

# Scenari



Fondazione Giangiacomo Feltrinelli

# L'immigrazione non è un'emergenza

A cura di Enrico Biale, Ian Carter, Valeria Ottonelli



© 2026 Fondazione Giangiacomo Feltrinelli  
Viale Pasubio 5, 20154 Milano (MI)

ISBN 9788868355708

ISBN epub 9788868355715

Prima edizione in “Scenari”, marzo 2026

Direttore: Massimiliano Tarantino

Coordinamento delle attività di ricerca: Francesco Grandi

Coordinamento editoriale: Caterina Croce

Impaginazione: Silvia Proserpio

In copertina: Marcel Beloqui Evardone via Getty Images

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questo volume può essere riprodotta, memorizzata o trasmessa in alcuna forma o con alcun mezzo elettronico, meccanico, in disco o in altro modo, compresi cinema, radio, televisione, senza autorizzazione scritta dalla Fondazione. Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.

Finanziato dall'Unione Europea – NextGenerationEU, Missione 4 “Istruzione e Ricerca”, Componente 2 - investimento 1.1 - Programma di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN) 2022 – Reconceptualising immigration: from exceptionality to normality - 2022A7X849 - CUP D53D23007080006



## Indice

- 7 Introduzione  
*Enrico Biale, Ian Carter e Valeria Ottonelli*
- 15 L'immigrazione come normalità degli stati liberaldemocratici  
*Valeria Ottonelli*
- 33 La consuetudine dell'emergenza.  
Governo delle migrazioni e diritto d'asilo in Italia  
*Emanuela Dal Zotto*
- 52 Misurare la volontarietà nei processi migratori  
*Ilkin Huseynli*
- 70 Migrazione "sostitutiva": rispetto e danni  
*Davide Pala e Gloria Zuccarelli*
- 86 È davvero necessaria un'integrazione civico-politica dei migranti?  
*Angela Taraborrelli*
- 106 Disparità nell'accoglienza ai migranti: verso l'integrazione tra empatia e dovere  
*Ilaria Galasso*

- 122 La percezione della vulnerabilità: come gli italiani  
percepiscono i richiedenti asilo e i rifugiati  
e le loro caratteristiche

*Eleonora Clerici, Nevena Kulic, Debora Mantovani  
e Loris Vergolini*

- 142 Migrazione irregolare, città aperte e stati chiusi:  
il significato politico dell'esperienza  
delle città santuario

*Enrico Biale e Marco Miglino*

## Introduzione

Enrico Biale, Ian Carter e Valeria Ottonelli

L'elezione di Trump e la diffusione dell'ondata sovranista all'interno dell'Unione europea ha confermato la centralità del fenomeno migratorio nelle agende pubbliche e quanto il tema sia ancora capace di creare importanti fratture politiche. Se partiti e movimenti neo-reazionari e ultraconservatori hanno negli anni politicizzato il fenomeno migratorio così da generare una forte contrapposizione tra migranti e nativi e guadagnare sempre più consenso elettorale, i partiti progressisti hanno sistematicamente evitato di sviluppare una proposta coerente su questo tema. Pur non volendo accettare l'idea che la migrazione sia un fenomeno da contrastare a ogni costo, si è pensato che sviluppare una prospettiva di maggiore apertura potesse alienare gli elettori che trovavano sempre più convincente la ricetta securitaria proposta dalla destra. Questo ha portato ad accettare la cornice imposta dalle destre in base alla quale la migrazione è un fenomeno emergenziale, spingendo sempre di più i partiti progressisti a adottare proposte ispirate a questo quadro di riferimento, anche se in tensione con i valori d'ispirazione dei partiti liberaldemocratici. Tutto ciò non solo ha indebolito profondamente i partiti progressisti, che hanno cessato di svolgere il proprio compito – tradurre i propri valori in proposte capaci di plasmare l'agenda politica –, finendo per perdere anche il sostegno degli elettori. Ma a risultare indebolito è soprattutto lo stesso ideale liberaldemocratico, proprio per la mancanza di proposte politiche ispirate a questa cornice che fornissero una risposta convincente alle legittime richieste dei cittadini su un tema così importante come la migrazione.

Adottare questa cornice ha significato considerare il fenomeno migratorio come un'emergenza, che necessita, di conseguenza, di interventi risolutivi della crisi in corso, e non di risposte a medio-lungo termine. Una simile lettura ha impedito di dare il giusto peso alle legittime preoccupazioni delle fasce più deboli della società, che si sono sentite maggiormente esposte ad alcune delle ricadute negative del fenomeno migratorio, soprattutto in un contesto di tagli sistematici del welfare e di un significativo aumento della vulnerabilità economica e sociale. Le politiche adottate non hanno affrontato questi timori migliorando le condizioni materiali delle persone più vulnerabili, ma criminalizzando la migrazione, rendendo sempre più difficile raggiungere un paese e stabilirvisi legalmente, e adottando politiche di controllo e respingimento sempre più violente e disumanizzanti.

Questo quadro è profondamente problematico, per diverse ragioni. Innanzitutto, il fenomeno migratorio è una componente essenziale dei sistemi politici contemporanei, e ancora di più di quelli liberaldemocratici che riconoscono pieno valore ai piani di vita delle persone, incluse quelle migranti. Non modificare le istituzioni liberaldemocratiche in modo che siano in grado di fornire una chiara e coerente risposta a questo tema rende tali istituzioni profondamente disfunzionali e ne amplia la crisi, allontanando sempre di più i cittadini da questa cornice e portando alle conseguenze negative che stiamo sperimentando negli ultimi anni.<sup>1</sup> In secondo luogo, l'immigrazione può rappresentare un'importante risorsa per la società, mentre politiche di autarchia demografica producono un impoverimento molto problematico, soprattutto per i gruppi sociali maggiormente vulnerabili. Pensiamo al progressivo invecchiamento delle società contemporanee e a come i migranti possano parzialmente contrastare il fenomeno garantendo la sostenibilità dei sistemi di welfare su cui le

<sup>1</sup> A titolo di esempio, possiamo considerare la crisi di quell'ordine liberale che le guerre in Ucraina e a Gaza, l'intervento unilaterale degli USA in Venezuela e le mire espansionistiche di Trump nei confronti della Groenlandia stanno rendendo sempre più evidente. Più il sistema politico liberale si dimostra incapace di gestire sfide importanti per i cittadini, più sarà facile per chi vi si contrappone metterlo in discussione e proporre alternative che violino tutti i suoi valori e impingano la logica della forza e della violenza.

società liberaldemocratiche hanno basato il proprio sviluppo. In terzo luogo, un sistema liberaldemocratico deve riconoscere piena legittimità e valore a tutti i piani di vita, a meno che non siano in contrasto con i valori su cui si basa una liberaldemocrazia, e deve garantire un contesto in cui possano svilupparsi a pieno senza danneggiarsi reciprocamente. Criminalizzare la migrazione o non considerare le legittime preoccupazioni delle persone maggiormente vulnerabili non riconosce pieno valore ai loro piani di vita ma, al contrario, conferma una comune critica rivolta all'ideale liberaldemocratico, secondo cui quest'ultimo non riconosce davvero le persone come eguali, ma tutela solo gli interessi di coloro che sono già avvantaggiati.

Se la realtà politica si è spostata sempre di più verso posizioni di chiusura, il dibattito teorico ha sviluppato negli anni prospettive maggiormente orientate all'apertura e all'inclusione che non sono, però, riuscite a diagnosticare con efficacia l'apparente impotenza del pensiero progressista a livello sistemico e istituzionale. Per superare questi problemi il Prin2022 *Reconceptualizing Immigration: from exceptionality to normality*, che ha visto coinvolte le università di Genova (Valeria Ottonelli, Corrado Fumagalli, Attila Mráz), di Pavia (Ian Carter, Federica Liveriero, Ilkin Huseynli) e del Piemonte Orientale (Enrico Biale, Anna Elisabetta Galeotti, Marco Miglino), si è posto come obiettivo quello di spiegare come il sistema liberaldemocratico debba rispondere al fenomeno migratorio. L'ipotesi di fondo del progetto, come dovrebbe essere chiaro da quanto esposto in precedenza, è stata di considerare la migrazione come un fenomeno costitutivo delle liberaldemocrazie. Ciò non comporta solo il superamento della cornice emergenziale che ha caratterizzato il dibattito politico, ma richiede anche una riformulazione dei requisiti normativi a cui le liberaldemocrazie si ispirano, così da superare il pregiudizio a favore della stanzialità che le ha sempre caratterizzate, e delle politiche basate su tali requisiti, così da rispondere realmente agli interessi degli individui, siano questi nativi stanziali o migranti.

Questo volume, che arriva a conclusione del progetto, ne rappresenta i temi e l'ispirazione di fondo, e ambisce a superare l'afonia che caratterizza le attuali proposte teoriche di matrice liberaldemocratica, sviluppando una prospettiva in

grado di mobilitare il cambiamento politico. Raccogliendo contributi provenienti da diverse discipline (filosofia, sociologia, scienza politica) il volume sviluppa una critica sistematica del paradigma emergenziale dominante, per poi definire i fondamenti normativi di un modello alternativo e analizzare proposte concrete che rompano quella frattura tra teoria e azione politica e producano un'effettiva trasformazione.

Nella prima parte del testo i contributi di Valeria Ottonelli, Emanuela Dal Zotto e Ilkin Huseynli evidenzieranno, da un lato, i limiti teorici ed empirici del modello emergenziale e tratteggeranno, dall'altro, i requisiti normativi di una prospettiva che voglia superare questo paradigma includendo l'immigrazione fra gli elementi ordinari di uno stato liberale.

Valeria Ottonelli problematizza un assunto teorico che sembra essere condiviso sia da coloro che difendono politiche migratorie restrittive sia dai difensori di politiche di apertura all'immigrazione e riconoscimento dei diritti dei migranti. Nel primo caso si fa appello all'idea di autodeterminazione degli stati liberaldemocratici e della priorità degli obblighi speciali che legano i loro membri, nel secondo si citano i principi cosmopolitici e universali che contestano la salienza normativa e fattuale degli Stati. In entrambi i casi, l'assunto che sembra essere accettato come ovvio è che l'immigrazione sia un elemento essenzialmente estraneo all'assetto domestico degli Stati liberali. Attraverso un confronto critico con la teoria liberale, il saggio sostiene che tale presupposto è ideologico e controfattuale. Infatti, l'analisi storica ed empirica evidenzia come le democrazie liberali dipendano strutturalmente dall'immigrazione da lavoro, centrale per la produzione economica, la riproduzione sociale e la sostenibilità del welfare. Da ciò segue la necessità di includere le istituzioni dell'immigrazione entro l'ambito della giustizia domestica, superando la logica dell'eccezione e dell'emergenza e ripensando in chiave strutturale i diritti, la rappresentanza e l'equità nel trattamento dei lavoratori migranti.

Il contributo di Emanuela Dal Zotto, attraverso un'analisi dettagliata delle politiche realizzate in Italia negli ultimi 15 anni, mette perfettamente in evidenza i limiti del paradigma emergenziale. In particolare, il testo mette in luce come l'idea che l'immigrazione sia un'emergenza a cui rispondere con strumenti straordinari abbia ispirato tutte le politiche,

sia quelle di forte chiusura e criminalizzazione della migrazione sia quelle orientate all'accoglienza, messe in atto in questo periodo. Oltre a fornire una lettura scorretta della realtà – non si può parlare di emergenza per un fenomeno che dura negli anni e si presenta sempre uguale –, questa cornice fornisce delle risposte del tutto inadeguate. Focalizzandosi sulle soluzioni straordinarie, siano queste di chiusura o accoglienza, non si presta attenzione alle soluzioni strutturali che negli anni hanno reso sempre più difficile migrare nel nostro paese, alimentando ancora di più la narrativa dell'emergenza.

Nel suo contributo Ilkin Huseynli mette in luce come la prospettiva liberaldemocratica debba essere modificata per rispondere in modo appropriato alle questioni poste dal fenomeno migratorio. Huseynli si focalizza soprattutto sul ruolo della volontarietà nel definire i migranti e i diritti che devono essere riconosciuti loro. Il testo mette in evidenza come un migrante non volontario renda le sue richieste nei confronti dei paesi di destinazione maggiormente forti, mentre nel caso delle migrazioni volontarie le richieste risultano maggiormente stringenti. Huseynli difende questa posizione ma mostra come il concetto di volontarietà sia necessariamente graduale. Concettualizzare la volontarietà nella migrazione come una questione di grado comporta importanti implicazioni normative, consentendo confronti tra i diversi gradi di volontarietà dei migranti. Questo approccio può contribuire a una valutazione più adeguata dei diritti dei migranti e dei corrispondenti obblighi degli stati ospitanti.

