policies*, Berkeley, University of California Press.
- Bates R. H. (2008), *When Things Fell Apart: State Failure in Late-Century Africa*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Batson C.D., Moran T. (1999), Empathy-induced altruism in a prisoner's dilemma, *European Journal of social psychology*, 29.
- Bauman Z. (2000), *La solitudine del cittadino globale*, Milano, Feltrinelli.
- Bayart J.-F. (1993), *The State in Africa: The Politics of the Belly*, London, Longman.
- Bazerman M. H., Curhan J. R., Moore D. A., Valley K. L. (2000), Negotiation, *Annual Review of Psychology*, 51.
- Beckerleg S. (2005), What Harm? Kenyan and Ugandan Perspectives on Khat, *African Affairs*, 105, 419.
- Beer J., Stief E. (1997), *The Mediator's Handbook*, Gabriola Island, British Columbia, New Society Publishers.
- Bellagamba A. (a cura di) (2011), *Migrazioni. Dal lato dell'Africa*, Pavia, Altravista.
- Belloni M. (2019), Refugees and citizens: Understanding Eritrean refugees' ambivalence towards homeland politics, *International Journal of Comparative Sociology*, 60, 1-2.
- Benveniste E. (2001) [1969], *Il vocabolario delle istituzioni indoeuropee*, 1, Torino, Einaudi.
- Berman B. J. (2010), Ethnicity and Democracy in Africa, *JICA-RI Working Paper N. 22*, november 2010.
- Bertin G. M. (1951), *Introduzione al problematismo pedagogico*, Milano, Marzorati.
- Bertin G. M. (1987), *Ragione proteiforme e demonismo educativo*, Scandicci, La Nuova Italia.
- Bertin G. M., Contini M. (1983), *Costruire l'esistenza*, Roma, Armando.

- Bertolini P. (1988), *L'esistere pedagogico. Ragioni e limiti di una pedagogia come scienza fenomenologicamente fondata*, Firenze, La Nuova Italia.
- Besemer C. (1999), *Gestione dei conflitti e mediazione*, Torino, Ega Editore.
- Beveridge W.B. (1942), *Social Insurance and Allied Services*, London, HMSO.
- Beveridge W. B. (1944), *Full Employment in a Free Society*, London, Allen and Unwin.
- Biagiotti A. e Tarsia T. (2021), *Traiettorie dell'inclusione. Esperienze e strategie di lavoro sociale con le persone straniere*, Roma, Carocci.
- Biesta G. J. J. (2016), *Good education in an age of measurement: ethics politics democracy*, London, Routledge.
- Biffi D. (2018), Lavorare con richiedenti asilo e rifugiati: l'etnografia di un ricercatore-operatore, *Educazione Interculturale*, 16, 1.
- Biffi D. (2022), Tra presa in carico e abbandono: un'etnografia dall'interno dei servizi per richiedenti asilo e rifugiati a Milano, in Rimoldi L., Pozzi G. (a cura di), *Pensare un'antropologia del welfare. Etnografie dello stato sociale in Italia*, Milano, Meltemi.
- Bifulco L. (a cura di) (2003), *Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale*, Roma, Officina.
- Biondi dal Monte F. (2021a) I percorsi di accoglienza e integrazione e il loro finanziamento, in Giovannetti M., Zorzella, N. (a cura di), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali*, Pisa, Pacini.
- Biondi dal Monte F. (2021b) Il sistema di accoglienza e integrazione e i diritti dei minori stranieri. Riflessioni sulla disciplina introdotta dal d.l. n. 130/2020, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1. Disponibile su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- Boccagni P., Giudici D. (2022), Entering into domestic hospitality for refugees: a critical inquiry through a multi-scalar view of home, *Identities. Global Studies in Culture and Power*, 29, 6
- Bonifazi C. (2013), *L'Italia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Bonifazi C., Marini C. (2014), The Impact of the Economic Crisis on

- Foreigners in the Italian Labour Market, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40, 3.
- Borgna, C. (2021), *Stranieri sui banchi*, Bologna, Il Mulino.
- Borjas G. J. (1999), Immigration and welfare magnets, *Journal of Labor Economics*, 17.
- Borraccetti, M. (2020) Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea, *I Post di AISDUE*, 7
- Bottura B. (2015), *Tra rappresentazioni sociali e pratiche di accoglienza: uno studio di casi sulle dinamiche interazionali tra migranti forzati e operatori all'interno di un servizio di Accoglienza italiano*, Tesi di dottorato, Università di Parma.
- Bourdieu P. (1998), *La Domination masculine*, Paris, Seuil.
- Bourn D. (ed) (2021), *The Bloomsbury Handbook of Global Education and Learning*, London, Bloomsbury.
- Bourn D. (2022), *Education for Social Change: Perspectives on Global Learning*, London, Bloomsbury.
- Bourn D., Tarozzi M. (eds) (2023), *Pedagogy of Hope for Global Social Justice*, London, Bloomsbury academics.
- Brambilla C. (2019), Introduction. Anthropology & Critical Border Studies. Connections | Intersections | Crossings, *Archivio Antropologico Mediterraneo*, 21, 2.
- Bratton M., van de Walle N. (1997), *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Brown W. (2018), Still One Size Fits All? Uneven and Combined Development and African Gatekeeper States, *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 3, 3.
- Brunod M. (2016), Ripensare il welfare locale in una prospettiva di co-progettazione, in Brunod M., Moschetti M., Pizzardi E. (a cura di), *La coprogettazione sociale. Esperienze, metodologie e riferimenti normativi*, Trento, Erickson.

- Buckley-Zistel S., Krause U. (2019), *Gender, Violence, Refugees*, Oxford-New York, Berghahn.
- Burgio G. (2015), Sul travaglio dell'interculturalità. Manifesto per una pedagogia postcoloniale, *Studi sulla formazione*, 2.
- Buruma I. (2010), *Taming the Gods: Religion and God in three continents*, Princeton, Princeton University press.
- Bush R. A. B., Folger, J. P. (2004), *The promise of mediation: The transformative approach to conflict*, New York, Jossey-Bass.
- Busoni M. (2000), *Genere, sesso, cultura. Uno sguardo antropologico*, Roma, Carocci.
- Butler J. (1990), *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*, New York and London, Routledge.
- Butler J. (1993), *Bodies that Matter: On the Discursive Limits of "Sex"*, New York and London, Routledge.
- Butler J. (2004), *Undoing Gender*, New York and London, Routledge.
- Buur L., Jensen S., Stepputat F. (2007), *The Security-Development Nexus: Expressions of Sovereignty and Securitization in Southern Africa*, Nordiska Afrikainstitutet, HSRC Press.
- Cabot H. (2016), "Refugee Voices": Tragedy, Ghosts, and the Anthropology of Not-Knowing, *Journal of Contemporary Ethnography*, 45, 6.
- Cahen M. (2012), Anticolonialism & Nationalism: Deconstructing Synonymy, Investigating Historical Processes. Notes on the Heterogeneity of the Former African Colonial Portuguese Areas, in E. Morier-Genoud (ed), *Sure Road? Nationalisms in Angola, Guinea-Bissau and Mozambique*, Leiden and Boston, Brill.
- Calchi Novati G., Valsecchi P. (2005), *Africa: la storia ritrovata. Dalle prime forme politiche alle indipendenze nazionali*, Roma, Carocci.
- Caldarozzi A., Giovannetti M. (2011), La protezione internazionale e lo SPRAR nel 2010, *Rapporto annuale del Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati – Anno 2010/2011*, Roma, Ministero dell'Interno.

- Call C. T. (2008), The Fallacy of the “Failed State”, *Third World Quarterly*, 29, 8.
- Callaghy T. (1986), Politics and Vision in Africa: The Interplay of Domination, Equality and Liberty, in Chabal P. (ed), *Political Domination In Africa: Reflections on the Limits of Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cambi F. (2001), *Intercultura. Fondamenti pedagogici*, Roma, Carocci.
- Cambi F., Cives G., Fornaca R. (1995), *Complessità, pedagogia critica, educazione democratica*, Firenze, La Nuova Italia.
- Cammelli M.G., Restuccia M. (2018), Due Dj e un’antropologa. Etnografia di una festa in un Centro di Accoglienza Straordinario, *Educazione Interculturale*, 16, 1.
- Campesi G. (2017), L’Italia e il controllo delle frontiere marittime (1996-2016), in Savino M. (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Europa, Rapporti IRPA*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Campomori F. (2019), La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia, *Istituzioni del federalismo*.
- Canevaro A. (2005) (a cura di), *La formazione dell’educatore professionale*, Roma, Carocci.
- Capello, C., Cingolani, P., Vietti, F. (2023), *Etnografia delle migrazioni*, Roma, Carocci.
- Cappelletto F. (2009) (a cura di), *Vivere l’Etnografia*, Firenze, SEID.
- Carrera, S., Cortinovis, R. (2019) The Malta Declaration on S.A.R. and Relocation: A predictable EU solidarity Mechanism?, *CEPS Policy Insight*, 14.
- Carnassale D., Spada S. (2019), S-confinamenti dei generi e delle sessualità: possibili travisamenti nel riconoscimento della protezione internazionale, in Fabini G., Firouzi Tabar O., Vianello F. (a cura di), *Lungo i confini dell’accoglienza. Migranti e territori tra resistenze e dispositivi di controllo*, Roma, Manifestolibri.