Dopo aver definito con chiarezza i limiti della cornice emergenziale e specificato le caratteristiche normative che una teoria liberaldemocratica dovrebbe soddisfare per rispondere a un fenomeno tanto centrale quanto comune come quello migratorio, il volume si focalizza su alcune ricadute pratiche di questo modello. Nel loro contributo, Davide Pala e Gloria Zuccarelli analizzano un tema ricorrente nel dibattito politico, ma poco trattato da quello teorico: il caso della migrazione “sostitutiva” in un contesto di progressivo invecchiamento della popolazione. Come abbiamo messo in evidenza in precedenza, l'invecchiamento progressivo delle società pone sfide sociali ed economiche particolarmente rilevanti e per molti la migrazione può rappresentare uno degli strumenti più efficaci per risolvere tale problema. È molto costoso e

complesso per uno Stato aumentare il tasso di natalità e, d'altra parte, i flussi migratori hanno come meta ultima spesso Paesi economicamente più stabili e forti, che sono gli stessi che vedono anno dopo anno calare il numero delle nascite. Per questi, quindi, accogliere un maggior numero di migranti potrebbe risolvere parzialmente il problema. Pala e Zuccarelli sottolineano come questa tesi debba essere sottoposta a un attento vaglio all'interno di una cornice liberale, per verificare che oltre a garantire un vantaggio per tutte le parti coinvolte, incarni gli ideali di rispetto e di eguaglianza relazionale su cui un sistema liberaldemocratico deve basarsi. Pala e Zuccarelli non negano la possibilità che questi requisiti vengano soddisfatti da simili politiche, ma mettono in luce come soprattutto il secondo escluda quasi tutte le proposte che vengono attualmente difese all'interno del dibattito politico.

Il contributo di Angela Taraborrelli analizza il tema dell'acquisizione della cittadinanza all'interno del contesto europeo e sostiene che una forma di integrazione civica rappresenta una condizione essenziale per la stabilità e il pieno sviluppo delle società liberaldemocratiche all'interno di un quadro cosmopolita. Secondo Taraborrelli l'integrazione civica permette di favorire l'inclusione economica e sociale dei migranti, garantendo un loro reale inserimento all'interno della società, e sostiene che il fenomeno migratorio non sia una minaccia, ma un test per e sulla stabilità delle società liberaldemocratiche. Per mostrare come questa proposta permetta di rafforzare la cornice liberaldemocratica, includendo la migrazione come elemento costitutivo, Taraborrelli evidenzia come l'integrazione civica possa essere giustificata da prospettive apparentemente distanti tra loro, come quelle di John Rawls, David Miller e Seyla Benhabib. Dopo aver fornito il quadro teorico per giustificare l'integrazione civica, il contributo analizza il modo in cui le politiche di integrazione possano essere rielaborate per migliorarne l'efficacia, restando al contempo coerenti con i principi e i valori della democrazia liberale, nonché con l'ideale cosmopolita della "giusta appartenenza".

Se il contributo di Taraborrelli mette in luce il ruolo che l'integrazione civica può svolgere nel garantire l'inclusione politica dei migranti, Ilaria Galasso sottolinea che per una loro inclusione sia necessario contrastare le forme di discri-

minazione che impediscono ai migranti di realizzare a pieno i propri piani di vita ed essere davvero trattati da pari all'interno di una società. Analizzando le forme di segregazione e discriminazione a cui i migranti sono sottoposti all'interno del contesto europeo, Galasso mostra quanto sia fondamentale il ruolo della solidarietà per una reale integrazione all'interno di una società. Per quanto la solidarietà richieda un certo grado di empatia e riconoscimento di valore dei vissuti degli altri, la sua spinta motivazione può fallire qualora non si dovesse riconoscere un comune vissuto con i migranti. Per il superamento di questo problema il contributo propone diverse vie: rinforzare la solidarietà tramite incontri e programmi educativi per approfondire la conoscenza della cultura, della storia e della vita delle persone migranti, tali da favorire il riconoscimento di aspetti in comune. Ma anche privilegiare approcci che vedano l'accoglienza e l'integrazione dei migranti come un dovere morale, al di là dell'empatia. Infine, puntare sull'intervento delle istituzioni, più che sulla solidarietà o sul dovere dei cittadini.

Il contributo di Eleonora Clerici, Nevena Kulic, Debora Mantovani e Loris Vergolini presenta i risultati delle analisi empiriche sviluppate all'interno del progetto *Ineqper - Diseguaglianza in Italia tra realtà e percezione*, che hanno avuto come focus la percezione della vulnerabilità dei richiedenti asilo e dei rifugiati da parte dei cittadini italiani. In particolare, l'analisi vuole comprendere in che misura tali percezioni dipendano da attributi individuali e situazionali come genere, età, etnia, religione, classe sociale e contesto. Lo studio condotto su un campione di 2.000 persone è basato su vignette visive prodotte a partire da immagini generate tramite intelligenza artificiale. I risultati mostrano che la vulnerabilità percepita è fortemente influenzata da fattori relazionali: le immagini che rappresentano uomini e donne insieme, o adulti con bambini, sono valutate come le più vulnerabili, particolarmente se le persone raffigurate sono di etnia bianca. Al contrario, etnia e religione da soli non incidono significativamente sulle percezioni. Tali evidenze suggeriscono che gli italiani tendono a interpretare la vulnerabilità in chiave familiare e situazionale, piuttosto che identitaria.

Nel contributo conclusivo Enrico Biale e Marco Miglino analizzano il caso delle città santuario e mostrano come que-

ste possano, da un lato, fornire una prima risposta all'accoglienza dei migranti in condizioni molto distanti dall'ideale e, dall'altro, gettare i semi per un cambiamento politico a lungo termine. Per quanto le città santuario si siano sviluppate negli Stati Uniti e siano proprie del suo contesto federale, Biale e Miglino mettono in evidenza come queste pratiche possano essere replicate, con le dovute differenze, in Europa e altri paesi liberaldemocratici. A sostegno del ruolo che simili iniziative possono ricoprire, il contributo sottolinea come, a differenza di quanto sostenuto da progressisti e conservatori rispettivamente, esse non debbano essere intese come l'ultima frontiera della protesta democratica contro la diffusione di politiche neo-reazionarie o come la conferma che le politiche progressiste sono lontane dai veri bisogni dei cittadini. Devono essere, invece, una forma di utopia realistica che generi un cambiamento duraturo e contrasti quelle politiche emergenziali che considerano la migrazione un fenomeno straordinario e pericoloso.

## L'immigrazione come normalità degli stati liberaldemocratici

Valeria Ottonelli

### *Introduzione*

I toni allarmistici e la demonizzazione dell'immigrazione nel dibattito pubblico, nelle campagne elettorali, e nella narrativa dei media della maggior parte delle democrazie occidentali sono fenomeni ormai ampiamente studiati e discussi. Il discorso catastrofista volto a creare allarme e insicurezza per la presenza di stranieri sul territorio è popolato da una varietà di temi, dall'associazione dell'immigrazione alla criminalità, alla paura dell'"invasione" e della sostituzione etnica, spinte da esplosioni demografiche incontenibili in aree geografiche già sovrappopolate, all'allarme per le infiltrazioni terroristiche straniere, alla distruzione della cultura locale e dei valori tradizionali.

Su queste fobie, sulle menzogne e falsificazioni su cui sono fondate, sul loro ruolo nella costruzione delle ideologie politiche e sulle strategie culturali e comunicative per contrastarle esiste un'ampia letteratura e un importante dibattito che rimangono centrali per chiunque si voglia occupare, sia a livello empirico sia a livello normativo, del difficile rapporto che si è creato fra immigrazione e democrazie liberali. In queste pagine vorrei soffermarmi su una questione diversa, che riguarda la concettualizzazione stessa della natura dell'immigrazione rispetto allo stato liberale e democratico, e che anima non solo il dibattito pubblico, ma anche la discussione accademica tra filosofi politici. Sia tra chi sostiene

che l'immigrazione vada limitata nel nome di principi di autodeterminazione nazionale, sia tra chi difende i confini aperti o teorizza l'immigrazione come un diritto universale, sembra darsi il presupposto condiviso che l'immigrazione sia una circostanza essenzialmente estranea alla natura e alla costituzione dello stato liberale, con la quale, nella migliore delle ipotesi, gli stati devono venire a patti riconoscendo la priorità normativa di principi cosmopolitici e universali.

L'assunto del carattere eccezionale dell'immigrazione rispetto all'ordine statale liberale è del tutto ovvio e comprensibile nel caso degli spostamenti causati da guerre, carestie, devastazioni ambientali, persecuzioni politiche, cambiamento climatico e altri eventi tragici, che vengono visti come estranei al sistema delle relazioni internazionali fra stati liberali. Tuttavia, questo carattere di eccezionalità o di anormalità viene esteso anche alla cosiddetta migrazione economica o da lavoro, che costituisce, assieme ai ricongiungimenti familiari che ne conseguono, la maggioranza delle migrazioni internazionali. In questi casi, dovrebbe essere molto meno ovvio che la costituzione domestica degli stati liberali non preveda questo fenomeno. Eppure, l'assunto che l'immigrazione da lavoro abbia carattere eccentrico ed eccezionale rispetto alla natura dello stato liberale sembra fare da sfondo a molti dei dibattiti che si occupano della questione dal punto di vista della teoria normativa liberale. L'immigrazione viene dunque affrontata come un fenomeno che richiede estensioni, provvedimenti ad hoc ed eccezioni rispetto a un ordine sociale, politico ed economico che non era concepito per prevedere l'ingresso di grandi numeri di stranieri e l'instabilità demografica implicata dalla mobilità attraverso i confini. La discussione che segue è volta a problematizzare questo assunto, cercando di portare allo scoperto la sua natura sostanzialmente ideologica e controfattuale.

### *1. L'eccezionalità oltre il catastrofismo*

Un esempio paradigmatico dell'assunto che l'immigrazione sia sostanzialmente estranea al sistema dello stato liberaldemocratico è costituito dalla *Teoria della giustizia* di John Rawls, opera capostipite della filosofia normativa liberale

dell'ultimo mezzo secolo. Uno dei meriti principali di questo testo consiste nell'aver concettualizzato la giustizia dello stato liberale come una questione che riguarda il sistema istituzionale domestico nel suo complesso, che l'autore definisce "struttura fondamentale" (Rawls, 1999; 1993, cap. 7). Questo modo di concepire la giustizia politica vede lo Stato come un sistema sociale e politico sostenuto da una rete di istituzioni che presiedono a strette relazioni di cooperazione sociale sostenendone la base economica e materiale, i rapporti politici, la difesa dei diritti di libertà e la distribuzione degli oneri e benefici sociali (Rawls, 1999; Freeman, 2013). Ebbene, la ricostruzione della struttura fondamentale del sistema degli stati liberaldemocratici di Rawls assume la completa impermeabilità demografica. Si tratta di un sistema in cui si entra solo con la nascita e si esce con la morte (Rawls, 1993, p. 12). Immigrazione ed emigrazione non sono contemplate neppure in piccoli numeri e non incidono quindi minimamente sul sistema.

La scelta di Rawls potrebbe apparire semplicemente come uno stratagemma metodologico per semplificare un lavoro teoretico che altrimenti si rivelerebbe troppo complicato da gestire, con l'intenzione di integrare lo schema inserendo l'immigrazione e le sue istituzioni in un secondo momento. Ma questo lavoro di semplificazione o astrazione non è innocente e senza implicazioni. Come è stato ampiamente tematizzato nel dibattito filosofico-politico contemporaneo, le astrazioni possono essere un utile strumento teorico, ma solo nella misura in cui non servono a nascondere completamente dalla vista fenomeni sociali rilevanti, sia dal punto di vista fattuale sia da quello normativo; in caso contrario, finiscono per svolgere una funzione ideologica.