- Carnevale P. J. D., Choi D. W. (2000), Culture in the mediation of international disputes, *International Journal of Psychology*, 35, 2.
- Carnevale P. J. D., Pruitt D. G. (1992), Negotiation and mediation, *Annual Review of Psychology*, 43.
- Carrera, S. Cortinovis, R (2019) The EU Role in Implementing the Global Compact on Refugees. Contained Mobility vs International Protection, [www.ceps.eu/ceps-publications/eus-role-implementing-un-global-compact-refugees](http://www.ceps.eu/ceps-publications/eus-role-implementing-un-global-compact-refugees).
- Cassarino, J.-P. (2020) Readmission, Visa Policy and the “Return Sponsorship” Puzzle in the New Pact on Migration and Asylum, *ADiM Blog, Analyses & Opinions*, Novembre
- Castellano V. (2017), “We only have rights over operators”. La riappropriazione del “regime di sospetto” da parte dei richiedenti asilo in un centro di prima accoglienza, *Antropologia Pubblica*, 3, 1.
- Castellano V. (2021), *Da etnografa a operatrice legale e ritorno: nodi epistemici e pratiche di ricerca nel sistema di asilo*, ANPIA, <https://anpia.it/da-etnografa-a-operatrice-legale-e-ritorno-nodi-epistemici-e-pratiche-di-ricerca-nel-sistema-di-asilo>.
- Castelli S. (1996), *La mediazione. Teorie e tecniche*, Milano, Raffaello Cortina.
- Castelli S. (2000), La mediazione: alcune precisazioni terminologiche e concettuali, in Bouchard M. e Mierolo G. (a cura di), *Prospettive di Mediazione*, Torino, EGA.
- Castles S. (1995), How nation-states respond to immigration and ethnic diversity, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 21, 3.
- Catarci M. (2011), *L'integrazione dei rifugiati: formazione e inclusione nelle rappresentazioni degli operatori sociali*, Milano, FrancoAngeli.
- Cebulla A. (2018), *Welfare-to-work: New Labour and the US experience*, London, Routledge.
- Celentano S. (2018), Lo status di rifugiato e l'identità politica dell'accoglienza, *Questione giustizia*, 2, <https://www.questionegiustizia.it/rivista/>

- articolo/lo-status-di-rifugiato-e-l-identita-politica-dell-accoglienza\_534.php.
- Ceuppens B., Geschiere P. (2005), Autochthony: Local or Global? New Modes in the Struggle over Citizenship and Belonging in Africa and Europe, *Annual Review of Anthropology*, 34.
- Chabal P., Daloz J.-P. (1999), *Africa Works. Disorder as Political Instrument*, Oxford, James Currey.
- Chauveau J.-P. (2006), How Does an Institution Evolve? Land, Politics, Intergenerational Relations and the Institution of the Tutorat Amongst Autochthones and Immigrants (Gban region, Côte d'Ivoire), in Kuba R., Lentz C. (eds), *Land and the Politics of Belonging in West Africa*, Leiden and Boston, Brill.
- Cheesman N. (2015), *Democracy in Africa: Success, Failures, and the Struggle for Political Reform*, New York, Cambridge University Press.
- Ciabbari L. (a cura di) (2015), *I rifugiati e l'Europa. Tra crisi internazionali e corridoi d'accesso*, Milano, Raffaello Cortina.
- Ciabbari L. (2020), *L'imbroglione mediterraneo. Le migrazioni via mare e le politiche della frontiera*, Milano, Raffaello Cortina.
- Cima R. (2005), *Abitare le diversità. Pratiche di mediazione culturale: un percorso fra istituzioni e territorio*, Roma, Carocci.
- Cioppi A., Seu M. E. (2022), *Buone pratiche dell'accoglienza. Casi studio*, Pisa, Pacini.
- Clapham C. (1998) (ed), *African Guerrillas*, Oxford, James Currey.
- Cohen-Emerique M. (1993), L'approche interculturelle dans le processus d'aide, *Santé mentale au Québec*, 18, 1.
- Cohen-Emerique M. (2017), *Per un approccio interculturale nelle professioni sociali e educative. Dagli inquadramenti teorici alle modalità operative*, Trento, Erickson.
- Cole J., Groes C. (eds) (2016), *Affective Circuits. African Migration to Europe and the Pursuit of Social Regeneration*, Chicago, Chicago University Press.
- Coleman P. T., Kugler K. G., Chatman L. (2017), Adaptive mediation: An

- evidence-based contingency approach to mediating conflict, *International Journal of Conflict Management*, 28, 3.
- Colombo A. (2012), *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Colombo A., Dalla Zuanna G. (2019), Immigration Italian Style, 1977–2018, *Population and Development Review*, 45, 3.
- Colombo A., Impicciatore R., Molinari R. (2020), *L'inevitabile strategia della sanatoria per regolarizzare gli immigrati*, Neodemos.info, 11 febbraio 2020.
- Colombo A. (2012), *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Colucci M. (2018), *Storia dell'immigrazione straniera in Italia*, Roma, Carocci.
- Colucci M., Gallo S., Gargiulo E. (2022), *La residenza contesa*, Bologna, Il Mulino.
- Combahee River Collective (1979), The Combahee River Collective: A Black Feminist Statement, in Z. Eisenstein (ed), *Capitalist Patriarchy and the Case for Socialist Feminism*, New York, Monthly Review Press.
- Conlon D. E., Carnevale P. J., Murnighan J. K. (1994), Intravention: Third-party intervention with clout, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 57.
- Conti C., Bonifazi C., Racioppi F. (2016), Il lavoro delle donne ucraine in Italia tra stabilita e segnali di cambiamento, *Studi Emigrazione*, 52, 202.
- Conti F., Silei G. (2022), *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci.
- Contini M., Demozzi S., Fabbri M., Tolomelli A. (2014), *Deontologia pedagogica. Riflessività e pratiche di resistenza*, Milano, FrancoAngeli.
- Contini M., Genovese A. (1997), *Impegno e conflitto*, Firenze, La Nuova Italia.
- Cooper F. (2002), *Africa since 1940: The Past of the Present*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Cooper F. (2005), *Colonialism in Question. Theory, Knowledge, History*, Berkeley, University of California Press.
- Cooper F. (2008), Possibility and Constraint: African Independence in Historical Perspective, *The Journal of African History*, 49, 2.
- Cooper F. (2021), *Africa contemporanea. Dalla decolonizzazione a oggi*, Roma, Carocci.
- Cornia G. A., Jolly R., Stewart F. (eds) (1987), *Adjustment With a Human Face: Volume I: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Oxford, Oxford University Press.
- Cozzarelli C., Wilkinson A. V., Tagler M. J. (2001), Attitudes toward the poor and attributions for poverty, *Journal of social issues*, 57, 2.
- Cramer C. (2006), *Civil War is Not a Stupid Thing: Accounting for Violence in Developing Countries*, London, Hurst.
- Crenshaw K. (1989), Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, *Feminist Theory and Antiracist Politics*, University of Chicago Legal Forum, 1, 8.
- Crozier M.J., Huntington S.P., Watanuki J. (1975), *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press.
- Cutolo A. (2017), Collaborare o rigettare? L'arcipelago dell'accoglienza e il "mestiere dell'antropologo", *Antropologia Pubblica*, 3, 1.
- Danisi C. (a cura di) (2018), Protezione Internazionale e SOGI, *GenIUS*, 2.
- Darley J. M., Fazio R. H. (1980), Expectancy- confirmation processes arising in the social interaction sequence, *American Psychologist*, 35.
- Davidson B. (1992), *The Black Man's Burden: Africa and the Curse of the Nation-State*, New York, Times Books/Random House.
- De Boer, T., Zieck, M. (2020) The legal Abyss of Discretion in the Resettlement of Refugees, *International Journal of Refugee Law*, 1.
- De Bruycker, P. (2020) The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been, *eumigrationalawblog.eu*, 15.12.2020.
- De Coning C. (2022), Adaptive mediation, in De Coning C., Muto A.,

- Saraiva R. (eds), *Adaptive Mediation and Conflict Resolution: Peace-making, in Colombia, Mozambique, the Philippines, and Syria*, Cham, Palgrave Macmillan.
- De Genova N.P. (2002), Migrant “illegality” and deportability in everyday life, *Annual Review of Anthropology*, 31.
- De Koster W., Achterberg P., Van der Waal J. (2013), The new right and the welfare state: The electoral relevance of welfare chauvinism and welfare populism in the Netherlands, *International Political Science Review*, 34, 1.
- De Mennato P. (1999), *Fonti di una pedagogia della complessità*, Napoli, Liguori.
- De Oliveira R. Soares, Verhoeven H. (2018), Taming Intervention: Sovereignty, Statehood and Political Order in Africa, *Survival*, 60, 2.
- De Pasquale, P. (2020) Il Patto per la migrazione e l’asilo: più ombre che luci, *I Post di AISDUE*, 1.
- De Simone S. (ed) (2020), Refugees in Uganda. Between Politics and Everyday Practices, *Afriche e Orienti*, 1.
- Declich F. (2020), Per un’antropologia della violenza: appunti, in Farina F., Mura B., Sarti R. (a cura di), *Guardiamola in faccia. I mille volti della violenza di genere*, Urbino, Urbino University Press.
- Declich F., Pitzalis F. (a cura di) (2021), *Presenza Migrante Tra Spazi Urbani e Non Urbani. Etnografie Su Processi, Dinamiche e modalità di accoglienza*, Milano, Meltemi.
- Della Noce D. J., Baruch Bush R. A., Folger J. P. (2002), Clarifying the Theoretical Underpinnings of Mediation: Implication for Practice and Policy, *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, 3, 1.
- Della Puppa F., Sanò G. (2020), Oltre le soglie dell’accoglienza. Traiettorie sociali, condizioni materiali e strategie di fronteggiamento di richiedenti asilo e rifugiati in Italia, *Studi Emigrazione*, 220.
- Della Puppa F., Sanò G. (a cura di) (2020), Attraverso i confini dell’accoglienza. Traiettorie sociali, condizioni materiali e strategie di fronteggiamento di richiedenti asilo e rifugiati in Italia, *Studi Emigrazione*, 220.

- Della Puppa F., Sanò G. (2021), The prism of new mobilities. The mobility trajectories of refugees and asylum seekers outside the Italian reception system, *Journal of Modern of Italian Studies*, 26, 5.
- Dembélé O. (2000), La construction économique et politique de la catégorie 'étranger' en Côte d'Ivoire, in La Pape M., Vidal D. (eds), *Côte d'Ivoire: L'année terrible, 1999-2000*, Paris, Karthala.
- Demetrio D. (1990), *Educatori di professione. Pedagogia e didattiche del cambiamento nei servizi extra-scolastici*, Firenze, La Nuova Italia.
- Demetrio D., Favaro G. (1992), *Immigrazione e pedagogia interculturale: bambini, adulti, comunità nel percorso di integrazione*, Firenze, La Nuova Italia.
- Derlega V. J., Cukur C. S., Kuang J. C. Y., Forsyth D. R. (2002), Interdependent construal of self and the endorsement of conflict resolution strategies in interpersonal, intergroup, and international disputes, *Journal of Cross Cultural Psychology*, 33.
- Derrida J., Dufourmantelle A. (2000), *Sull'ospitalità*, Milano, Baldini & Castoldi.
- Deutsch M., Coleman P.T. (2012), Psychological Components of Sustainable Peace: An Introduction, in P. T. Coleman, Deutsch M. (eds), *Psychological components of sustainable peace*, New York, Springer.
- Dewey J. (1951), *Le fonti di una scienza dell'educazione*, Firenze, La Nuova Italia.
- Di Cesare D. (2017), *Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Di Filippo, M. (2019) Richieste d'asilo e rapporti con la Libia: cosa c'è e cosa manca nella dichiarazione, *Il Fatto Quotidiano*, 25.9.2019.
- Diamond L. (1992), The Second liberation, *Africa Report*, 37, 6.
- Di Pascale A. (2020), Il nuovo Patto per l'immigrazione e l'asilo: contentare tutti per accontentare tutti, *eurojus.it*
- Di Pascale, A. (2021) L'immigrazione "legale" nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, *I Post di AISDUE*, 9.