Di fatto, la scelta di Rawls non può essere vista solo come il frutto di un espediente metodologico, ma riflette l'assunto che l'immigrazione sia sostanzialmente estranea alla costituzione propria dello stato liberale. Tale assunto sembra essere condiviso da gran parte della discussione sull'etica dell'immigrazione degli ultimi decenni. Coloro che difendono il diritto degli stati di determinare unilateralmente le proprie politiche di ammissione e trattamento dei migranti danno per scontato che essi non facciano parte del sistema politico che prende tali decisioni, ma che lo Stato sia un'entità a sé stante, perfet-

tamente autosufficiente e chiusa, che può decidere in via contingente l'ammissione di stranieri al proprio interno. Dall'altra parte, chi contesta questa posizione tende a fare appello a principi cosmopolitici di libertà universale di movimento, o di eguali opportunità a livello globale, che mettono in discussione la salienza fattuale e normativa degli Stati rispetto ai principi primi della giustizia liberale. In generale, la discussione sembra dare per scontato che per rendere conto dei doveri verso i migranti economici, non solo rispetto al loro trattamento una volta divenuti residenti permanenti, ma anche e soprattutto durante il loro percorso di ingresso e ammissione nello stato "ospite", sia necessario passare di livello e appellarsi direttamente a principi cosmopolitici di applicazione globale e universale, ponendo in secondo piano o elidendo completamente la dimensione della giustizia domestica. In diretta relazione con questo assunto, le questioni istituzionali e normative che si pongono rispetto alla presenza di immigrati all'interno dei confini territoriali dello Stato vengono trattate come se fossero perturbazioni che potrebbero compromettere l'ordine domestico stabilito, e richiedono misure ad hoc per compensare i disequilibri che si vengono a determinare.

Si consideri per esempio la preoccupazione che l'afflusso di manodopera straniera possa deprimere salari, tutele e opportunità di occupazione dei lavoratori locali a bassa qualifica. È una questione spesso agitata da coloro che sono schierati contro la libertà di movimento e volta ad accreditare l'idea che l'immigrazione provochi una perturbazione grave delle politiche di giustizia economica e sociale faticosamente perseguite a livello domestico (Macedo, 2020). Ciò che è ancora più significativo, da questo punto di vista, è che coloro che reagiscono a queste preoccupazioni lo fanno invocando l'adozione di misure speciali e ad hoc per "compensare" le perdite sofferte dai lavoratori locali (Song, 2018, p. 167; Stilz, 2022). Su entrambi i fronti, l'assunto è che esista una sorta di status quo di default, in cui la giustizia economica è garantita a livello domestico, e che l'immigrazione intervenga come fenomeno di perturbazione del sistema, mitigabile con misure restrittive o compensazioni economiche mirate destinate alle classi più svantaggiate.

Sul fronte dei diritti politici, un esempio altrettanto evi-

dente è fornito dalle discussioni sull'estensione del demos democratico, ossia la cerchia di coloro che devono avere voce in capitolo nel determinare le politiche nazionali attraverso procedure di voto e partecipazione politica. Il presupposto sembra essere che l'ordine democratico domestico necessiti di un demos fisso, chiuso e stabile, che risulta perturbato sia di fatto sia a livello di fondazione concettuale dalla mobilità internazionale (Wheelan, 1983; Christiano, 2008; Song, 2012). Gli immigrati riescono a essere inclusi nel novero degli aventi pieni diritti politici solo se soddisfano criteri di stanzialità territoriale che li rendono di fatto assimilabili ai nativi, nel nome di un'idea di cittadinanza che prevede come condizione essenziale la sedentarietà e un passato di lunga permanenza sul territorio. I diritti di partecipazione democratica dei meri residenti, dei nuovi arrivati e di coloro che sono impegnati nel percorso di immigrazione, invece, sono giustificati facendo appello a criteri dal chiaro sapore cosmopolitico, che accantonano di fatto il principio di autodeterminazione nazionale (Goodin, 2007; Abizadeh, 2008; Lepoutre, 2016).

Gli esempi si potrebbero moltiplicare e percorrono gran parte dei dibattiti fra i due campi degli "statisti" che, in nome della giustizia domestica e del principio di autodeterminazione, difendono politiche migratorie restrittive e l'esistenza di obblighi speciali fra i membri nativi degli stati liberaldemocratici e i "cosmopoliti", che basano i diritti dei migranti sul superamento della dimensione nazionale e domestica della giustizia in favore dell'applicazione di principi universali a livello globale.

## 2. *Un assunto smentito dai fatti e dalla storia*

L'assunto che i principi della giustizia domestica dello stato liberale debbano essere necessariamente concepiti per una comunità politica chiusa all'interno dei confini territoriali e che il funzionamento dello stato liberale e democratico dipenda dalla fissità demografica è stato smentito dai fatti e dalla storia.

Lo stato liberale può essere concepito come un sistema economico, sociale e politico basato su un'impalcatura di diritti e istituzioni che regolano la cooperazione sociale e il cui

funzionamento è allo stesso tempo garantito dalla cooperazione stessa. Ciò che è distintivo dello stato liberale, rispetto ad altri sistemi politici e sociali, è il fatto che i termini della cooperazione sociale dovrebbero essere equi e garantire libertà e pari status per tutti coloro che partecipano alla cooperazione. Sono queste le idee fondamentali che presiedono alla teorizzazione della giustizia domestica nella teoria liberale contemporanea, come paradigmaticamente illustrato dalla già citata teoria della giustizia rawlsiana che, sotto il nome di “struttura fondamentale”, indica le istituzioni del sistema di cooperazione equo che caratterizza l'ideale dello stato liberale e democratico.

Se guardiamo al presente e alla storia degli stati liberali contemporanei, ci rendiamo conto che, a dispetto della chiusura demografica che sembra essere a fondamento di molte teorie della giustizia domestica, il loro funzionamento in realtà dipende in maniera essenziale dalla presenza di flussi costanti di immigrazione da lavoro. Questa circostanza è risultata lampante nei momenti più drammatici della pandemia recente (Triandafyllidou, 2022), quando molte democrazie occidentali hanno prontamente rinominato come “essenziali” lavori e servizi tipicamente svolti da lavoratori immigrati, arrivando a adottare provvedimenti speciali per garantire l'ingresso dei lavoratori migranti anche nei momenti di maggiore restrizione della circolazione. Ma per riconoscere l'importanza del lavoro migrante per il funzionamento del sistema sociale, economico e politico degli stati liberali non c'è bisogno di queste circostanze eccezionali, dal momento che si tratta di una realtà evidente anche in tempi normali.

Per rendersene conto basta guardare alcuni dati essenziali, a cominciare dai numeri che vedono percentuali prossime al 20% di stranieri nella forza lavoro dei paesi dell'Europa occidentale, per arrivare al 25% in Australia, Canada e Nuova Zelanda. La presenza di lavoro migrante è uno dei fattori di maggiore competitività e sviluppo nelle economie avanzate (OECD, 2014; National Academies, 2017; Hunt, 2022), contribuendo all'espansione della forza lavoro, all'innovazione, al contenimento dell'inflazione, alla mitigazione del declino demografico e al mercato dei servizi essenziali (Hollifield e Sharpe, 2017; Blau e Hunt, 2019). Questi effetti si spiegano con il fatto che, contrariamente a quanto si pensi,

gran parte della migrazione verso le democrazie occidentali proviene dalle classi medie dei paesi di origine e segmenti della popolazione che sono relativamente affluenti (De Haas et al., 2019, p. 893) e qualificati (Peri, 2016, pp. 7-8). Questi lavoratori apportano un contributo essenziale all'economia non solo per via delle loro qualifiche, ma anche perché la diversità di origine geografica è correlata all'innovazione e alla produttività (Alesina, Harnoss e Rapoport, 2016; Glaveanu e Taillard, 2018; Edo et al., 2020).

Innovazione e produttività sono inoltre amplificate dalla presenza di immigrazione di lavoratori “non qualificati”, perché storicamente essa produce effetti di spinta verso maggiore specializzazione (D'Amuri e Peri, 2014). Oltre a produrre questi effetti indiretti, l'immigrazione impiegata in lavori a bassa qualifica è essenziale per reggere settori fondamentali dell'economia nazionale, come dimostra il fallimento dei tentativi in anni recenti di rimpiazzare i lavoratori migranti impiegati nell'agricoltura con i nativi (Kenny e Yang, 2021; Calvin, Martin e Simnit, 2022; Hunt, 2022). Oltre che nell'agricoltura, le costruzioni, l'industria alimentare e il settore secondario, i lavoratori immigrati sono ampiamente impiegati nei settori di cura, dall'assistenza familiare alle mansioni infermieristiche e al lavoro domestico, con un ruolo sempre più integrato nel sistema di welfare nazionale.<sup>1</sup> È importante notare che la rilevanza del lavoro svolto dai migranti nei settori di cura non si può ridurre semplicemente al contributo, seppure significativo, che questi servizi apportano al sistema produttivo e all'economia nazionale in senso stretto. Il lavoro di cura, svolto in così grandi proporzioni da lavoratrici e lavoratori migranti, sostiene il sistema sociale con risorse emozionali, affettive e educative che sono essenziali a mantenere solidi rapporti familiari e relazioni civili, coesione e solidarietà. In altre parole, si tratta di un contributo che va ben oltre la riproduzione di energie materiali e forza lavoro, perché investe la tenuta stessa del si-

<sup>1</sup> Questo risulta vero soprattutto per il modello di welfare “familistico” che si è sviluppato nei paesi dell'Europa mediterranea (Bettio, Simonazzi e Villa, 2006). Il sistema attualmente presenta non poche criticità, ma la letteratura segnala l'apporto positivo del lavoro migrante ai fini di un minore ricorso a strutture residenziali segregate (Butcher Moran e Watson, 2022) e una migliore qualità di cura per gli anziani (Furtado e Ortega, 2022).

stema sociale. Queste considerazioni valgono ovviamente anche per l'immigrazione di personale medico, impiegato sia nel settore pubblico sia in quello privato. Esistono giuste preoccupazioni per gli effetti di *brain drain* rispetto a regioni già drammaticamente povere di risorse professionali dedicate. Tuttavia, occorre rilevare che la maggior parte dell'emigrazione di personale medico riguarda paesi a medio reddito e nei paesi di destinazione garantisce la tenuta del sistema sanitario, che è essenziale non solo per il benessere e la salute dei membri della comunità ma anche e soprattutto, ancora una volta, per quella del sistema sociale, dei diritti e della solidarietà. Infine, vale la pena ricordare che fra il 2000 e il 2018 l'immigrazione ha contribuito al 75% dell'incremento demografico in Europa, apportando un flusso di persone in età lavorativa ed essenziali alla sostenibilità del sistema delle pensioni e del welfare (Fenwick, 2019).

È importante notare che questi dati non appartengono solo a una storia recente e contingente delle democrazie liberali. L'immigrazione da lavoro ha apportato un contributo essenziale alla costruzione dell'economia e delle istituzioni nazionali nella maggior parte delle più antiche democrazie europee ed extraeuropee. Negli Stati Uniti, per fare un esempio, percentuali di immigrati di prima generazione pari al 15% sono un dato risalente (Hollifield et al., 2008) e la manodopera immigrata ha svolto un ruolo essenziale nella ricostruzione e nello sviluppo post-bellico. Inoltre, è prevedibile che il bisogno di lavoro migrante rimarrà una costante anche in futuro per tutte le democrazie economicamente avanzate (Hollifield et al., 2008), come dimostrato dall'apertura all'immigrazione di paesi tradizionalmente refrattari, come nel caso del Giappone (Hollifield e Sharpe, 2017).

A completamento di questo quadro, è necessario osservare che l'immigrazione economica è in larghissima parte sollecitata, regolamentata e governata dagli stati di destinazione attraverso un fitto sistema di accordi bilaterali con gli stati di origine: sistemi a punti, politiche di reclutamento, programmi di formazione specifici e politiche economiche basate sulla presenza della forza lavoro straniera (Hollifield et al., 2008, p. 40). Questo insieme di regole e politiche, gestite a livello domestico, possono essere denominate come "istituzioni dell'immigrazione", che lavorano in sinergia con il

resto dell'impalcatura istituzionale che regge il sistema nazionale.

Ricordare questi dati e le ragioni strutturali della presenza massiccia di lavoro migrante nelle democrazie liberali contemporanee aiuta a mettere a fuoco le carenze delle concettualizzazioni che concepiscono la giustizia domestica degli stati liberali come destinata a una popolazione fissa e stabile all'interno di confini geografici chiusi. Se l'immigrazione è parte essenziale del sistema di produzione e di riproduzione sociale degli stati liberali, allora tali concettualizzazioni stanno nascondendo o dimenticando di dare conto di un aspetto fondamentale. Questa dimenticanza non è problematica solo sul piano descrittivo. La ricostruzione del sistema degli stati liberali e democratici – ossia, per tornare al linguaggio rawlsiano, della sua “struttura fondamentale” – è cruciale perché è proprio a tale sistema che si applicano i principi di giustizia che sono loro propri. Dimenticare una parte essenziale del sistema significa dunque snaturare le implicazioni normative di tali principi e il loro ambito di applicazione. Per chiarire può essere utile un'analogia con un caso paradigmatico di questo genere di dimenticanze, relativo all'ambito domestico e familiare. L'omissione dello spazio domestico dalle ricostruzioni classiche della comunità politica liberale è servita a obliterare il contributo materiale, affettivo e culturale che tale ambito fornisce alla riproduzione sociale e alla stessa sopravvivenza del sistema. Ma se si elimina la famiglia dalla ricostruzione del sistema sociale a cui fanno capo le istituzioni dello stato liberale, si rimuovono dalla visuale della teoria normativa questioni fondamentali di giustizia politica. Se nel caso della famiglia la dimenticanza della teoria liberale classica è stata denunciata e corretta da più parti,<sup>2</sup> non si può dire lo stesso nel caso dell'immigrazione. Il lavoro migrante costituisce un elemento costante ed essenziale del sistema di produzione e riproduzione delle società liberali contemporanee. Tuttavia, quando si tratta di concettualizzare tale sistema, lo si concepisce come essenzialmente chiuso e autarchico, e i flussi di migrazione da lavoro finiscono per essere rappresentati come un problema

<sup>2</sup> Basti ricordare qui le discussioni paradigmatiche di Okin, 1994; Pateman, 1983; Young, 1995.

che richiede soluzioni ad hoc, o come una sfida alla salienza normativa e fattuale degli stati, che indirizza verso un loro superamento in chiave cosmopolitica.

### 3. *Idealizzazione o ideologia?*

Se l'immigrazione da lavoro costituisce un elemento costante e ineludibile del sistema economico, sociale e politico degli stati liberaldemocratici, la loro "struttura fondamentale", attraverso la quale viene concettualizzato tale sistema, deve necessariamente tenerne conto. In altre parole, l'immigrazione dovrebbe essere ricompresa nell'orbita della giustizia liberale non per via di uno scardinamento cosmopolitico della salienza degli stati, ma semplicemente perché parte integrante del sistema che è oggetto della loro giustizia domestica.

A questa conclusione si potrebbe obiettare che è basata sulla semplice constatazione della presenza del lavoro migrante nella storia nazionale di molte democrazie liberali. Ma questo potrebbe essere un fatto contingente. Perché dovremmo tenerne necessariamente conto nel teorizzare l'ideale e la giustizia domestica dello stato liberaldemocratico?

Ci sono due risposte a questa domanda. Innanzitutto, si può sostenere che la presenza dell'immigrazione non è affatto un dato contingente e casuale. Come ha sostenuto James Hollifield, essa fa piuttosto parte della natura degli stati liberali in quanto *trading states*, ossia entità politiche che perseguono stabilità e benessere attraverso commercio internazionale, crescita e competitività. Il trading state liberale è per sua natura anche un *immigration state* per via degli effetti positivi in termini di crescita, produttività, innovazione e ricambio demografico che l'immigrazione rende possibili (Hollifield, Hunt e Tichenor, 2008; Hollifield e Sharpe, 2017; Lake, Martin e Risse, 2021). In altre parole, nella misura in cui concepiamo gli stati liberaldemocratici come impegnati a garantire e sostenere un sistema internazionale basato sugli scambi e sulla competizione economica, le migrazioni da lavoro sono parte integrante del loro funzionamento.

La seconda risposta è di tipo metodologico e riguarda il modo giusto di intendere l'idealizzazione in teoria politica e,

in particolare, all'interno della teoria liberale della giustizia. Come è stato osservato da Charles Mills (2025), l'idealizzazione, quando astrae da fenomeni rilevanti del mondo reale, finisce per svolgere una funzione ideologica, nascondendo alla vista fenomeni sociali cruciali per l'analisi dell'ingiustizia e della giustizia di un sistema. In riferimento alla questione specifica dell'immigrazione, suggerisco una chiosa e una specificazione alla tesi di Mills. Nel teorizzare la giustizia liberale, si può certamente fare astrazione dalle forme e istituzioni che storicamente gli stati liberali hanno assunto e, in questo senso, sicuramente si può immaginare un mondo completamente controfattuale in cui i principi liberali sono incarnati in istituzioni in cui l'immigrazione non trova posto. Tuttavia, per non avere natura ideologica e non essere un esempio di "cattiva idealizzazione" (Robeyns, 2008), questa operazione dovrebbe avvenire in maniera sistematica e coerente. Invece, il livello di astrazione al quale viene generalmente pensata la struttura fondamentale degli stati liberali non è certo quello altissimo al quale l'immigrazione sparisce dalla vista perché eccessivamente legata alla realizzazione storicamente contingente della forma dello stato liberale. Per esempio, all'interno delle teorizzazioni della struttura fondamentale degli stati liberali vengono solitamente ricomprese istituzioni come la scuola pubblica, il sistema bancario e del credito, le istituzioni del diritto civile e, non da ultima, la famiglia nucleare. Tutte queste istituzioni sono contingenti e storicamente determinate, in quanto la loro genesi ed evoluzione possono essere ricondotte alla storia dello stato moderno e del sistema economico che fa da sostrato alle società liberali contemporanee. In altre parole, il livello di idealizzazione al quale è generalmente concepita la struttura fondamentale degli stati liberaldemocratici, pur facendo astrazione dalle caratteristiche specifiche dei singoli sistemi statali, fa riferimento a istituzioni e fenomeni che connotano l'evoluzione storica degli stati liberali esistenti. Se messa a confronto con questo approccio generale all'idealizzazione nel teorizzare la struttura dello stato liberale, l'omissione dell'immigrazione e delle istituzioni associate come elementi costanti di tale struttura non trova alcuna giustificazione. Se ciò avviene, possiamo sospettare che tale omissione abbia natura ideologica.

Tuttavia, l'obiezione all'inclusione dell'immigrazione nel-

la concettualizzazione dello stato liberale potrebbe trovare appoggio da una prospettiva non solo ricostruttiva, ma anche esplicitamente normativa. Infatti, tale concettualizzazione deve rendere conto dello stato liberale come un ideale normativo basato su equità, eguaglianza sociale e libertà. Se questo è vero, si potrebbe obiettare che concepire l'immigrazione come parte essenziale del funzionamento e del sistema degli stati liberali è incompatibile con questi requisiti normativi, giacché i flussi migratori riflettono rapporti internazionali profondamente segnati dal passato coloniale dei paesi di destinazione (Jaggar, 2020), perpetuato anche al tempo presente da profondi squilibri globali, e sono generati dalla possibilità di sfruttamento sistematico di un esercito di riserva a basso costo (King e Rueda, 2008; Rye e Scott, 2018).

L'obiezione normativa è particolarmente potente perché fa riferimento a ingiustizie evidenti nel modo in cui i flussi migratori hanno avuto origine e vengono gestiti al presente. Tuttavia, anche questa obiezione può trovare risposta su un duplice piano. Innanzitutto, sul piano fattuale è controvertibile che l'immigrazione possa essere semplicemente ridotta a un effetto dell'inglorioso passato coloniale degli stati occidentali più affluenti. Sappiamo che gran parte delle migrazioni contemporanee ha carattere regionale: nel caso specifico dell'Europa continentale riguarda flussi fra paesi (come la Romania e l'Italia) che non hanno un passato di rapporti coloniali. Inoltre, è altrettanto controvertibile che il lavoro straniero sia appetibile ai mercati dei paesi di destinazione solo perché sfruttabile e a basso costo. Come dimostra la difficoltà a sostituirlo, anche in presenza di incentivi economici ad hoc, il lavoro straniero, sebbene tipicamente esposto a forme di sfruttamento e abusi per via della legislazione repressiva esistente (Anderson, 2010), è anche e soprattutto appetibile per via della sua composizione demografica, per le competenze e qualifiche apportate, e perché in molti casi riguarda mansioni che richiedono impegno, alti livelli di performance e specializzazione accumulata nel tempo (Nori e Farinella, 2020, cap. 6; Pitt, 2021). In altre parole, è lungi dal vero che l'unica ragione per cui il lavoro migrante è impiegato è che si tratta di lavoro sfruttabile.

Su un piano più specificamente normativo, occorre fare riferimento a un punto fondamentale di metodo. Di fronte a

un'istituzione che è cruciale per il funzionamento della società liberale, ma che è segnata da profonde ingiustizie, mancanza di libertà e disegualianze, la risposta corretta non consiste nel non tenerne conto quando si produce una ricostruzione idealizzata del sistema, obliterando con ciò anche l'enorme contributo che le attività che sono svolte al suo interno e i soggetti che vi partecipano offrono alla cooperazione sociale. Piuttosto, la risposta corretta consiste nel chiedersi come l'istituzione possa essere riformata per rispondere ai principi normativi ai quali il sistema nella sua forma ideale dovrebbe ispirarsi. Su questo può venire di nuovo in aiuto l'analogia con la famiglia. Per come la conosciamo adesso, la famiglia, sebbene riconosciuta come un elemento fondamentale per la riproduzione dell'ordine sociale, economico e politico liberale, è ancora profondamente segnata dal passato in cui era parte di un ordine patriarcale. La risposta appropriata a queste evidenti ingiustizie non consiste nell'ignorare lo spazio domestico come un elemento essenziale della struttura fondamentale della società liberale, ma chiedersi quali riforme siano necessarie per renderlo al suo interno, e nei suoi effetti esterni, conforme ai principi di equità, libertà ed eguaglianza sociale che connotano l'ideale di giustizia degli stati liberali. Allo stesso modo, di fronte alle forme di profonda ingiustizia che caratterizzano il lavoro migrante nelle società contemporanee, la risposta non consiste nell'espungere l'immigrazione dalla teorizzazione dello stato liberale ma, al contrario, nell'includerla pienamente, ricomprendendola nella sfera dei rapporti di cooperazione sociale che vanno sottoposti al vaglio dei principi della giustizia domestica.

#### *4. Ripensare le istituzioni dell'immigrazione oltre le eccezioni e l'emergenza*

Concepire i flussi di lavoro migrante come parte integrante del sistema dello stato liberale ha implicazioni importanti non solo per l'etica dell'immigrazione, ma anche per la teoria della giustizia dello stato liberale in generale. In particolare, da questa posizione seguono due conseguenze metodologiche fondamentali. La prima è che non si può più pensare all'immigrazione come a un problema che sol-

lecita soluzioni ad hoc e rimediali. Occorre invece ripensare la giustizia “normale” del sistema nel suo insieme, mettendo in conto le istituzioni dell’immigrazione come elemento essenziale del sistema stesso. Nel caso della giustizia economica e distributiva, per esempio, occorre superare l’idea che l’immigrazione ponga un problema speciale per le classi più svantaggiate, a cui rimediare attraverso misure compensatorie mirate. Piuttosto, occorre pensare a quali siano i requisiti di giustizia, equità e stabilità richiesti da un sistema economico che prevede l’afflusso costante di lavoratori stranieri come fatto strutturale. Nel caso delle istituzioni politiche, occorre riflettere su come tenere fede ai principi democratici e liberali rispetto a un demos che è, strutturalmente e per sua natura, mobile e in trasformazione. Di conseguenza, non si può concepire l’inclusione dei migranti come un’“estensione” delle istituzioni democratiche, o un allargamento del demos che può essere concesso solo nella misura in cui i lavoratori migranti, dopo lunghi periodi di residenza, finiscono per essere completamente assimilabili alla popolazione nativa e stanziale. Non solo non è concettualmente vero che le democrazie liberali hanno bisogno di un demos stabile, ma è un fatto storico che tali istituzioni si sono evolute in contesti ad alta immigrazione e in molti casi nella loro forma originaria riflettevano il carattere mobile del demos (Hayduk, 2006; Hayduk, Garcia-Castañon e Bhaumik, 2024). Se siamo abituati a pensare il contrario, è perché assumiamo indebitamente, e controfattualmente, che lo stato liberaldemocratico sia per sua natura chiuso e demograficamente autarchico.