- Dulani B., Mattes R., Logan C. (2013), After a Decade of Growth in Africa, Little Change in Poverty at the Grassroots, *Afrobarometer Policy Brief*, 1, October
- Dumont R. (1991), *Democrazia per l'Africa*, Milano, Elèuthera.
- Durkheim E. (1973), *La Sociologia e l'Educazione*, Roma, Newton Compton.
- Einaudi L. (2007), *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Roma, Laterza.
- Ercolessi M. C. (2009), Democrazia e cittadinanza in Africa al tempo del neoliberismo, *Meridione. Sud e Nord nel mondo*, 9, 2.
- Erdmann G., Engel U. (2007), Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept, *Commonwealth and Comparative Politics*, 45, 1.
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Fabrizi M. (1996), *La competenza pedagogica*, Bologna, Clueb.
- Fabietti U. (1993), *Il sapere dell'antropologia. Pensare, comprendere, descrivere l'altro*, Milano, Mursia editore.
- Fabini G., Firouzi T.O., Vianello F. (a cura di) (2019), *Lungo i confini dell'accoglienza. Migranti e territori tra resistenze e dispositivi di controllo*, Roma, Manifestolibri.
- Facincani M. (2019), Vittimizzazione delle donne migranti nigeriane all'intersezione tra tratta e richiesta d'asilo: un caso studio, in Fabini G., Firouzi Tabar O. e Vianello F. (a cura di), *Lungo i confini dell'accoglienza. Migranti e territori tra resistenze e dispositivi di controllo*, Roma, Manifestolibri.
- Fantozzi P. (2011), Il welfare nel Mezzogiorno, in Ascoli U. (a cura di), *Il welfare in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Faso G., Bontempelli S. (2017), *Accogliere rifugiati e richiedenti asilo. Manuale dell'operatore critico*, Firenze, Briciole CESVOT.

- Fassin D. (2005), Compassion and Repression: the Moral Economy of Immigration Policies in France, *Cultural Anthropology*, 20.
- Fassin D. (2008), The Humanitarian Politics of Testimony: Subjectification through Trauma in the Israeli-Palestinian Conflict, *Cultural Anthropology*, 23, 3.
- Fassin D. (2018), *Ragione umanitaria. Una storia morale del tempo presente*, Roma, DeriveApprodi.
- Fassin E. (2010), National Identities and Transnational Intimacies: Sexual Democracy and the Politics of Immigration in Europe, *Public Culture*, 22, 3.
- Favilli, C. (2020) Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico", *Questione Giustizia*, [questionegiustizia.it](http://questionegiustizia.it)
- Favole A. (2020), Prefazione, Agier M., *Lo Straniero che viene. Ripensare l'ospitalità*, Milano, Raffaello Cortina.
- Ferguson J. (2006), *Global Shadows. Africa in the Neoliberal World Order*, Durham & London, Duke University Press.
- Ferguson J., A. Gupta (2002), 'Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality', *American Ethnologist*, 29, 4.
- Ferrajoli L. (2009), La criminalizzazione degli immigrati. Note a margine della legge n.94/2009, *Questioni di giustizia*, 5.
- Ferrajoli L. (2018), *Manifesto per l'uguaglianza*, Bari, Laterza.
- Ferrera M. (1996), The 'Southern model' of welfare in social Europe, *Journal of European social policy*, 6, 1.
- Ferrera M. (2019), *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino.
- Firouzi Tabar O. (2019), L'accoglienza dei richiedenti asilo tra segregazione e resistenze: un'etnografia a Padova e Provincia, in Fabini G., Firouzi Tabar O., Vianello F. (a cura di), *Lungo i confini dell'accoglienza. Migranti e territori tra resistenze e dispositivi di controllo*, Roma, Manifestolibri.
- Fisher R., Ury W. L., Patton B. (2011), *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in*, New York, Penguin.

- Folgheraiter F. (1998), *Gli operatori nel welfare mix*, Trento, Erickson.
- Forgas J. P., Fiedler K. (1996), Us and Them: Mood effects on intergroup discrimination, *Journal of personality and Social Psychology*, 70.
- Forgas J. P. (1998), On feeling good and getting your way: mood effects on negotiator cognition and bargaining strategies, *Journal of Personality and Social Psychology*, 74.
- Foucault M. (1993), *La cura di sé*, Milano, Feltrinelli.
- Frabboni F., Pinto Minerva F. (2002), *Manuale di pedagogia generale*, Roma-Bari, Laterza.
- Frabboni F., Pinto Minerva F. (2015), *Introduzione alla pedagogia generale*, Roma-Bari, Laterza.
- Franzoni F., Anconelli M. (2014), *La rete dei servizi alla persona. Dalla normative all'organizzazione*, Roma, Carocci.
- Freeman G. P. (1986), Migration and the political economy of the welfare state, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 485.
- Freire P. (1972), *La pedagogia degli Oppressi*, Torino, EGA.
- Fritz J.M. (2004), Derrière la magie: Modèles, approches et théories de médiation, *Esprit Critique*, 3.
- Gaibazzi, P., Bellagamba, A., Dünnwald S., eds., (2017), *Eurafrican Borders and Migration Management: Political Cultures, Contested Spaces and Ordinary Lives*, New York, Palgrave Macmillan.
- Galli R. E. (2003), *Peoples' Spaces and State Spaces: Land and Governance in Mozambique*, Lanham, Lexington Books.
- Galli D. (2013), *Mediazione e conflitti*, Roma, Carocci.
- Gallotti C., Tarabusi F. (2018), Criticità e potenzialità della formazione e della comunicazione nei campi dell'accoglienza: un'introduzione, *Educazione Interculturale*, 16, 2.
- Gatta, F. (2018) Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo, *Diritto Immigrazione Cittadinanza*, 2.

- Genovese A. (2003), *Per una pedagogia interculturale. Dalla stereotipia dei pregiudizi, all'impegno dell'incontro*, Bologna, Bononia University Press.
- Gentili A. M. (1980), *Lo stato-nazione*, in Gentili A. M., Mizzau G., Taddia I. (a cura di), *Africa come storia. Elementi del dibattito sulla natura della transizione nelle società e nei sistemi africani*, Milano, FrancoAngeli.
- Gentili A. M. (2005), *Ethnicity and Citizenship in Sub-Saharan Africa*, in Chabal P., Engel U., Gentili A.M. (eds), *Is Violence Inevitable in Africa?* Leiden, Brill.
- Gentili A. M. (2008), *Il leone e il cacciatore. Storia dell'Africa subsahariana*, Roma, Carocci.
- Gentili A. M. (2017), 'Queremos ser cidadãos': Citizenship in Mozambique from Frelimo to Frelimo, *Citizenship Studies*, 21, 2.
- Geschiere P. (2009), *The Perils of Belonging. Autochthony, Citizenship and Exclusion in Africa & Europe*, Chicago and London, The University of Chicago Press.
- Geschiere P., Jackson S. (2006), Autochthony and the Crisis of Citizenship: Democratization, Decentralization, and the Politics of Belonging, *African Studies Review*, 49, 2.
- Geschiere P., Nyamnjoh F. (2000), Capitalism and Autochthony: The Sawsaw of Mobility and Belonging, *Public Culture*, 12, 2.
- Giametta C. (2017), *The Sexual Politics of Asylum. Sexual orientation and Gender Identity in U.K. Asylum System*, New York, Routledge.
- Giordano C. (2008), Practices of translation and the making of migrant subjectivities in contemporary Europe, *American Ethnologist*, 35, 4.
- Giorgi C. (2022), *Welfare. Attualità e prospettive*, Roma, Carocci.
- 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 alla protezione, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1.
- Giovannetti M. (2020) L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto

- alla protezione, in Giovannetti M., Zorzella N. (a cura di), *Ius migrandi – Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, FrancoAngeli.
- Giovannetti, M. (2021a) Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1.
- Giovannetti, M. (2021b), I perimetri incerti della tutela: la protezione internazionale nei procedimenti amministrativi e giudiziari, *Diritti senza confini* 2021 <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/2883/giovannetti-su-dati-protezione-internazionale-30-04-2021.pdf>
- Giovannetti M., Zorzella N. (a cura di) (2020), *Ius migrandi – Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, FrancoAngeli.
- Giudici D. (2021), Beyond Compassionate Aid: Precarious Bureaucrats and Dutiful Asylum Seekers in Italy, *Cultural Anthropology*, 36, 1.
- Giuffrè M., Marchetti C. (2020), Vivere Insieme. Intimità e quotidianità nelle convivenze interculturali tra rifugiati e italiani a Parma, *Antropologia Pubblica*, 6, 2.
- Giullari B., Caselli D., Whitfield D. (2019), A job like any other? Working in the social sector between transformations of work and the Crisis of welfare, *Sociologia del lavoro*, 155.
- Glick Schiller N., Basch L., Blanc Szanton C. (1992), *Towards a transnational perspective on migration: race, class, ethnicity and nationalism reconsidered*, New York Academy of Sciences, New York.
- Glick-Schiller N., Salazar N. (2013), Regimes of Mobility Across the Globe, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39, 2.
- Gluckman M. (1961), Anthropological problems arising from the African industrial revolution, in Southall A. (ed), *Social change in modern Africa*, London, Oxford University Press.
- Gobbo F. (2000), *Pedagogia interculturale. Il progetto educativo nelle società complesse*, Roma, Carocci.

- Gozzoli C., Regalia C. (2005), *Migrazioni e famiglie. Percorsi, legami ed interventi psicosociali*, Bologna, Il Mulino.
- Granovetter M. (1973), The Strength of Weak Ties, *American Journal of Sociology*, 78, 6.
- Gribaldo A. (2020), *Unexpected Subjects: Intimate Partner Violence, Testimony, and the Law*, London, HAU.
- Grilli M., Gerits F. (eds) (2020), *Visions of African Unity: New Perspectives on the History of Pan-Africanism and African Unification Projects*, Cham, Palgrave Macmillan.
- Grilli S. (2019), *Antropologia delle famiglie contemporanee*, Roma, Carocci.
- Grotti V., Malakasis C., Quagliarello C., Sahraoui N. (2018), Shifting vulnerabilities: gender and reproductive care on the migrant trail to Europe, *Comparative Migration Studies*, 6, 23.
- Gualdani A. (2011), Liveas, *Aggiornamenti sociali*.
- Guazzini F. (2012), Gibuti: una democrazia? *Afriche e orienti*, 14, 1-2.
- Guella F. (2019), Sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e disposizioni in materia di iscrizione anagrafica nel c.d. Decreto Sicurezza, *Osservatorio costituzionale*, 1-2
- Guillaumin C. (1992), *Sexe, race et pratique du pouvoir. L'idée de nature*, Paris, Côté-femmes.
- Gyimah-Boadi E. (2015), Africa's Waning Democratic Commitment, *Journal of Democracy*, 26, 1.
- Hagmann T., Hoehne M. V. (2009), Failures of the State Failure Debate: Evidence from the Somali Territories, *Journal of International Development*, 21, 1.
- Heil, T. (2020), *Comparing Conviviality. Living with difference in Casamance and Catalunya*, Switzerland, Palgrave MacMillan.
- Halisi C. R. D., Kaiser P. J., Ndegwa S. (eds) (1998), Rethinking Citizenship in Africa, *Africa Today*, Special Issue, 45, 4/5.
- Hanlon J. (2004), Renewed Land Debate and the 'Cargo Cult' in Mozambique, *Journal of Southern African Studies*, 30, 3.

- Harrison G. (2010), *Neoliberal Africa: The Impact of Global Social Engineering*, London, Zed Books Ltd.
- Hartung, C. (2017), Global Citizenship Incorporated: Competing Responsibilities in the Education of Global Citizens, *Discourse*, 38, 1.
- Helleiner G. (1994), External Resource Flows, Debt Relief and Economic Development in Sub-Saharan Africa, in Cornia G. A., Helleiner G. (eds), *From Adjustment to Development in Africa. Conflict, Controversy, Convergence, Consensus*, New York, St. Martin's Press.
- Henderson D. A. (1996), *Mediation success: An empirical analysis*, *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, 11.
- Hepner T. R., O'Kane D. (eds) (2009), *Biopolitics, Militarism and Development, Eritrea in the Twenty-First Century*, New York, Berghahn Books.
- Herbst J. (1997), Responding to State Failure in Africa, *International Security*, 21, 3.
- Herbst J. (2000), *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Hill M. (2005), *Le politiche sociali: un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino.
- Hjorth F. (2016), Who benefits? Welfare chauvinism and national stereotypes, *European Union Politics*, 17, 1.
- Hood C. (1991), A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 1.
- Hopkins A. G. (2000), Quasi-states, Weak States and the Partition of Africa, Review of *International Studies*, 26, 2.
- Hutchful E. (1991), *Reconstructing Political Space: Militarism and Constitutionalism in Africa*, in I. Shivji (ed), *State and Constitutionalism. An Africa Debate on Democracy*, Harare, SAPES Trust.
- Hyden G. (1980), *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press
- Idos (2022), *Dossier statistico immigrazione*, Roma, Edizioni Idos.

- Impicciatore R. (2019), *L'accordo per i lavoratori italiani in Germania*, Il Mulino, <https://www.rivistailmulino.it/a/20-dicembre-1955>
- Impicciatore R., Ortensi L.E., Conti C. (2021), Migrazioni internazionali e popolazioni immigrate, in Billari F., Tomassini C. (a cura di), *Rapporto sulla popolazione. L'Italia e le sfide della demografia*, Bologna, Il Mulino.
- Impicciatore R., Strozza S. (2015), Migrazioni internazionali e interne di italiani e stranieri, in De Rose A., Strozza S. (a cura di), *Rapporto sulla popolazione. L'Italia nella crisi economica*, Bologna, Il Mulino.
- INPS (Istituto nazionale della previdenza sociale) (2017), *XVI Rapporto annuale*, Roma, INPS.
- ISTAT (2021), *La spesa dei comuni per i servizi sociali, anno 2018*, [https://www.istat.it/it/files//2021/02/Report\\_Spesa-sociale-dei-comuni\\_rev.pdf](https://www.istat.it/it/files//2021/02/Report_Spesa-sociale-dei-comuni_rev.pdf).
- James D. (2007), Property and Citizenship in South African Land Reform, in Dorman S., D. Hammett D., Nugent P. (eds), *Making Nations, Creating Strangers. States and Citizenship in Africa*, Leiden, Brill.
- Jefferess D. (2008), Unsettling cosmopolitanism: Global citizenship and the cultural politics of benevolence, *Critical Literacy: Theories and Practices*, 2, 1.
- Jex S. M., Bliese P. D. (1999), Efficacy beliefs as a moderator of the impact of work-related stressor: A multilevel study, *Journal of Applied Psychology*, 84.
- Johnston M., Moran M., Pitcher A. (2009), Rethinking Patrimonialism and Neopatrimonialism in Africa, *African Studies Review*, 52, 1.
- Jooste N., Heleta S. (2017), Global Citizenship Versus Globally Competent Graduates, *Journal of Studies in International Education*, 21, 1.
- Joppke C. (2004), The Retreat of Multiculturalism in the Liberal State: Theory and Policy, *British Journal of Sociology*, 55, 2.
- Joppke C. (2010), *Citizenship and Immigration*, London, Polity Press.
- Jørgensen M.B., Thomsen T.L. (2016), Deservingness in the Danish context: Welfare chauvinism in times of crisis, *Critical Social Policy*, 36,3.
- Joseph R. A. (2003), Africa: States in Crisis, *Journal of Democracy*, 14, 3.

- Jourdan L. (2010), *Generazione Kalashnikov. Un antropologo dentro la guerra in Congo*, Roma-Bari, Laterza.
- Kanizsa S., Tramma S. (2011), *Introduzione alla pedagogia e al lavoro educativo*, Roma, Carocci.
- Kaunda K. (1966), *A Humanist in Africa*, London, Longman.
- Kazepov J., Barberis E. (2013), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali in Italia*, Roma, Carocci.
- Keller E. J. (2014), *Identity, Citizenship, and Political Conflict in Africa*, Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press.
- Kelman, H.C. (2005), Building trust among enemies, *International Journal of Intercultural Relations*, 29.
- Keynes J.M. (1973), *The Collected Writings of John Maynard Keynes, vol. VII. The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londra, Macmillan.
- Khosravi S. (2019), *Io sono confine*, Milano, Eléuthera.
- Kinchin N. (2021), Technology, Displaced? The Risks and Potential of Artificial Intelligence for Fair, Effective, and Efficient Refugee Status Determination, *LiC* [Internet], 37, 3.
- Kitschelt H. (1997), *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Kobelinsky C. (2012), 'Sont-ils des vrais réfugiés?' Les tensions morales dans la gestion quotidienne de l'asile, in Fassin D. (ed), *Economies morales contemporaines*, Paris, La Découverte.
- Kolb D. M., Rubin J. Z. (1991), Mediation through a disciplinary prism, in Bazerman M. H., Lewicki R. J. e Shepperd B. H. (eds), *Research on negotiation in organizations*, Greenwich, CT, JAI.
- Kopytoff I. (1987), The Internal African Frontier: The Making of African Political Culture, in Kopytoff I. (ed), *The African Frontier. The Reproduction of Traditional African Societies*, Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press.
- Koser K. (2009), *Le migrazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino.

- Krause U. (2015), A Continuum of Violence? Linking Sexual and Gender-based Violence during Conflict, Flight, and Encampment, *Refugee Survey Quarterly*, 34, 4.
- Kressel K. (2014), The Mediation of Conflict: Context, Recognition, and Practice, in M. Deutsch, P.T. Coleman and E.C. Marcus (eds), *The Handbook of Conflict Resolution Theory and Practice*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Kressel K., Pruitt D. G. (1989), *Mediation research: The process and effectiveness of third-party intervention*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Kriesberg L. (2007), *Constructive conflicts: From escalation to resolution*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Laakso L., Olukoshi A. O. (1996), The Crisis of the Post-Colonial Nation-State Project in Africa, in Olukoshi A. O., Laakso L. (eds), *Challenges to the Nation-State in Africa*, Uppsala, The Nordic Africa Institute.
- Lanzetta J. T. (1989), Expectations of cooperation and competition and their effects on observers' vicarious emotional responses, *Journal of Personality and Social Psychology*, 56.
- Le Bourdon M. (2019), The role of informal spaces in Global Citizenship Education, in Bourn D. (ed), *The Bloomsbury Handbook of Global education and learning*, London, Bloomsbury.
- Lehman D. R., Chiu C., Schaller M. (2004), Psychology and culture, *Annual Review of Psychology*, 55.
- Lehti M. (2019), *The Era of Private Peacemakers: A New Dialogic Approach to Mediation, Rethinking Peace and Conflict Studies*, London, Palgrave Macmillan.
- Leogrande A. (2015), *La Frontiera*, Milano, Feltrinelli.
- Léonard S., Kaunert C. (2019), The development of the Common European Asylum System (CEAS), in *Refugees, security and the European Union*, London and New York, Routledge.
- Lewis D. (2002), Civil Society in African Contexts: Reflections on the Usefulness of a Concept, *Development and Change*, 33, 4.