Con questo veniamo alla seconda importante conseguenza metodologica del concepire l’immigrazione come parte integrante del sistema liberale. L’ideale di stato liberaldemocratico aderisce a principi fondamentali di equità, libertà ed eguaglianza sociale. Includere l’immigrazione nel sistema significa applicare tali principi anche alle istituzioni dell’immigrazione e ai processi che presiedono all’ammissione, reclutamento e trattamento dei lavoratori migranti. Questa posizione segna uno scarto sia rispetto alle concezioni statocentriche convenzionali sia rispetto a quelle che sfidano la centralità dello stato da una prospettiva cosmopolitica. Rispetto alle prime, la differenza importante è che l’immissione di forza lavoro straniera non è più concepita come un processo

sostanzialmente estraneo all'ordine domestico, nel quale una comunità politica di nativi negozia a mani libere le condizioni di ingresso e trattamento con i migranti. Concepire l'immigrazione come parte del sistema impone piuttosto di assumere una prospettiva strutturale in cui anche i termini di ammissione e i diritti riconosciuti ai migranti vanno sottoposti alle stesse condizioni di equità che dovrebbero presiedere al trattamento dei lavoratori nel resto del sistema. Questo significa, per esempio, che l'ammissione dei migranti dovrebbe avvenire sullo sfondo di garanzie di potere di negoziazione contrattuale e di voce paragonabili a quelle che sono invocate in difesa dei lavoratori locali, attraverso forme di rappresentanza sindacale (Gordon, 2006) e meccanismi di consultazione e di controllo che coinvolgono le organizzazioni dei migranti stessi (Biale, 2019, Bauböck e Ruhs, 2022). Dal punto di vista dei diritti del lavoro e dei diritti sociali, il principio di equità impone di calibrare le tutele previste per la popolazione nativa e sedentaria in modo che possano servire alle esigenze specifiche dei lavoratori migranti e delle loro famiglie.

Rispetto alla prospettiva cosmopolitica, questa posizione si differenzia perché non difende i diritti e l'eguale condizione dei migranti in nome di principi universali che trascendono la giustizia domestica dello stato liberale. Al contrario, li difende attraverso il pieno riconoscimento della loro appartenenza al sistema domestico e del loro contributo alla cooperazione sociale che genera obblighi e diritti speciali fra i membri di una stessa società politica. Se la prospettiva cosmopolitica può giocare un ruolo importante nella critica delle diseguaglianze a livello globale e può servire a rivendicare per i migranti quelle tutele fondamentali alla libertà e all'integrità personale che sono sistematicamente violate dal sistema attuale di controllo dei confini e del territorio degli stati, non è però sufficiente a giustificare gli obblighi speciali che gli stati hanno nei confronti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie. Tali obblighi possono essere riconosciuti solo se si impara a concepire l'ordine dello stato liberale, ossia la "struttura fondamentale" che regge il sistema della cooperazione sociale a livello domestico, come un ordine demograficamente dinamico e aperto, non solo per via del ricambio generazionale, ma anche e soprattutto perché è fondato sul contributo di una popolazione mobile e sulle istituzioni della migrazione.

## Bibliografia

- Abizadeh, Arash, *Democratic Theory and Border Coercion*, in "Political Theory", 36(1), 2008, pp. 37-65.
- Alesina, Alberto, Harnoss, Johann and Rapoport, Hillel, *Birthplace Diversity and Economic Prosperity*, in "Journal of Economic Growth", 21, 2016, pp. 101-138.
- Anderson, Bridget, *Migration, Immigration Controls and the Fashioning of Precarious Workers*, in "Work, Employment and Society", 24(2), 2010, pp. 300-317.
- Bauböck, Rainer e Ruhs, Martin, *The elusive triple win: addressing temporary labour migration dilemmas through fair representation*, in "Migration Studies", 10(3), 2022, pp. 528-552.
- Bettio, Francesca, Simonazzi, Annamaria e Villa, Paola, *Change in Care Regimes and Female Migration: the 'Care Drain' in the Mediterranean*, in "Journal of European Social Policy", 16(3), 2006, pp. 271-285.
- Biale, Enrico, *A Fluid Demos for a Hypermigration Polity*, in "Res Publica", 25, 2019, pp. 101-117.
- Blau, Francine D. e Hunt, Jennifer, *The Economic and Fiscal Consequences of Immigration*, in "Business Economics", 54, 2019, pp. 173-176.
- Butcher, Kristin F., Moran, Kelsey e Watson, Tara, *Immigrant Labor and the Institutionalization of the Us-Born Elderly*, in "Review of International Economics", 30(5), 2022, pp. 1375-1413.
- Calvin, Linda, Martin, Philip e Simnitt, Skyler, *Adjusting to Higher Labor Costs in Selected U.S. Fresh Fruit and Vegetable Industries*, Washington. U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, 2022.
- Christiano, Thomas, *Immigration, Political Community, and Cosmopolitanism*, in "San Diego Law Review", 45(4), 2008, pp. 933-962.
- D'amuri, Francesco e Peri, Giovanni, *Immigration, Jobs, and Employment Protection*, in "Journal of the European Economic Association", 12(2), 2014, pp. 432-464.
- De Haas, Hein et al., *International Migration: Trends, Determinants, and Policy Effects*, in "Population and Development Review", 45(4), 2019, pp. 885-922.
- Edo, Anthony et al., *An Introduction to the Economics of Immigration in OECD Countries*, in "Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique", 53(4), 2020, pp. 1365-1403.
- Fenwick, Clare, *The Political Economy of Immigration and Welfare*

- State Effort: Evidence from Europe*, in “European Political Science Review”, 11, 2019, pp. 357-375.
- Freeman, Samuel, *The Basic Structure of Society as the Primary Subject of Justice*, in Mandele, Joseph e Reidy, David A. (a cura di), *A companion to Rawls*, Chichester, Wiley, 2013, pp. 88-111.
- Furtado, Delia e Ortega, Francesco, *Does Immigration Improve Quality of Care in Nursing Homes?*, in “Journal of Human Resources”, 60(6), 2023.
- Glaveanu, Vlad P. e Taillard, Marie, *Difficult Differences Pave the Creative Road from Diversity to Performance*, in “European Management Journal”, 36(6), 2018, pp. 671-676.
- Goodin, Robert E., *Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives*, in “Philosophy & Public Affairs”, 35(1), 2007, pp. 40-68.
- Gordon, Jennifer, *Transnational Labor Citizenship*, in “Southern California Law Review”, 80, 2006, pp. 503-88.
- Hayduk, Ron, *Democracy for All: Restoring Immigrant Voting Rights in the United States*, Routledge, New York 2006.
- Hayduk, Ron, Garcia-Castañon, Marcela e Bhaumik, Vedika, *Exploring the Complexities of ‘Alien Suffrage’ in American Political History*, in “Journal of American Ethnic History”, 43(2), 2024, pp. 70-118.
- Hollifield, James F. e Sharpe, Michael Orlando, *Japan as an ‘Emerging Migration State’*, in “International Relations of the Asia-Pacific”, 17(3), 2017, pp. 371-400.
- Hollifield, James F., Hunt, Valerie F. e Tichenor, Daniel J., *Immigrants, Markets, and Rights: The United States as an Emerging Migration State*, in “Journal of Law and Policy”, 27(7), 2008, pp. 7-44.
- Hunt, Jennifer, *Renewing America, Revamping Immigration*, Brookings Institution, Washington 2022.
- Jaggar, Alison M., *Decolonizing Anglo-American Political Philosophy: The Case of Migration Justice*, in “Aristotelian Society Supplementary Volume”, 94(1), 2020, pp. 87-113.
- King, Desmond e Rueda, David, *Cheap Labor: The New Politics of ‘Bread and Roses in Industrial Democracies’*, in “Perspectives on Politics”, 6(2), 2008, pp. 279-297.
- Lake, David A., Martin, Lisa L. e Risse, Thomas, *Challenges to the Liberal International Order: Reflections on International Organization*, in “International Organization”, 75(2), 2021, pp. 225-257.
- Lepoutre, Maxime, *Immigration controls: Why the self-determination argument is self-defeating*, in “Journal of Social Philosophy”, 47(3), 2016, pp. 309-331.

- Macedo, Stephen, *After the Backlash: Populism and the Politics and Ethics of Migration*, in "The Law & Ethics of Human Rights", 14(2), 2020, pp. 153-180.
- Mills, Charles W., "Ideal Theory" as Ideology, in "Hypatia", 20(3), 2005, pp. 165-183.
- National Academies Of Sciences, Engineering, And Medicine, *The Economic and Fiscal Consequences of Immigration*, The National Academies Press, Washington DC 2017.
- Nori, Michele e Farinella, Domenica, *Migration, Agriculture and Rural Development*, Springer, Cham 2020.
- OECD, *Is Migration Good for the Economy?*, in "Migration Policy Debates", 2, 2014.
- Peri, Giovanni, *Immigrants, Productivity, and Labor Markets*, in "Journal of Economic Perspectives", 30(4), 2016), pp. 3-30.
- Rawls, John, *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York 1993.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, Revised edition, Harvard University Press, Cambridge MA 1999.
- Robeyns, Ingrid, *Ideal Theory in Theory and Practice*, in "Social Theory and Practice", 34(3), 2008, pp. 341-362.
- Rye, Johan Fredrik e Scott, Sam, *International Labour Migration and Food Production in Rural Europe: A Review of the Evidence*, in "Sociologia Ruralis", 58(4), 2018, pp. 928-952.
- Song, Sarah, *The Boundary Problem in Democratic Theory*, in "International Theory", 4(1), 2012, pp. 39-68.
- Song, Sarah, *Immigration and Democracy*, Oxford University Press, Oxford 2018.
- Stilz, Anna, *Economic Migration: On What Terms?*, in "Perspectives on Politics", 20(3), 2022, pp. 983-998.
- Triandafyllidou, Anna, *Migration and the Pandemic Emergency*, in Triandafyllidou, Anna (a cura di), *Routledge Handbook of Immigration and Refugee Studies*, Routledge, New York 2022, pp. 82-94.
- Whelan, Frederick G., *Prologue: Democratic Theory and the Boundary Problem*, in "Nomos", 25, 1983, pp. 13-47.

# La consuetudine dell'emergenza. Governo delle migrazioni e diritto d'asilo in Italia

Emanuela Dal Zotto

## *Introduzione*

Questo capitolo analizza il ruolo della cornice emergenziale nel governo delle migrazioni in Italia, ricostruendone l'origine, le trasformazioni e gli effetti materiali e simbolici, con particolare attenzione alle implicazioni sul diritto d'asilo. L'ipotesi di fondo è che l'"emergenza" non rappresenti una risposta contingente a eventi eccezionali ma una modalità ordinaria e strutturale di interpretazione e gestione delle migrazioni, che incide profondamente sulle forme di accesso alla protezione e sulle condizioni della sua effettiva esigibilità.

Attraverso la lente dell'emergenza, ciò che tende a ripetersi viene presentato come improvviso, legittimando il ricorso a misure straordinarie che finiscono per ridefinire in senso restrittivo la forma e la sostanza del diritto d'asilo. La cornice emergenziale opera, infatti, come un dispositivo ambivalente, capace di combinare registri umanitari e securitari: da un lato produce spinte all'accoglienza e aperture temporanee alla protezione, dall'altro genera restrizioni agli accessi e la criminalizzazione dei migranti attraverso misure discriminatorie e, non di rado, in contraddizione con i diritti delle persone coinvolte.

A partire dalle prime "emergenze sbarchi" degli anni Novanta, passando per l'Emergenza Nord Africa del 2011, fino alle più recenti fasi di filtraggio, criminalizzazione ed esternalizzazione, il capitolo mostra come l'asilo venga progressi-

vamente ancorato agli arrivi via mare e alle loro rappresentazioni mediatizzate. In questo processo, perdono visibilità le politiche ordinarie che, restringendo i canali di ingresso regolare, contribuiscono a produrre proprio quelle condizioni di vulnerabilità e insicurezza che l'emergenza dichiara di voler governare.

### 1. Origini e funzioni di una cornice

L'emergenza, diventata la chiave di lettura del fenomeno migratorio in Italia, non viene utilizzata occasionalmente o solo in corrispondenza di specifiche congiunture, ma costituisce una vera e propria modalità ordinaria di interpretazione e di governo delle migrazioni, che ha tra i suoi esiti quello paradossale di presentare come eccezione ciò che tende invece a ripetersi.

Dal punto di vista sociologico, l'emergenza può essere intesa come un *frame* (Goffman, 1974), ossia una cornice che orienta la comprensione delle situazioni e l'organizzazione dell'attività dei soggetti che vi prendono parte. Essa è particolarmente efficace, sia perché in grado di sospendere l'ordinario giustificando l'adozione di misure straordinarie in nome dell'urgenza (Agamben, 2003) sia per il suo carattere ambivalente (Dal Zotto, 2014). Al suo interno convivono infatti due dimensioni, corrispondenti a quelle che Agier (2011) definisce la mano sinistra e la mano destra dell'impero, che si rafforzano a vicenda: una umanitaria che richiama il soccorso, la protezione, l'aiuto alle vittime; l'altra securitaria che richiama il controllo, il contenimento e la difesa dei confini. Questa ambivalenza la rende flessibile e politicamente spendibile perché consente di oscillare rapidamente tra repertori apparentemente opposti, attribuendo alla stessa popolazione migrante, a seconda dei contesti, i tratti della minaccia o quelli della vulnerabilità.