- Leys C. (1996), *The Rise and Fall of Development Theory*, Oxford, James Currey.
- Lindbeck A. (1995), Hazardous welfare-state dynamics, *The American Economic Review*, 85, 2.
- Lutz H. (2014), Intersectionality's (Brilliant) Career – How to Understand the Attraction of the Concept? *Working paper series, Gender diversity and migration*, Frankfurt, Goethe University.
- Lynch G., Crawford G. (2011), Democratization in Africa 1990–2010: An Assessment, *Democratization*, 18, 2.
- Macamo E. S. (1996), A nação moçambicana como comunidade de destino, *Lusotopie*, 3, 1.
- Madama I. (2010), *Le politiche di assistenza sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Mai N. (2016), Assembling Samira: Understanding sexual humanitarianism through experimental filmmaking, *Antiatlas Journal*, 1
- Maisano, L. (2001), Le porte d'Europa. Inchiesta sull'immigrazione clandestina, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1
- Maizels A. (1992), *Commodities in Crisis: The Commodity Crisis of the 1980s and the political Economy of International Commodity Policies*, Oxford, Clarendon Press.
- Malkki L. (1996), Speechless emissaries: refugees, humanitarianism, and dehistoricization, *Cultural Anthropology*, 11, 3.
- Mamdani M. (1990), The Social Basis of Constitutionalism in Africa, *Journal of Modern African Studies*, 28, 3.
- Mamdani M. (1996), *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, Princeton University Press.
- Mannion G., Biesta G., Priestley M., Ross, H. (2011), The Global Dimension in Education and Education for Global Citizenship: Genealogy and Critique, *Globalisation, Societies and Education*, 9, 3-4.
- Marabello S. (2020a), Legami e infrastrutture di convivialità tra autoctoni e migranti, in D'Acunto G., Marabello C. (a cura di), *Mappe. Architetture, cinema, cartografie, immagini del presente*, Milano, Mimesis.

- Marabello S., (2020b), Sul tempo delle madri forzate: tattiche e aspirazioni, *Studi Emigrazione*, 220.
- Marabello S., Parisi M. L. (2020), Convivere con l'alterità: i legami, gli spazi e il lockdown, *Antropologia Pubblica*, 6, 2.
- Marabello S., Parisi M. L. (2021), Migrating alone, Living Together. Reframing Unaccompanied Minors across local Bologna Policies and Citizenship, in Della Puppa F., Sanò G. (eds), *Stuck and Exploited. Refugees and Asylum Seekers in Italy between Exclusion, Discrimination, and Struggles*, Venezia, Ca' Foscari Editions.
- Marabello S., Riccio B. (a cura di) (2020), Spazi di convivialità? Convivere e co-abitare con migranti in Italia, *Antropologia Pubblica*, 6, 2.
- Marabello S., Riccio B. (2021), Convivere, in Ceschi S., Stocchiero A. (a cura di), *Una strada accidentata. Italia e Europa tra politiche migratorie e processi di integrazione*, Roma, Donzelli.
- Marchetti C., Pinelli B. (a cura di) (2017), *Confini d'Europa. Modelli di controllo e informali*, Milano, Raffaello Cortina.
- Marchegiani, M. (2020) Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo sotto il prisma della nozione di vulnerabilità , *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, Novembre.
- Marcuzzo M.C. (2005), Una nota su Keynes e Beveridge, Lettere e Commenti, 1910-1946, *Economia & Lavoro*, 39.
- Marcuzzo M.C. (2010), Whose Welfare State? Beveridge vs Keynes, in Backhouse R., Nishizawa T. (eds), *No Wealth but Life: Welfare Economics and the Welfare State in Britain 1880-1945*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mareschal P. M. (2002), Mastering the art of dispute resolution: Best practices from the FMCS, *International Journal of Public Administration*, 25.
- Marin, L. (2020) Waiting (and Paying) for Godot: analyzing the systemic consequences of the solidarity crisis in EU asylum law, *European journal of migration and law*, 1.

- Marinai, S. (2020) Il rafforzamento del controllo digitale nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, *I Post di AISDUE*, 8.
- Marra C. (2012), *La casa degli immigrati. Famiglie, reti e trasformazioni sociali*, Milano, Franco Angeli.
- Marshall-Fratani R. (2007), The War of 'Who is Who': Autochthony, Nationalism and Citizenship in the Ivorian Crisis, in Dorman S., Hammett D., Nugent P. (eds), *Making Nations, Creating Strangers: States and Citizenship in Africa*, Leiden and Boston, Brill.
- Maslow A. H. (1954), *Motivation and personality*, New York, Harper Row.
- Massad J. (2008), *Desiring Arabs*, Chicago, University of Chicago Press.
- Matera V. (2017), *Antropologia contemporanea. La diversità culturale in un mondo globale*, Bari-Roma, Laterza.
- Mathieu N.-C. (1991), *L'anatomie politique. Catégorisations et idéologies du sexe*, Paris, Côté-femmes.
- Mazrui A. (1980), *The African condition: A political diagnosis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mazrui A. M., Mutunga W. (eds) (2004), *Debating the African Condition: Ali Mazrui and His Critics. Race, gender, and culture conflict*, Vol. 1, Trenton and Asmara, Africa World Press.
- Mbembe A. (2001a), Ways of Seeing: Beyond the New Nativism. Introduction, *African Studies Review*, 44, 2.
- Mbembe A. (2001b), *On the Postcolony*, Berkeley, University of California Press.
- Mbembe A. (2008), Che cos'è il pensiero postcoloniale? *Aut Aut*, 339.
- Mbembe A. (2016), *Nanorazzismo. Il corpo notturno della democrazia*, Bari-Roma, Laterza.
- Mead M. (1928), *The Coming of Age in Samoa: A Psychological Study of Primitive Youth for Western Civilisation*, New York, William Morrow & Company.
- Mead M. (1935), *Sex and Temperament in Three Primitive Societies*, London, George Routledge & Sons.

- Mead M. (1949), *Male and Female: A Study of the Sexes in a Changing World*, New York, William Morrow & Co.
- Medici A. M., Pallotti A., Zamponi M. (2017), *L'Africa contemporanea*, Firenze, Le Monnier-Mondadori.
- Melber H. (2015), Post-liberation Democratic Authoritarianism: The Case of Namibia, *Politikon*, 42, 1.
- Melber H. (2022), Africa's Middle Classes, *Africa Spectrum*, 57, 2.
- Mencacci E. (2015), Tra tecnologie del ricordo e produzione di verità: memoria e narrazione nelle politiche di asilo, *Encyclopaideia*, XIX, 41.
- Mencacci E., Spada S. (2017), Andare oltre. Per un'antropologia pubblica dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, *Antropologia Pubblica*, 3, 1.
- Merlone U. (2015), *Negoziare in modo efficace*, Bologna, Il Mulino.
- Mewes J., Mau S. (2012), Unraveling working-class welfare chauvinism, in Svallfors S. (ed), *Contested welfare states: Welfare attitudes in Europe and beyond*, Stanford, Stanford, University Press.
- Milani L. (2000), *Competenza pedagogica e progettualità educativa*, Brescia, La Scuola.
- Milliken J., Krause K. (2002), State Failure, State Collapse and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies, *Development and Change*, 33, 5.
- Milliken J. (ed) (2003), *State Failure, Collapse and Reconstruction*, Malden, MA and Oxford, Blackwell.
- Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Repubblica Italiana (MAECI) (2018), *2nd Italy-Africa Ministerial Conference, Concept Note*, Rome, 25 October 2018.
- Ministero dell'Interno, UNHCR (2021), *Emersione e referral delle persone sopravvissute a – o a rischio di – violenza di genere nel contesto della procedura di asilo. Procedure Operative Standard per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*.
- Mitchell J. C. (1966), Theoretical Orientation in African Urban Studies,

- in Banton A. (ed), *The Social Anthropology of Complex Societies*, London, Tavistock.
- Mkandawire T. (1999), Crisis Management and the Making of ‘Choiceless Democracies’, in R. Joseph (ed), *State, Conflict and Democracy in Africa*, Colorado and London, Lynne Rienner Publishers Inc.
- Mkandawire T. (2001), Thinking about Developmental State in Africa, *Cambridge Journal of Economics*, 25, 3.
- Mkandawire T. (2005), African Intellectuals and Nationalism, in Mkandawire T. (ed), *African Intellectuals. Rethinking Politics, Language, Gender and Development*, London, Zed Books.
- Mkandawire T. (2010), ‘Good Governance’: The Itinerary of an Idea, in Cornwall A., Eade D. (eds), *Deconstructing Development Discourse. Buzzwords and Fuzzwords*, Rugby, Practical Action Publishing.
- Molinari R., Impicciatore R., Ortensi L.E. (2022), Percorsi di regolarizzazione ed esiti nel mercato del lavoro degli immigrati in Italia. Paper presentato al IV convegno SISEC (Società Italiana di Sociologia Economica), Torino, 30 gennaio-1 febbraio 2020.
- Morgese, G. (2018) *La solidarietà tra Stati membri dell’Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, Cacucci.
- Morgese, G. La ‘nuova’ solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco? *federalismi.it*, Focus Human Rights, 28.12.2020.
- Morin E. (2001), *I sette saperi necessari all’educazione del futuro*, Milano, Raffaello Cortina.
- Morlicchio E., Tuorto D. (2023), Poverty, the battle against stigmatization and the role of public sociology, in Bifulco L., Borghi V. (ed), *Research Handbook on Public Sociology*, London, Routledge.
- Muehlebach A. (2012), *The Moral Neoliberal. Welfare and Citizenship in Italy*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Mueller S. (2008), The Political Economy of Kenya’s Crisis, *Journal of Eastern African Studies*, 2, 2.