Le prime emergenze, legate agli sbarchi, si registrano negli anni Novanta e riguardano le persone in arrivo dall'Albania e dalla Somalia prima, e dall'ex Jugoslavia poi. Sono anni in cui, mentre si consolida l'immigrazione straniera e si moltiplicano gli arrivi dei richiedenti asilo (Colucci, 2018), gli strumenti politici e giuridici per andare incontro a questa realtà

sono ancora in larga parte in via di definizione.<sup>1</sup> Accanto a iniziali forme di coordinamento per l'accoglienza di persone in cerca di protezione, stimolate anche dalla solidarietà spontanea da parte della società civile (ANCI et al., 2014, p. 24), per dare una risposta ai continui arrivi sulle coste italiane, e su quelle pugliesi in particolare, viene emanata la legge 563/1995 (nota come Legge Puglia) che istituzionalizza la prassi della detenzione amministrativa degli stranieri appena giunti via mare (Campesi, 2011, p. 190). Inoltre, l'articolo 2 stabilisce l'apertura di centri per fare fronte a "situazioni di emergenza connesse con le attività di controllo" e a "esigenze di prima assistenza".

Nello stesso periodo si assiste a una progressiva restrizione dei canali di ingresso regolari, anche a livello europeo; il tema del controllo delle frontiere diventa centrale e prende forma il mito dell'invasione, a cui la narrazione dell'immigrazione straniera come minaccia farà ampio ricorso nel tempo (Dal Lago, 1999). A essere considerati sotto minaccia sono, di volta in volta, l'incolumità dei cittadini italiani e la loro identità culturale, ma anche il loro accesso al welfare e al mercato del lavoro, per cui gli immigrati rappresentano dei concorrenti.

Affrontato come una questione securitaria più che come una dimensione strutturale dei processi sociali ed economici, il fenomeno migratorio ha portato all'adozione di cornici e misure eccezionali anche sulla terraferma. Un esempio sono le prime grandi sanatorie degli anni Novanta, che non rappresentano soltanto strumenti di regolarizzazione, ma anche il segnale di un sistema che, non riuscendo a governare l'ingresso attraverso vie ordinarie, si affida ciclicamente a interventi straordinari ex post (Colombo, 2012). L'emergenza, in questo senso, non è soltanto una risposta a qualcosa che "accade", ma è anche il prodotto di scelte politiche precedenti. La contrazione delle possibilità di ingresso per lavoro, l'irrigidimento delle norme sui visti, la crescente selettività dei sistemi di reclutamento della manodopera contribuiscono nel tempo a trasformare l'irregolarità in un esito prevedibile.

<sup>1</sup> L'Italia si dota della sua prima legge organica in materia di immigrazione proprio all'inizio di quel decennio con la legge 39/1990 (legge Martelli).

A partire dagli anni Duemila, l'emergenza viene spesso attivata anche in relazione al tema della sicurezza urbana, giustificando ordinanze, controlli straordinari, limitazioni alla residenza dei migranti (Gargiulo, 2012; Zucchetti, 2001); a livello nazionale si consolida soprattutto come chiave di lettura degli arrivi via mare, che assumono progressivamente una centralità simbolica nel racconto delle migrazioni, relegando in secondo piano altri aspetti del fenomeno. In questo racconto, a cui i media contribuiscono in larga parte (Musa-rò e Parmiggiani, 2022), il Mediterraneo fa da sfondo alle immagini dell'invasione e dei pattugliamenti per contrastarla, ma anche a quelle dei naufragi e, a tratti, delle operazioni di soccorso. L'attenzione si concentra su ciò che avviene in mare, distogliendo l'attenzione dalle cause profonde delle partenze e dalle traiettorie che si sviluppano dopo gli sbarchi.

In questa dinamica si innesta, con particolare forza, la questione del diritto d'asilo. Se fino ai primi anni Duemila la protezione internazionale resta un tema marginale nel dibattito pubblico italiano, connesso a numeri contenuti e a una gestione ancora fortemente centralizzata, è proprio all'interno della cornice dell'emergenza che esso acquisisce una crescente visibilità. Anche in questo caso, l'emergenza svolge una funzione ambivalente. Come vedremo dalle vicende ripercorse nei prossimi paragrafi, da un lato essa favorisce brevi aperture, sospinte da sentimenti di compassione e solidarietà; dall'altro legittima rapide chiusure non appena l'attenzione pubblica si sposta o il clima politico muta. Il risultato è una protezione che, poco ancorata al principio dell'asilo come diritto soggettivo, dipende in larga parte – nella forma e nella sostanza – dalle principali rappresentazioni del momento di chi giunge in Italia via mare e dall'accoglienza che riceve all'interno di un sistema che, anch'esso incapace di superare le logiche emergenziali, continua a essere frammentato e soggetto a continui cambiamenti (Marchetti, 2014).

In questo quadro, l'emergenza non può essere letta solo come una categoria descrittiva, ma come un dispositivo di governo che produce effetti materiali sulle vite delle persone. Essa orienta le politiche, legittima deroghe, giustifica eccezioni ma, soprattutto, contribuisce a costruire una rappresentazione del fenomeno migratorio come qualcosa che accade sempre "all'improvviso", rendendo invisibili le sue

radici strutturali. L'asse che lega l'emergenza agli sbarchi e al diritto d'asilo, catalizzando l'attenzione pubblica sugli arrivi via mare, ha così l'effetto di oscurare sistematicamente il ruolo delle politiche ordinarie che, sempre più restrittive, costringono chi cerca protezione e chi si muove per altre ragioni a percorrere vie illegali (Ciabbari, 2020) e dai costi altissimi, sia in termini economici sia di incolumità, per i pericoli e la violenza che caratterizzano questi percorsi.

È su questo scenario che, dal 2011 in poi, la cornice emergenziale conoscerà la sua massima espansione, ridefinendo profondamente il rapporto tra migrazioni, accoglienza e diritto d'asilo in Italia.

## *2. Il 2011 e l'“Emergenza Nord Africa”: l'istituzionalizzazione dell'emergenza*

Il 2011 rappresenta un vero e proprio punto di svolta nella storia recente delle migrazioni in Italia, non tanto per l'eccezionalità dei numeri in senso assoluto, quanto per il modo in cui gli arrivi vengono definiti, governati e narrati all'interno della cornice emergenziale. Tra gennaio e aprile di quell'anno, in seguito alla caduta del regime di Ben Ali in Tunisia e allo scoppio del conflitto in Libia dopo la deposizione di Gheddafi, circa 60.000 persone raggiungono le coste italiane. Un numero significativo, ma non inedito se confrontato con altre crisi umanitarie del passato.

La risposta del governo italiano è immediata e simbolicamente molto forte: viene dichiarato lo stato d'emergenza su tutto il territorio nazionale. Ancora una volta, un fenomeno che affonda le sue radici in processi geopolitici, economici e sociali di lunga durata viene letto come un evento improvviso e straordinario. La dichiarazione di emergenza non è solo un atto amministrativo ma un potente dispositivo discorsivo, che attiva automaticamente la logica dell'eccezione e legittima il ricorso a strumenti straordinari di governo.

Ai primi cittadini tunisini giunti in Italia nei primi mesi del 2011 viene concesso un permesso di soggiorno temporaneo di sei mesi, che consente loro anche di circolare all'interno dell'Unione europea. Questa scelta rappresenta una risposta indiretta al mancato riconoscimento, da parte dell'UE, di

una protezione temporanea a livello comunitario. Di fronte all'assenza di una solidarietà europea, l'Italia tenta una soluzione nazionale che ha anche l'obiettivo implicito di "disperdere" sul territorio europeo una parte delle persone arrivate. Tuttavia, questa apertura ha vita breve. Dopo il 4 aprile 2011, data della firma di un accordo con il nuovo governo tunisino, la strategia cambia radicalmente: gli arrivi successivi vengono definiti irregolari e destinatari di misure di rimpatrio. Così, nel giro di poche settimane, si assiste a un repentino passaggio dal registro umanitario a quello securitario, confermando l'estrema flessibilità della cornice emergenziale.

Ancora diverso è il destino riservato a coloro che giungono dalla Libia. Molti di loro non sono migranti "in movimento" verso l'Europa ma persone che vivevano e lavoravano da tempo in Libia, costrette a fuggire a causa della guerra. In questo caso, la risposta istituzionale è prevalentemente di tipo umanitario: queste persone vengono avviate in larga parte alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, anche se molte domande d'asilo vengono poi rigettate per mancanza delle condizioni necessarie al riconoscimento di quest'ultima, come una persecuzione individuale o una situazione di violenza diffusa nei paesi di origine dei richiedenti.

Si produce così un vero e proprio cortocircuito normativo che vedrà la sua risoluzione solo due anni più tardi, con la concessione della protezione umanitaria<sup>2</sup> ai casi ancora pendenti alla chiusura formale dell'emergenza, nel settembre 2013. La scelta di considerare i migranti giunti dalla Libia come potenziali richiedenti asilo rappresenta comunque una pietra miliare nella storia dell'asilo in Italia: per la prima volta la questione della protezione internazionale assume rilevanza nel discorso pubblico e nell'agenda politica con l'accoglienza, che investe tutto il paese e permea anche il livello locale. Con l'istituzione, nell'aprile 2011, del piano di accoglienza straordinario noto come "Emergenza Nord Africa"

<sup>2</sup> Una forma di protezione che non rientra nella protezione internazionale (rappresentata invece dall'asilo o dalla protezione sussidiaria), quindi più debole, che può però essere convertita in un permesso per lavoro. Si tratta della forma di protezione più indicata dalle Commissioni per l'esame della domanda d'asilo fino al 2018 quando, come si vedrà, verrà abolita.

(ENA), la gestione dell'accoglienza viene affidata alla Protezione Civile e si realizza una dispersione dei richiedenti asilo in tutte le regioni italiane. L'arrivo di persone migranti anche in territori che non avevano mai avuto esperienze significative in questo ambito produce reazioni molto diverse, dal rifiuto aperto e dall'opposizione organizzata, fino a forme spontanee di solidarietà.

Sul piano istituzionale, l'ENA si conclude formalmente con due esiti principali. Da un lato, come si è detto, con la concessione della protezione umanitaria ai casi ancora irrisolti. Dall'altro, con un significativo ampliamento del sistema ordinario di accoglienza, lo SPRAR,<sup>3</sup> che passa da circa 3.000 a 14.000 posti, allargamento che rappresenta un tentativo di uscire dalla logica emergenziale, dotando il paese di una struttura più stabile per la gestione dell'asilo.

Tuttavia, proprio l'ENA mette in luce un nodo destinato a ripresentarsi ciclicamente negli anni successivi, ossia l'incapacità di abbandonare davvero l'emergenza come modalità ordinaria di governo (Marchetti, 2014). Dunque, l'accoglienza resta in larga parte straordinaria, affidata a strumenti temporanei e a soggetti chiamati a operare in condizioni di urgenza e maggiore discrezionalità, con l'esito di forti disuguaglianze tra i territori o tra le diverse realtà in cui i migranti si trovano a vivere.<sup>4</sup>

È soprattutto in questa fase che si rende evidente il meccanismo di occultamento strutturale prodotto dalla cornice emergenziale. Il dibattito pubblico e politico è interamente concentrato sugli sbarchi, sulle navi, sulle isole, sui centri di accoglienza, mentre resta sullo sfondo la questione centrale della progressiva contrazione dei canali di ingresso regolare per lavoro e per altri motivi. L'emergenza appare così come qualcosa che "irrompe", quando in realtà è anche il risultato di politiche ordinarie che rendono l'ingresso legale sempre più difficile.

<sup>3</sup> Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati.

<sup>4</sup> Durante l'ENA, nell'urgenza di reperire quanti più posti possibili per l'accoglienza, la Protezione Civile stipulò convenzioni con soggetti molto diversi tra loro, alcuni senza nessuna esperienza nell'ambito della protezione, come le strutture alberghiere in disuso, spesso in località lontane dai centri abitati.

In questo senso, il 2011 può essere letto come il momento in cui si consolida un modello destinato a durare: l'emergenza non è una parentesi ma un orizzonte strutturale di governo delle migrazioni. Un modello in cui l'attenzione pubblica viene catturata dagli eventi più visibili – gli sbarchi, le tragedie, i centri –, mentre le scelte che determinano le traiettorie migratorie a monte restano largamente invisibili.

### *3. 2013-2015: dall'emergenza umanitaria all'emergenza filtrante. Media, naufragi e ridefinizione dell'asilo*

Se il 2011 aveva segnato l'istituzionalizzazione dell'emergenza come modalità ordinaria di governo degli arrivi, il biennio 2013-2015 rappresenta il momento in cui la cornice emergenziale assume una centralità mediatica senza precedenti, ridefinendo la percezione del rapporto tra gli sbarchi e la questione dell'asilo dell'opinione pubblica e spingendo le istituzioni a intervenire in maniera decisa per il soccorso e l'accoglienza delle persone in fuga attraverso il Mediterraneo.

Il 3 ottobre 2013, un naufragio avvenuto a poche miglia dall'isola di Lampedusa provoca la morte di oltre 360 persone. Pochi giorni dopo, un secondo naufragio ne causa altre centinaia. Le immagini delle bare – molte bianche – allineate nell'hangar dell'aeroporto dell'isola, i racconti dei sopravvissuti, la presenza delle massime autorità dello stato e dei vertici dell'Unione europea, colpiscono le coscienze di molti e riattivano con forza il registro umanitario dell'emergenza. La narrazione dominante, a partire dal discorso dell'Ministro dell'Interno Angelino Alfano, tenuto il 4 ottobre alla Camera,<sup>5</sup> insiste sul dramma di chi è costretto a lasciare il paese di origine e sulla necessità di un intervento concreto da parte dell'Italia e dell'Europa per evitare il ripetersi di tragedie simili.

In questo contesto, che per un breve periodo vede la raffigurazione del migrante come vittima prevalere su quella della minaccia, il governo italiano dà vita all'operazione Mare Nostrum per la ricerca e il soccorso in mare. L'elemento

<sup>5</sup> Il video del discorso è disponibile a questo link: <https://www.youtube.com/watch?v=Ay5wTRwoTN4> (ultimo accesso: 27 dicembre 2025).

securitario non scompare tuttavia completamente, come attesta la definizione dell'operazione lanciata dallo stesso Governo il 14 ottobre 2013 come "militare e umanitaria".

La rappresentazione di Mare Nostrum è quella di una risposta etica e civile a una tragedia che non deve più ripetersi. Le immagini dei salvataggi occupano il centro della scena pubblica, insieme ai dati che non sono più quelli degli arrivi clandestini ma delle persone soccorse. Una parte significativa proviene dall'Eritrea, paese caratterizzato da un regime autoritario, e dalla Siria, devastata dalla guerra civile. Le immagini dei profughi siriani – famiglie, donne, bambini, persone che appaiono "simili" per stili di vita e aspettative – favoriscono meccanismi di immedesimazione e amplificano la retorica della protezione.

Il numero di coloro che giungono in Italia nell'ambito dell'attività di Mare Nostrum è – stavolta davvero – senza precedenti,<sup>6</sup> e riflette ciò che succede nel mondo, dove nel 2013 i migranti forzati non sono mai stati così tanti.<sup>7</sup> Per la prima volta l'avvio alla procedura d'asilo viene disposto in maniera pressoché automatica per coloro che vengono salvati in mare (Marchetti, 2017) e si assiste, così, a un temporaneo allargamento dello spazio della protezione che sembra confermare la capacità dell'emergenza, nella sua declinazione umanitaria, di produrre anche spinte e aperture in direzione del riconoscimento del diritto d'asilo.

Dal punto di vista dell'accoglienza, tuttavia, emerge subito l'incapacità del sistema ordinario di sostenere l'impatto degli arrivi. Accanto allo SPRAR, già ampliato dopo il 2011, si moltiplicano i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) sotto la responsabilità delle prefetture, ancora una volta pensati come risposta temporanea a una situazione presentata come eccezionale. Anche in questo caso l'emergenza funziona come dispositivo che consente di aggirare una programmazione stabile, capace di rispondere adeguatamente all'evoluzione di un fenomeno globale, affidando l'accoglienza a

<sup>6</sup> Sono molteplici le fonti per cui durante l'operazione Mare Nostrum le persone soccorse e giunte in Italia sarebbero circa 150.000.

<sup>7</sup> Dati tratti dal report "UNHCR Global Trends 2014", disponibile al link: <https://www.unhcr.org/media/unhcr-global-trends-2014> (ultimo accesso: 27 dicembre 2025).

soluzioni provvisorie, spesso opache e fortemente diseguali tra loro (Dal Zotto, 2017).

Il clima di consenso attorno all'operazione dura però poco. Nel corso del 2014, la narrazione mediatica cambia progressivamente segno. Ai discorsi sulla salvezza delle vite si affiancano, e in parte sostituiscono, quelli sui costi economici dell'operazione e dell'accoglienza, sulla retorica dell'invasione e, con essa, sul sospetto che il soccorso favorisca le partenze.

La chiusura di Mare Nostrum, nell'ottobre 2014, viene presentata come una scelta inevitabile, determinata dall'isolamento dell'Italia in Europa e dall'assenza di una condivisione degli oneri da parte di quest'ultima. Al suo posto viene attivata l'operazione Triton, a guida europea, con un mandato profondamente diverso: non più il soccorso dei migranti in alto mare, ma il controllo delle frontiere. Anche questa transizione è accompagnata da un mutamento delle rappresentazioni, infatti i migranti tornano progressivamente a essere definiti presenze indesiderate e, pertanto, da tenere fuori dai confini non della sola Italia, ma dell'Europa.

La notte tra il 18 e il 19 aprile 2015 un altro naufragio segna la storia recente delle politiche migratorie e dell'asilo. Un peschereccio si rovescia nel Mediterraneo centrale causando la morte di oltre mille persone, in quella che resta una delle più grandi tragedie migratorie mai avvenute in quest'area. Di nuovo le immagini e i numeri dell'"ennesima strage" monopolizzano l'attenzione dell'opinione pubblica e di nuovo gli arrivi via mare con i loro drammatici risvolti appaiono come un'emergenza, senza chiare cause né responsabilità.

La risposta dell'Unione europea non si traduce però in un rafforzamento strutturale delle politiche di soccorso, ma si attiva con l'adozione, nel maggio 2015, dell'Agenda Europea sulle Migrazioni. Con l'intensificarsi degli arrivi anche attraverso la rotta balcanica e il Mediterraneo orientale, l'emergenza interessa ora tutto il vecchio continente e viene definita la "crisi europea dei rifugiati" (Ciabbari, 2015; Triandafyllidou, 2018).

L'Agenda introduce, tra gli altri strumenti per il contenimento degli ingressi, l'approccio hotspot che ha un impatto decisivo anche sul piano simbolico (Sciurba, 2017). Gli hotspot, collocati nei punti dei confini europei considerati "caldi" in termini di arrivi – come Lampedusa e la Sicilia in

Italia o le isole dell'Egeo in Grecia –, sono il luogo in cui si materializza la distinzione tra chi ha diritto a restare, perché in cerca di protezione, e chi deve essere respinto perché in cerca di migliori condizioni di vita. L'identificazione avviene spesso attraverso criteri sommari, in particolare la nazionalità, trasformando una valutazione che dovrebbe essere individuale in una procedura collettiva e accelerata (Dal Zotto, 2020). La distinzione tra “migranti forzati” e “migranti volontari” viene riprodotta nel discorso pubblico come una dicotomia semplice e rassicurante, che consente di legittimare l'inclusione di alcuni e l'esclusione di molti. Una distinzione inoperabile nella realtà, se si considera l'intrecciarsi delle motivazioni all'origine delle partenze (Zetter, 2007) e che non tiene in alcun modo conto dei percorsi individuali.

Ancora una volta, la cornice emergenziale si rivela cruciale: l'urgenza giustifica la rapidità delle decisioni, la riduzione delle garanzie, l'accettazione sociale di pratiche selettive che in condizioni ordinarie sarebbero difficilmente legittimabili. L'emergenza, nella sua declinazione filtrante, non protegge più chi arriva, ma serve soprattutto a stabilire chi merita di essere protetto.

Sul piano delle rappresentazioni, il Mediterraneo si consolida definitivamente come teatro simbolico dell'asilo. Le migrazioni vengono ormai raccontate quasi esclusivamente attraverso la lente degli sbarchi, dei naufragi, delle operazioni di soccorso e di controllo. Questa focalizzazione produce un duplice effetto: da un lato rafforza l'idea dell'asilo come problema legato all'arrivo via mare, dall'altro continua a oscurare il ruolo delle politiche ordinarie di ingresso, che restano fuori campo. Anche in questa fase, infatti, l'attenzione mediatica è interamente catturata dall'eccezionalità degli eventi, mentre resta invisibile il tema della chiusura dei canali regolari, che contribuisce a spingere un numero crescente di persone verso percorsi irregolari e pericolosi. L'emergenza, ancora una volta, non solo interpreta la realtà, ma contribuisce a produrla, rendendo strutturale ciò che viene presentato come straordinario.

#### *4. 2017-2023: dalla criminalizzazione della solidarietà e dei migranti alla loro colpevolizzazione*

L'alto numero di richieste d'asilo da parte di persone giunte nell'ambito dell'operazione Mare Nostrum<sup>8</sup> fa sì che si dilatino enormemente sia i tempi, già lunghi, per il loro esame sia quelli di permanenza dei migranti nelle strutture di accoglienza. Inoltre, con il solo canale umanitario aperto per l'accesso all'Europa e condizioni sempre più stringenti per il riconoscimento di una qualche forma di protezione, sono molti i migranti che alla fine dell'iter non ne ricevono e rimangono sul territorio nazionale in condizioni di irregolarità. Così, a più di due anni dalla chiusura dell'operazione, Mare Nostrum viene ancora ritenuta responsabile degli alti costi dell'accoglienza e dell'aumento dell'immigrazione irregolare di quelle persone definite "falsi profughi". In questo contesto, in cui anche l'approccio hotspot è entrato ormai a pieno regime, il discorso pubblico sulle migrazioni conosce una progressiva ricomposizione in chiave prevalentemente securitaria.

La risposta politica a questa situazione è rappresentata dal decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, noto come decreto Orlando-Minniti dal nome dei suoi promotori, che contiene "disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale". Le modifiche apportate dal provvedimento alla procedura di audizione dei richiedenti asilo – riducendo le garanzie per i richiedenti – vengono raccontate non come una compressione dei diritti, ma come una semplificazione tecnica necessaria per "smaltire" un arretrato, costruito retoricamente come patologico. L'emergenza continua così a funzionare come giustificazione simbolica della deroga, trasformando arretramenti sul piano delle tutele in interventi di razionalizzazione.

Sempre nel 2017, e sempre a opera del Ministro dell'Interno Minniti, viene varato un codice di condotta per le organizzazioni non governative impegnate nella ricerca e nel soccorso in mare, la cui attività, salutata come eroica nel momento di

<sup>8</sup> Secondo i dati Eurostat le richieste d'asilo presentate in Italia nel 2014, anno che ha coinciso in gran parte con l'operazione Mare Nostrum, sono state 64.600.

popolarità dei salvataggi, è ora oggetto di sospetto. La narrazione politica e mediatica suggerisce infatti che la loro presenza nel Mediterraneo incentivi le partenze, alimentando indirettamente il traffico di esseri umani. Espressioni come “taxi del mare”, rilanciate con insistenza nei talk show e sui principali quotidiani, contribuiscono a costruire un’immagine delle ONG come soggetti opachi, quando non direttamente collusi con i trafficanti (Cusumano e Villa, 2020).

Questo mutamento di rappresentazione ha un effetto immediato sulle politiche: ciò che fino a poco tempo prima era presentato come una risposta umanitaria indispensabile diventa improvvisamente un problema di ordine pubblico da regolamentare e contenere. La criminalizzazione discorsiva della solidarietà precede e legittima la sua progressiva criminalizzazione giuridica.<sup>9</sup>

L’approccio securitario arriva a investire anche l’accoglienza e il diritto d’asilo, rispetto ai quali le emergenze del 2011 e del 2013 avevano consentito dei passi in avanti, seppure con forti limiti legati proprio al contesto emergenziale in cui sono stati compiuti. A sancire un significativo arretramento è innanzitutto il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (convertito con la legge 1° dicembre 2018, n. 132), noto anche come decreto Salvini perché fortemente voluto dall’allora Ministro dell’Interno.