- Murray Li T. (2000), Articulating Indigenous Identity in Indonesia: Resource Politics and the Tribal Slot, *Comparative Studies in Society and History*, 42.
- Murray C. (1984), *Losing Ground: American Social Policy, 1950–1980*, New York, NY, Basic.
- Nafziger W. (1993), *The Debt Crisis in Africa*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Naldini M., Santero A. (2019), Politiche famigliari anche per gli stranieri, *Il Mulino. Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 5.
- Neocosmos M. (2001), Towards Understanding New Forms of State Rule in [Southern] Africa in the Era of Globalization, *African Journal of Political Science*, 6, 2.
- Neocosmos M. (2007), Development, Social Citizenship and Human Rights: Re-thinking the Political Core of an Emancipatory Project in Africa, *Africa Development*, 32, 4.
- Nistri G. (2018), Abitare il confine: attori e contesti nell'esperienza dell'accoglienza carioica, *Educazione Interculturale*, 16, 1.
- Noll, G. (2002) Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the Common European Asylum System and the goal of a common asylum procedure, *Danish Center for Human Rights*
- Novara D. (2001), *Obiettivo rapporti*, Torino, EGA Paravia.
- Novicka, M. Vertovec, S. (2013), Introduction. Comparing convivialities: Dreams and realities of living-with-difference, *European Journal of Cultural Studies*, 17, 4.
- Nugent P., D. Hammett, Dorman S. (eds) (2007), *Making Nations, Creating Strangers: States and Citizenship in Africa*, Leiden, Brill.
- Nyerere J. K. (1966a), The African and Democracy, in Nyerere J. K., *Freedom and Unity – Uhuru na umoja*, Oxford University Press, Dar es Salaam.
- Nyerere J. K. (1966b), Broadcast on Becoming Prime Minister, in Nyerere

- J. K., *Freedom and Unity – Uhuru na umoja*, Oxford University Press, Dar es Salaam.
- Nzongola-Ntalaja G. (2007), The Politics of Citizenship in the Democratic Republic of Congo, in Dorman S., Hammett D., Nugent P. (eds), *Making Nations, Creating Strangers. States and Citizenship in Africa*, Leiden, Brill.
- O’Meally S. (2014), The Contradictions of Pro-poor Participation and Empowerment: The World Bank in East Africa, *Development and Change*, 45, 6.
- O’Connor K. M., Arnold J. A. (2001), Distributive spirals: Negotiation impasses and the moderating role of self-efficacy, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 84.
- O’Connor J. (2017), *The fiscal crisis of the state*, London, Routledge.
- Offe C. (1984), *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge MA, Massachusetts Institute of Technology Press.
- Olivier de Sardan J.-P. (2008), Researching the Practical Norms of Real Governance in Africa, *APPP Discussion Paper No. 5*, London, Overseas Development Institute.
- Olukoshi A. (1998), The Elusive Prince of Denmark. Structural Adjustment and the Crisis of Governance in Africa, *Research report No. 104*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet.
- Ong A. (2005), *Da rifugiati a cittadini. Pratiche di governo nella nuova America*, Milano, Cortina.
- Otayek R. (2009), La problématique “africaine” de la société civile, in Gazibo M., Thiriot C. (eds), *La politique en Afrique. État des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala.
- Oxfam (2015), Education for Global Citizenship. A guide for schools, OXFAM.
- Oxley L., Morris P. (2013), Global Citizenship: A Typology for Distinguishing Its Multiple Conceptions, *British Journal of Educational Studies*, 61, 3.
- Paffenholz T. (2021), Perpetual Peacebuilding: A New Paradigm to Move

- Beyond the Linearity of Liberal Peacebuilding, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 15, 3.
- Palidda, S. (1999), Effetti perversi di una politica ostile alle migrazioni, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1.
- Pallotti A. (2008), Tanzania: Decentralising Power or Spreading Poverty? *Review of African Political Economy*, 35, 2.
- Pallotti A. (2013), *Alla ricerca della democrazia. L'Africa sub-sahariana tra autoritarismo e sviluppo*, Soveria Mannelli, Rubettino.
- Pallotti A., Tornimbeni C. (2021), Democracy in sub-Saharan Africa: Historical Legacies, International Pressures and New Political Challenges', in Fargion V., Gazibo M. (eds), *Revisiting EU-Africa Relations in a Changing World*, Cheltenham, Glos, Edward Elgar Publishing.
- Parfitt T., Riley S. (1994), *Economic Adjustment and Democratization in Africa*, in Walton J., Seddon D. (eds), *Free Markets and Food Riots. The Politics of Global Adjustment*, Oxford, Blackwell.
- Pashby K. (2018), Global Citizenship Education as a UNESCO key theme, in Shultz L., Pillay T. (eds), *Global Citizenship, Common Wealth and Uncommon Citizenships*, Leiden, Brill.
- Pashby K., da Costa M., Stein S., Andreotti V. (2020), A meta-review of typologies of global citizenship education, *Comparative Education*, 56, 2.
- Passemiers L. (2018), The Pan Africanist Congress and the Congo Alliance, 1963–1964, *South African Historical Journal*, 70, 1.
- Pettigrew T. F., Meertens R. W. (1995), Subtle and blatant prejudice in Western Europe, *European Journal of Social Psychology*, 25, 1.
- Piasere L. (2002), *L'etnografo imperfetto*, Bari-Roma, Laterza.
- Pierson P. (ed) (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Pigozzi M.J. (2006), A UNESCO view of global citizenship education, *Educational Review*, 58, 1.
- Pilotto C. (2010), Dal servizio sessuale alla prostituzione. Una ricerca etnografica tra prostitute francesi e migranti, in V. Ribeiro Corossacz e A.

- Gribaldo (a cura di), *La produzione del genere. Ricerche etnografiche sul femminile e il maschile*, Verona, Ombre Corte.
- Pilotto C. (2018), Politiche dell'accoglienza. Lavoro, welfare e diritti di cittadinanza nell'Europa dell'asilo, *Antropologia Pubblica*, 4, 2.
- Pilotto C. (2023, in corso di pubblicazione), Che genere di accoglienza? Politiche della cura e lavoro dell'accoglienza in Italia, in Tarabusi F. e Gallotti C. (a cura di), *Antropologia e Servizi*, Milano, Ledizioni.
- Pinelli B. (2010), Soggettività e sofferenza nelle migrazioni delle donne richiedenti asilo in Italia, in Ribeiro Corossacz V. e Gribaldo A. (a cura di), *La produzione del genere. Ricerche Etnografiche sul femminile e sul maschile*, Verona, Ombre Corte.
- Pinelli B. (2011), Attraversando il Mediterraneo. Il sistema campo in Italia: violenza e soggettività nelle esperienze delle donne, *Lares*, LXXVII, 1.
- Pinelli B. (a cura di) (2013), Migrazioni e Asilo Politico, *Antropologia*, 15.
- Pinelli B. (2017a), Control and abandonment: The power of surveillance on refugees in Italy, during and after the Mare Nostrum operation, *Antipode*, 50, 3.
- Pinelli B. (2017b), Salvare le rifugiate: gerarchie di razza e di genere nel controllo umanitario delle sfere d'intimità, in Mattalucci C. (a cura di), *Antropologia e riproduzione. Fratture e ricomposizioni della procreazione e della genitorialità in Italia*, Milano, Raffaello Cortina.
- Pinelli B. (2019), *Migranti e rifugiate. Antropologia, genere e politica*, Milano, Raffaello Cortina.
- Pinelli B., Ciabbari L. (a cura di) (2015), *Dopo l'approdo. Un racconto per immagini e parole sui richiedenti asilo in Italia*, Firenze, Editpress.
- Pinotti P. (2017), Clicking on Heaven's Door: The Effect of Immigrant Legalization on Crime, *American Economic Review*, 107, 1.
- Piselli F. (1995), *Reti. Le analisi di network nelle scienze sociali*, Roma, Donzelli.
- Pistoia, E. (2020) Il nuovo Patto e la gestione degli sbarchi, *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, Novembre.

- Pistoia E. (2020), Rafforzamento della politica dei rimpatri e uso più esteso della detenzione, *Diritto pubblico*, 1.
- Pitt Rivers J. A. (1968), The stranger, the guest and the hostile host: introduction to the study of the laws of hospitality, in Peristiany J. G. (ed), *Contributions to Mediterranean sociology: Mediterranean rural communities and social change*, Paris, Mouton.
- Pitzalis S. (2020a), Genere e violenza nell'iter legale di richiesta asilo in Italia: riflessioni antropologiche sulle esperienze delle donne, in Farina F., Mura B. e Sarti R., *Guardiamola in faccia. I mille volti della violenza di genere*, Urbino, Urbino University Press.
- Pitzalis S. (2020b), Il continuum dell'emergenza. Criticità strutturali e mutamenti nel sistema di accoglienza prima e durante la pandemia da Covid-19, *Illuminazioni*, Supplemento 9, 53 (luglio-settembre).
- Pitzalis S. (2022), Eterocronia nell'emergenza migranti: tempo dell'attesa e tempo frenetico nel sistema d'asilo/accolgienza italiano, *Antropologia*, 9, 2.
- Ponzini G., Pugliese E. (a cura di) (2008), *Un sistema di welfare mediterraneo*, Roma, Donzelli.
- Portera A. (2013), *Competenze interculturali. Teoria e pratica nei settori scolastico-educativo, giuridico, aziendale e della mediazione*, Milano, FrancoAngeli.
- Prashad V. (2014), *The Poorer Nations: A Possible History of the Global South*, London, Verso.
- Presidenza del consiglio dei ministri, Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, Ministero degli affari esteri (2009), Legislazione, in *Diritti in crescita, terzo-quarto rapporto delle Nazioni unite sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Firenze.
- Ranci C., Pavolini E. (2014), *Le politiche di welfare*, Bologna, Il Mulino.
- Quagliarello C. (2018), Continuum de violence et agentivité dans la migration féminine du Nigeria vers l'Europe, *Autrepart*, 85, 1.
- Quagliariello C. (2021), Caring for Others Managing Migrants: Local and

- Institutional Hospitality in Lampedusa (Italy), in Grotti C., Brightman M. (eds), *Migrant Hospitalities in the Mediterranean: Encounters with Alterity in Birth and Death*, New York, Palgrave.
- Quassoli F. (2006), *Riconoscersi. Differenze culturali e pratiche comunicative*, Milano, Raffaello Cortina.
- Quattrocchio A., D'Alessandro M. (2021), *Ascolto e mediazione*, Milano, FrancoAngeli.
- Queirolo Palmas L., Rahola F. (2020), *Underground Europe. Lungo le rotte dei migranti*. Roma, Meltemi.
- Raeymaekers T., Menkhaus K., Vlassenroot K. (2008), State and Non-state Regulation in African Protracted Crises: Governance Without Government? *Afrika Focus*, 21, 2.
- Ranci Ortigosa E. (2004), *Il Piano di zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Roma, Carocci Faber.
- Ranci Ortigosa E. (2015), Valori e significato dei Piani di zona, in Battistella A., De Ambrogio E.,
- Reimers F. M., Chopra V., Chung C. K., Higdon J., O'Donnell E. B. (2016), *Empowering Global Citizens: A World Course*, CreateSpace Independent Publishing Platform.
- Remotti F. (1997), *Contro l'identità*, Roma-Bari, Laterza.
- Reno W. (1998), *Warlord Politics and African States*, Boulder, CO, Lynne Rienner.
- Ribeiro Corossacz V. (2013), L'intersezione di razzismo e sessismo. Strumenti teorici per un'analisi della violenza maschile contro le donne nel discorso pubblico, *Antropologia*, 15.
- Ribeiro Corossacz V., Gribaldo A. (a cura di) (2010), *Sul campo del genere. Ricerche etnografiche sul femminile e sul maschile*, Verona, Ombre Corte.
- Ricci, C. (2020) The Necessity for Alternative Legal Pathways: The Best Practice of Humanitarian Corridors Opened by Private Sponsors in Italy, *German Law Journal*, 21.

- Riccio B. (2014), Antropologia e migrazioni: un'introduzione, in Riccio B. (a cura di) *Antropologia e Migrazioni*, Roma, CISU.
- Riccio B. (2016), From Internal to Transnational Mobilities. An Introduction, in Riccio B. (a cura di), *From Internal to Transnational Mobilities*, Bologna, Libri di Emil.
- Riccio B. (2019), Infrastrutture umane di mobilità e accoglienza, in Ferrari D., Mugnaini F. (a cura di), *Europa come rifugio? La condizione di rifugiato tra diritto e società*, Siena, Betti Editrice.
- Riccio B., Tarabusi F. (2018a), Dilemmi, mediazioni e opportunità nel lavoro di accoglienza rivolto a rifugiati e richiedenti asilo: un'introduzione, *Educazione Interculturale*, 16, 1.
- Riccio B., Tarabusi F. (a cura di) (2018b), Dilemmi, mediazioni e pratiche nel lavoro dell'accoglienza rivolta a rifugiati e richiedenti asilo, *Educazione Interculturale*, 16, 1.
- Richards P. (1998), *Fighting for the Rain Forest: War, Youth and Resources in Sierra Leone*, Oxford, James Currey.
- Rimoldi L., Pozzi G. (a cura di) (2022), *Pensare un'antropologia del welfare. Etnografie dello stato sociale in Italia*, Milano, Meltemi.
- Rosenthal R. (1974), *On the Social Psychology of the Self-Fulfilling Prophecy: Further Evidence for Pygmalion Effects and Their Mediating Mechanisms*, New York, MSS, Corporation Modular Publisher.
- Rosina A., Impicciatore R. (2022), *Storia demografica d'Italia. Crescita, crisi e sfide*, Roma, Carocci.
- Rossi G. (2022a), I flussi migratori in Italia e l'Accoglienza in Emilia-Romagna e a Bologna: l'evoluzione di un sistema, in Cioppi A., Seu M.E. (2022), *Buone pratiche dell'accoglienza. Casi studio*, Pisa, Pacini.
- Rossi G. (2022b), Tracciare punti fermi tra destrutturazione e riforma del sistema di accoglienza in Italia, in Cioppi A., Seu M. E. (2022), *Buone pratiche dell'accoglienza. Casi studio*, Pisa, Pacini.
- Rostow W.W. (1960), *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press

- Rubin G. (1975), *The Traffic in Women. Notes on the “Political Economy” of Sex*, in Reiter R. (a cura di), *Toward an anthropology of women*, New York, Monthly Review Press.
- Sacchetto D., Vianello F.A. (2013), *Crisi economica e migranti: il ritorno del lavoratore povero, Mondi migranti*, 1.
- Sacchi P., Viazzo P. P. (a cura di) (2003), *Più di un Sud. Studi antropologici sull’immigrazione a Torino*, Milano, FrancoAngeli.
- Said E. (1998), *Cultura e imperialismo*, Roma, Gamberetti.
- Salinaro M. (2021), *Temporanei Permanenti. Migranti e operatori dell’accoglienza: paradossi politici e traiettorie pedagogiche*, Foggia, Edizioni del Rosone.
- Sanò G. (2022), *Welfare locali, percorsi di mobilità e autonomia di persone migranti. Etnografie del Mezzogiorno d’Italia*, in Rimoldi L., Pozzi G. (a cura di), *Pensare un’antropologia del welfare. Etnografie dello stato sociale in Italia*, Milano, Meltemi.
- Sanò G., Della Puppa F. (2020), *Il prisma della (im)mobilità. Pratiche di appaesamento e esperienze di immobilità di richiedenti asilo e rifugiati*, in un’etnografia multisituata tra Nord e Sud Italia, *Studi Emigrazione*, 220.
- Santerini M. (2017), *Da stranieri a cittadini. Educazione interculturale e mondo globale*, Milano, Mondadori.
- Saraceno C. (2021), *Il welfare. Modelli e dilemmi della cittadinanza sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Sayad A. (2002), *La doppia assenza. Dalle illusioni dell’emigrato alle sofferenze dell’immigrato*, Milano, Raffaello Cortina.
- Savino, M. (2018) *Refashioning Resettlement: From Border Externalization to Legal Pathways for Asylum*, in S. Carrera, A.P.L. den Hertog, M. Panizzon, D. Kostakopoulou (a cura di), *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Leiden, Brill.
- Sbriccoli T. (2017), *Discipline al lavoro. Sull’ambiguità del ruolo dell’antropologo nell’accoglienza italiana*, *Antropologia Pubblica*, 3, 1.

- Schattle H. (2008), Education for Global Citizenship: Illustrations of Ideological Pluralism and Adaptation, *Journal of Political Ideologies*, 13, 1.
- Schiavone G. (2022), L'esperienza italiana dell'accoglienza per gli sfollati dell'Ucraina: un approccio utile a una riforma del sistema di accoglienza? *Dossier Statistico Immigrazione 2022*, Roma, Centro Studi e Ricerche IDOS.
- Scott J. (1985), *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven, Yale University Press.
- Segatti A. (2011), Reforming South African Immigration Policy in the Postapartheid Period (1990–2010), in Segatti A. e Landau L.B. (eds), *Contemporary Migration to South Africa. A Regional Development Issue*, Washington, The World Bank.
- Sendra P., Sennet R. , *Progettare il disordine*, Treccani, Roma, 2022.
- Servizio Centrale SPRAR (2018), *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, <https://www.retesai.it/attivazione-e-gestione-di-servizi-di-accoglienza-e-integrazione>.
- Shulman H. A. (1996), Using developmental principles in violence prevention, *Elementary School Guidance and Counselling*, 30.
- Shultz L. (2007), Educating for Global Citizenship: Conflicting Agendas and Understandings. *Alberta Journal of Educational Research*, 53, 3.
- Signorini V. (2021), *Il diritto d'asilo sta morendo? Storia dell'accoglienza in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Simone, A. M. (2015), The Urban Poor and Their Ambivalent Exceptionalities: Some Notes from Jakarta, *Current Anthropology*, 56, S 11.
- Soares de Oliveira R. (2011), Illiberal Peacebuilding in Angola, *Journal of Modern African Studies*, 42, 9.
- Sorgoni B. (a cura di) (2011a), *Etnografia dell'accoglienza. Rifugiati e richiedenti asilo a Ravenna*, Roma, CISU.
- Sorgoni B. (2011b), *Pratiche Ordinarie per Presenze Straordinarie*. Ac-

- coglienza, Controllo e Soggettività nei Centri per Richiedenti Asilo in Europa, *Lares*, LXXVII, 1.
- Sorgoni B. (2013), Chiedere asilo. Racconti, traduzioni, trascrizioni, *Antropologia*, XIII, 15.
- Sorgoni B. (2022), *Antropologia delle migrazioni. L'età dei rifugiati*, Carocci, Roma.
- Spivak Gayatri C. (2012), *An Aesthetic Education in the Era of Globalization*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Stein S. (2015), Mapping Global Citizenship, *Journal of College and Character*, 16, 4.
- Stewart F. (1994), Are Short-term Policies Consistent with Long-term Development Needs in Africa? in Cornia G. A., Helleiner G. (eds), *From Adjustment to Development in Africa. Conflict, Controversy, Convergence, Consensus*, New York, St. Martin's Press.
- Strathern M. (1992), *After Nature. English Kinship in the Late Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Szeftel M. (1998), Misunderstanding African Politics: Corruption and the Governance Agenda, *Review of African Political Economy*, 25, 76.
- Tabet P. (2004), *La grande beffa. Sessualità delle donne e scambio sessuo-economico*, Rubettino, Soveria Mannelli.
- Taliani S. (2019), *Il tempo della disobbedienza. Per un'antropologia della parentela nella migrazione*, Verona, Ombre Corte.
- Tarabusi F. (2010), *Dentro le politiche. Servizi, progetti, operatori: sguardi antropologici*, Rimini, Guaraldi.
- Tarabusi F. (2019), Diversamente etnografi. Metodi e strumenti dell'antropologia nei mondi dell'applicazione, in Severi I., Tarabusi F. (a cura di), *I metodi puri impazziscono. Strumenti dell'antropologia e pratiche dell'etnografia al lavoro*, Ogliaastro, Licosia.
- Tarabusi F. (2021), Co-navigating Migrant Reception Services: Engaging Practices of Collaborative Anthropology in Emilia-Romagna, Italy, *Human Organization*, 80, 3.

- Tarabusi F. (2022), Building boundaries in making policies. Exploring the local construction of migrants in multicultural Italy, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48.
- Tarozzi M. (2001), L'intenzionalità mediatrice. Appunti sulla mediazione culturale nei servizi educativi, in Coin R. (ed), *Psicologia sociale e intercultura*, Milano, Raffaello Cortina.
- Tarozzi M. (2005), *Cittadinanza interculturale. Esperienza educativa come agire politico*, Firenze, La Nuova Italia.
- Tarozzi M. (2015), *Dall'intercultura alla giustizia sociale. Per un progetto pedagogico e politico di cittadinanza globale*, Milano, FrancoAngeli.
- Tarozzi M. (2021), Educating for global citizenship in diverse and unequal societies, in Bosio E. (ed), *Conversations of Global Citizenship education. Perspectives on research, teaching, and learning in higher education*, New York, Routledge.
- Tarozzi M. (2022), Implementing global citizenship education policy: The bargaining process of NGOs in some European Countries, *Journal of Global Education and Research*, 6, 1.
- Tarozzi M., Francesconi D. (2019), Embodied Education and Education of the Body: The Phenomenological Perspective, in Brinkmann M., Türistig J., Weber-Spanknebel M. (eds), *Leib – Leiblichkeit – Embodiment. Pädagogische Perspektiven auf eine Phänomenologie des Leibes*, Wiesbaden, Springer.
- Tarozzi M., Inguaggiato C. (2018), Implementing ECG in EU primary schools: the role of ministries between coordinate and parallel action, *International Journal of Development Education and Global Learning*, 10, 1.
- Tarozzi M., Torres C. A. (2016), Global citizenship education and the crises of multiculturalism, London, Bloomsbury.
- Tassan M. (2020), *Antropologia per insegnare*, Bologna, Zanichelli.
- Tazzioli, M. (2017), Biopolitica attraverso la mobilità nel governo militare-umanitario delle migrazioni. In Marchetti C. e Pinelli B. (a cura di)

- Marchetti, Chiara; Pinelli, Barbara (a cura di), *Confini d'Europa. Modelli di controllo e inclusioni informali*, Milano, Raffaello Cortina.
- The Care Collective (2021), *Manifesto della Cura. Per una politica dell'interdipendenza*, Roma, Alegre.
- Thym, D. (2020) European realpolitik: legislative uncertainties and operational pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum, *eumigrationlawblog.eu*, 28.9.2020
- Thym, D., Tsourdi, L. (2017) Searching for solidarity in the EU asylum and border policies: consitutional and operational dimensions, *Maastricht journal of European and comparative law*, 5.
- Ticktin M. (2018), Armed Love: Feminist Anthropological Perspectives on the Politics of Care. Interview with Sabine Hess, in Binder B., Bischoff C., Endter C., Kienitz S. e Bergmnan S. (eds), *Care: Praktiken und Politiken der Fursorge Ethnographische und geschlechtertheoretische Perspectives*, Leverkusen-Opladen, Budrich Verlag.
- Titeca K. (2022), Who depends on whom? Uganda's refugee 'success story', corruption and the international community, *Third World Quarterly*, 43, 1.
- Titmuss R.M. (1974), *Social Policy*, London, Allen & Unwin.
- Tolomelli A. (2007), *La fragile utopia*, Pisa, ETS.
- Tolomelli A. (2019), *"Rimuovere gli ostacoli". Per una pedagogia di frontiera*, Pisa, ETS.
- Tornimbeni C. (2007), "O cadastro vivo da memória". Mappatura delle comunità, tutela ambientale e consolidamento dello stato in Mozambico" / "O cadastro vivo da memória". Community mapping, conservation and state-making in Mozambique, *Afriche e Orienti*, Special Issue.
- Tornimbeni C. (2010), *Stranieri e autoctoni in Africa sub-sahariana. Potere, Stato e cittadinanza nella storia delle migrazioni*, Roma, Carocci.
- Tornimbeni C. (2013), Transmitting and Negotiating Paradigms on Citizenship, State and Development in sub-Saharan Africa: Introducing a Discussion on Historical Perspectives and Contemporary Dynamics, in

- Tornimbeni C. (ed), *Working the System in Sub-Saharan Africa: Global Values, National Citizenship and Local Politics in Historical Perspective*, Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing.
- Tornimbeni C. (2021), Dall'Afghanistan all'Africa: esportare la democrazia? *HuffPost*, 4 Settembre 2021.
- Tramma S. (2003), *L'educatore imperfetto. Senso e complessità del lavoro educativo*, Roma, Carocci.
- Triandis H.C. (1994), *Culture and social behavior*, New York, McGraw-Hill.
- Tronto J. (1993), *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*, New York, Routledge.
- Turner V. (1972), *Il processo rituale. Struttura e antistruttura*, Milano, Morcelliana.
- UNESCO (2014), *Global citizenship education. Preparing learners for the challenges of the 21st century*, Paris, UNESCO.
- UNESCO (2015), *Global citizenship education: Topics and learning objectives*, Paris, UNESCO.
- UNESCO (2021), 5th UNESCO Forum on Transformative Education for Sustainable Development, Global Citizenship, Health and Well-being. Co-organized by UNESCO and APCEIU. Hosted by the Ministry of Education and the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Korea.
- UNHCR (1990), *UNHCR Policy on Refugee Women*, Ginevra.
- UNHCR (1991), *Guidelines on the Protection of Refugee Women*, Ginevra.
- UNHCR (2002), *Guidelines on International Protection: "Gender-Related Persecution" and "Membership of a Particular Social Group" within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, Ginevra.
- United Nations Conference on Trade and Development (2001), *Economic Development in Africa: Performance, Prospects and Policies Issues*, New York & Geneva, United Nations.
- United Nations Conference on Trade and Development (2003), *Economic*

- Development in Africa: Trade Performance and Commodity Dependence*, New York & Geneva, United Nations.
- United Nations Development Programme (1990), *Human Development Report 1990. Concept and Measurement of Human Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Urru R. (2011), Pratiche dell'accoglienza, in Sorgoni B. (a cura di), *Etnografia dell'accoglienza. Rifugiati e richiedenti asilo a Ravenna*, Roma, CISU.
- Vacchiano F. (2005), Cittadini sospesi: violenza e istituzioni nell'esperienza dei richiedenti asilo in Italia, *Antropologia*, 5.
- Vacchiano F. (2011), Discipline della scarsità e del sospetto: rifugiati e accoglienza nel regime di frontiera, *Lares*, 77, 1.
- Van Aken M. (a cura di) (2005), Rifugiati, *Antropologia*, 5.
- Van Aken M. (2008), *Rifugio Milano. Vie di fuga e vita quotidiana dei richiedenti asilo*, Roma, Carta.
- Van der Waal J., Achterberg P., Houtman D., De Koster W., Manevska K. (2010), Some are more equal than others: economic egalitarianism and welfare chauvinism in the Netherlands, *Journal of European Social Policy*, 20, 4.
- Van Der Waal J., De Koster W, Van Oorschot W. (2013), Three worlds of welfare chauvinism? How welfare regimes affect support for distributing welfare to immigrants in Europe, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 15, 2.
- Van Selm, J. (2004), Study on the feasibility of setting up resettlement schemes in EU Member States or at EU level against the background of the Common European Asylum System and the goal of a Common Asylum Procedure, *Migration Policy Institute*
- Van Walraven K. (1999), *Dreams of Power: The Role of the Organization of African Unity in the Politics of Africa 1963-1993*, Aldershot UK, Ashgate.
- Vander Dussen Toukan E. (2018), Educating citizens of 'the global': Mapping textual constructs of UNESCO's global citizenship education 2012–2015, *Education, Citizenship and Social Justice*, 13, 1.

- Vertovec S., Wessendorf S. (eds) (2010), *The multiculturalism backlash: European discourses, policies and practices*, London, Routledge.
- Vesce M.C., Grilli S. (2019), Etnografia della presa in carico di richiedenti e rifugiate trans a Bologna. Note Preliminari, in Ferrari D., Mugnaini F. (a cura di), *Europa come rifugio. La condizione di rifugiato tra diritto e società*, Siena, Betti Editrice.
- Vettori N. (2019), Servizio pubblico di accoglienza e diritti fondamentali dei richiedenti asilo. Profili di illegittimità della riforma introdotta dal D. L. n. 113/2018, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo n. 3.
- Veugeliers W. (2011), The Moral and the Political in Global Citizenship: Appreciating Differences in Education, *Globalisation, Societies and Education*, 9, 3-4.
- Vianelli L. (2014), Frustrazione/Potenzialità. Il sapere antropologico nella quotidianità di un progetto di accoglienza i rifugiati e richiedenti asilo, in Palmisano A.L. (a cura di), *Antropologia applicata*, San Cesario di Lecce, Pensa Editore.
- Vianelli L. (2022), Warehousing asylum seekers: The logistification of reception, *Society and Space*, 40, 1.
- Viesti G. (2021), *Centri e periferie: Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Bari, Laterza.
- Villano P., Riccio B. (2008), *Culture e mediazioni*, Bologna, Il Mulino
- Walker S., Gunaratman Y. (2021), Young, unauthorised and Black: African unaccompanied minors and becoming an adult in Italy, *Journal of Sociology* [online], <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1440783321993918>.
- Wall J. A., Stark J. B., Standifer R. L. (2001), Mediation: A current review and Theory Development, *Journal of Conflict Resolution*, 45.
- Wamba-dia-Wamba E. (1987), The Experience of Struggle in the People's Republic of Congo, in Anyang'Nyong'o P. (ed), *Popular Struggles for Democracy in Africa*, London, Zed Books.
- Wamba-dia-Wamba E. (1991), Discourse on the National Question, in

- Shivji I. (ed), *State and Constitutionalism. An African Debate on Democracy*, Harare, Sapes Books.
- West H. G., Kloeck-Jenson S. (1999), 'Betwixt and Between: 'Traditional Authority' and Democratic Decentralisation in Post-War Mozambique', *African Affairs*, 98, 393.
- Westad O. A. (2005), *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of our Times*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Whyte Z. (2011), 'Enter the Myopticon: Uncertain Surveillance in the Danish Asylum System', *Anthropology Today*, 27, 3.
- Wieviorka M. (2014), 'A critique of integration', *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 21, 6.
- Woodly D., Brown R.H., Marin M., Threadcraft S., Harris C.P., Syedullah J., Ticktin M. (2021), 'The politics of care', *Contemporary Political Theory*, 20, 1.
- World Bank (1984), *Towards Sustained Development in Sub-Saharan Africa*, Washington, The World Bank.
- World Bank (2002), *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, New York, Oxford University Press.
- World Bank (2011), *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*, Washington DC, The World Bank.
- Young C. (2007), 'Nation, Ethnicity and Citizenship: Dilemmas of Democracy and Civil Order in Africa', in Dorman S., Hammett D., Nugent P. (eds), *Making Nations, Creating Strangers: States and Citizenship in Africa*, Leiden and Boston, Brill.
- Yuval-Davis N. (2006), 'Intersectionality and Feminist Politics', *European Journal of Women's Studies*, 13, 3.
- Zack-Williams T., Frost D., Thomson A. (eds) (2002), *Africa in Crisis: New Challenges and Possibilities*, London, Pluto Press.
- Zamponi M. (2015), 'African Peasantry, Rural Transformations and Land Grabbing in Contemporary (Southern) Africa', *Afriche e Orientali*, 17, 3.

- Zamponi M. (2020), *I sistemi politici dell'Africa indipendente*, Roma, Carocci.
- Zartman W. I. (1995), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, CO, Lynne Rienner.
- Zartman I. W. (2001), Negotiation of Internal Conflicts, *International Negotiation*, 6, 3.
- Zoletto D. (2012), *Pedagogia e studi culturali. La formazione tra critica postcoloniale e flussi culturali transnazionali*, Pisa, ETS.
- Zoletto D. (2014), *Ricerca pedagogica e prospettive postcoloniali. La progettualità nel contesto italiano*, Padova: Postcolonialitalia





Finito di stampare nel mese di Novembre 2023  
da Maggioli - Rimini per  
conto di Odoya srl