Sul piano delle politiche di accoglienza, il ridimensionamento del sistema SPRAR – rinominato SIPROIMI<sup>10</sup> – e la sua trasformazione in un sistema riservato quasi esclusivamente ai titolari di protezione comportano un ritorno massiccio ai Centri di Accoglienza Straordinaria come unica soluzione per i richiedenti asilo. Nei media, questa scelta viene raccontata come un atto di realismo, come una necessità per evitare presunti abusi. Raramente viene invece tematizzato l’effetto strutturale di queste decisioni: un’accoglienza sempre

<sup>9</sup> Sugli sviluppi recenti della criminalizzazione del soccorso in mare cfr. Cataldi, Giuseppe, *Migrazioni nel Mediterraneo, obbligo di soccorso e criminalizzazione della solidarietà. Sviluppi recenti*, in Del Guercio, Adele e Rondine, Francesca, *Frontiere, solidarietà, diritti. Il governo delle migrazioni in Europa e in Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli 2025, pp. 19-44.

<sup>10</sup> Sistema di protezione per titolari di PROtezione Internazionale e per i MInori stranieri non accompagnati.

più povera di servizi, meno orientata all'inclusione, più funzionale alla sola gestione temporanea delle presenze (Omizolo, 2019).

Ancora più rilevante, sul piano simbolico, è l'eliminazione della protezione umanitaria. Questa forma di tutela, che aveva svolto nel tempo una funzione di ammortizzatore rispetto ai limiti del sistema dell'asilo, consentiva di regolarizzare situazioni che non rientravano pienamente nei criteri della protezione internazionale ma che, al tempo stesso, non erano compatibili con un rimpatrio. La sua abolizione viene giustificata nel discorso pubblico come un'azione di pulizia del sistema, volta a distinguere finalmente i "veri" rifugiati dai "falsi" e a contrastare l'uso strumentale dell'asilo.

Ciò che resta largamente invisibile è l'effetto concreto di questa scelta: un aumento strutturale dell'irregolarità, prodotto non da comportamenti individuali, ma da una trasformazione normativa che restringe gli spazi della regolarità giuridica. La cornice emergenziale continua dunque a operare attraverso un potente meccanismo di rovesciamento causale. L'irregolarità, lungi dall'essere riconosciuta come esito delle politiche, viene raccontata come causa dell'inasprimento delle politiche stesse. Il migrante irregolare diventa così, nel discorso pubblico, la prova vivente del fallimento dell'accoglienza e non il prodotto delle sue contrazioni.

Il decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (noto come decreto Lamorgese), tenta parzialmente di correggere gli aspetti più radicali dei decreti precedenti, reintroducendo una forma di protezione speciale e riaprendo formalmente l'accesso al sistema ordinario, che muta nuovamente il suo nome divenendo SAI,<sup>11</sup> anche ai richiedenti asilo. Tuttavia, sul piano delle rappresentazioni, l'impianto emergenziale non subisce mutamenti sostanziali e continua a prevalere la lettura delle migrazioni come problema episodico.

Questa dinamica emerge in modo particolarmente evidente nel febbraio 2023, in seguito al naufragio di un peschereccio partito dalla Turchia a poche decine di metri dalla spiaggia di Steccato di Cutro, in Calabria, in cui perdono la vita almeno novanta persone, tra cui molti minori. Anche in

<sup>11</sup> Sistema di Accoglienza e Integrazione.

questo caso l'evento assume immediatamente un'enorme visibilità e le immagini dei corpi sulla spiaggia, le interviste ai sopravvissuti, le reazioni delle autorità producono un nuovo picco di attenzione pubblica.

Nelle prime fasi, il discorso mediatico insiste sul fatto che molte delle vittime fossero persone in cerca di protezione, provenienti da paesi come Afghanistan, Pakistan, Iran e Somalia e il registro umanitario sembra riemergere. Tuttavia, questo spazio di empatia dura poco e in tempi rapidissimi l'evento viene riassorbito nella retorica della colpa e della responsabilità individuale: la colpa degli scafisti, la colpa di chi parte mettendo a rischio la propria vita e quella dei propri figli,<sup>12</sup> affidandosi a viaggi pericolosi. Dopo la criminalizzazione dei migranti e di chi, come le ONG, offre loro solidarietà, si assiste ora anche alla colpevolizzazione di chi fugge.

Il provvedimento adottato poco dopo, noto come "Decreto Cutro", cristallizza questa torsione simbolica. Ancora una volta, una tragedia che riguarda persone in fuga da contesti di grave crisi e violenza viene trasformata nel presupposto per un inasprimento delle politiche restrittive. Il nome stesso del decreto, che utilizza il toponimo del luogo del naufragio, sancisce una saldatura simbolica tra vittime e repressione. Nei media, il decreto viene presentato come una risposta necessaria per fermare le partenze e combattere i trafficanti, mentre molto meno spazio viene dedicato al fatto che esso incida nuovamente sul diritto alla protezione, restringendo ulteriormente le possibilità di permanenza regolare per chi non riesce a ottenere lo status di rifugiato (Campomori, 2023).

Ancora una volta, questioni centrali, come l'assenza di politiche migratorie che tengano in considerazione la realtà e la complessità del fenomeno, restano sullo sfondo, mentre l'attenzione è interamente concentrata su ciò che avviene in mare e ciò che favorisce invece l'adozione di misure urgenti e straordinarie, spesso in contraddizione con il diritto d'asilo e, più in generale, con i diritti umani. Nel corso di questo lungo ciclo, che va dal 2017 al 2023, vediamo così consolidarsi una relazione circolare tra media, retoriche e politiche pubbliche: le narrazioni emergenziali alimentano la domanda di

<sup>12</sup> Conferenza stampa Piantedosi.

sicurezza, la domanda di sicurezza legittima politiche restrittive, le politiche restrittive producono nuova irregolarità e l'irregolarità viene raccontata come nuova emergenza.

All'interno di questa circolarità, l'emergenza finisce per perdere progressivamente la sua dimensione umanitaria, senza però mai scomparire come *frame*. Essa muta di segno, passando dalla compassione alla colpa, dal soccorso al contenimento, dal rifugiato al sospetto. In tutte queste trasformazioni, gli sbarchi continuano a funzionare come potente catalizzatore simbolico, mentre restano strutturalmente occultate le cause profonde dello stesso fenomeno che si pretende di governare.

### *Conclusioni*

Mentre si conclude la scrittura di questo capitolo, a dicembre 2025, giunge la notizia di un naufragio in cui hanno perso la vita almeno 116 persone. Come altri dopo gli eventi di Cutro, si è consumato in un silenzio pubblico quasi totale. Non ha riaperto un dibattito sul diritto d'asilo, né ha prodotto una riflessione collettiva sulle condizioni che rendono quelle traversate l'unica possibilità di accesso alla protezione. Solo all'inizio del mese, nello stesso spazio pubblico ormai assuefatto alla tragedia, è giunto il via libera da parte dell'Unione europea alla replicazione del modello dei centri per il rimpatrio creati dall'Italia in Albania. Centri salutati come una forte risposta all'immigrazione irregolare di cui, negli ultimi mesi, più volte sono emersi gli alti costi (sostenuti riducendo la spesa pubblica in sanità e istruzione, per esempio) e la scarsa efficacia.<sup>13</sup>

Questo scarto tra la rimozione della morte e la normalizzazione dell'eccezione restituisce in forma condensata l'esito dei processi analizzati in questo capitolo.

Nel corso del tempo, l'asilo è stato progressivamente sottratto alla sfera dei diritti per essere ricondotto entro una lo-

<sup>13</sup> Si rimanda al report *Il costo dell'eccezione. I centri in Albania*, a cura di ActionAid e dell'Università di Bari, a disposizione al link: <https://trattenuti.actionaid.it/wp-content/uploads/2025/12/Trattenuti-focus-01.pdf> (ultimo accesso: 27 dicembre 2025).

gica emergenziale, selettiva e territoriale. La protezione non dipende più primariamente da bisogni individuali, ma dalle modalità di arrivo, dai dispositivi di filtraggio e dalle rappresentazioni dominanti del momento. Le morti in mare, sempre meno capaci di attivare aperture umanitarie, diventano parte del paesaggio ordinario del confine, mentre le politiche di esternalizzazione si consolidano come soluzioni tecniche e inevitabili.

In questo quadro, il silenzio non è un vuoto ma un prodotto politico. È l'effetto di un dispositivo che separa la morte dalla responsabilità e svuota l'asilo della sua dimensione di diritto. Ricondurre queste tragedie dentro una lettura strutturale significa restituire politicità alle vite perdute e rimettere in discussione l'emergenza come orizzonte indiscusso del governo delle migrazioni e, in particolare, dell'asilo.

### *Bibliografia*

- Agamben, Giorgio, *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino 2003.
- Agier, Michel, *Managing the undesirables. Refugee camps and humanitarian government*, Polity Press, Cambridge 2011.
- ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, 2014, <https://www.cittalia.it/wp-content/uploads/2020/01/prot-Rapporto-sulla-protezione-internazionale-in-Italia-2014.pdf> (ultimo accesso: 30 novembre 2025).
- Campesi, Giuseppe, *La detenzione amministrativa degli stranieri in Italia: storia, diritto, politica*, in "Democrazia e diritto", 51, 2011, pp. 177-225.
- Campomori, Francesca, *La banalità del male: il Decreto Cutro e la stretta (inutilmente) punitiva sulle politiche di asilo*, in "Social Policies", 10(2), 2023, pp. 321-328.
- Cataldi, Guido, *Migrazioni nel Mediterraneo, obbligo di soccorso e criminalizzazione della solidarietà. Sviluppi recenti*, in Del Guercio, Adele e Rondine, Francesca (a cura di), *Frontiere, solidarietà, diritti. Il governo delle migrazioni in Europa e in Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli 2025, pp. 19-44.
- Ciabbari, Luca, *I rifugiati e l'Europa. Tra crisi internazionali e corridoi d'accesso*, Raffaello Cortina, Milano 2015.

- Ciabarri, Luca, *L'imbroglione Mediterraneo*, Raffaello Cortina, Milano 2020.
- Colombo, Asher, *Fuori controllo. Migrazioni e politiche nell'Europa di oggi*, Il Mulino, Bologna 2012.
- Colucci, Michele, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Carocci, Roma 2018.
- Cusumano, Eugenio e Villa, Matteo, *From "Angels" to "Vice Smugglers". The Criminalization of Sea Rescue NGOs in Italy*, in "European Journal of Criminal Policy and Research", 27, 2021, pp. 23-40, <https://doi.org/10.1007/s10610-020-09464-1>.
- Dal Lago, Alessandro, *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano 1999.
- Dal Zotto, Emanuela, *Frame dell'emergenza e migrazioni forzate. Il caso dell'Emergenza Nord-Africa*, in Musarò, Pierluigi e Parmiggiani, Paola (a cura di), *Media e migrazioni. Etica, estetica e politica del discorso umanitario*, Franco Angeli, Milano 2014, pp. 125-137.
- Dal Zotto, Emanuela, *Mare Nostrum e l'onda lunga dell'accoglienza*, in Pinelli, Barbara e Ciabarri, Luca (a cura di), *Dopo l'approdo. Un racconto per immagini e parole sui richiedenti asilo in Italia*, editpress, Firenze 2017, pp. 131-144.
- Dal Zotto, Emanuela, *Pratiche di identificazione e traiettorie dei migranti. La Sicilia dal 2013 all'approccio hotspots*, in Berhe, Simona e Gargiulo, Enrico (a cura di), *Fingerprints. Tecniche di identificazione e diritti delle persone*, QuiEdit, Verona 2020, pp. 167-183.
- Goffman, Erving, *Frame analysis. An essay on the organization of experience*, Harvard University Press, Cambridge 1974.
- Gargiulo, Enrico, *L'"emergenza" dell'esclusione: il controllo locale dell'immigrazione nel contesto italiano*, in "La rivista delle politiche sociali", 1, 2012, pp. 89-116.
- Marchetti, Chiara, *Rifugiati e migranti forzati in Italia: il pendolo tra "emergenza" e "sistema"*, in "REMHU. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana", 22, 2014, pp. 53-70.
- Marchetti, Chiara, *In alto mare sono tutti rifugiati: la mutevolezza della protezione dal 2009 ad oggi*, in Pinelli, Barbara e Ciabarri, Luca (a cura di), *Dopo l'approdo. Un racconto per immagini e parole sui richiedenti asilo in Italia*, editpress, Firenze 2017, pp. 163-174.
- Musarò, Pierluigi e Parmiggiani, Paola, *Ospitalità mediatica. Le migrazioni nel discorso pubblico*, FrancoAngeli, Milano 2022.

- Omizzolo, Marco, *Essere migranti in Italia. Per una sociologia dell'accoglienza*, Mimesis, Milano 2019.
- Sciurba, Alessandra, *Categorizing migrants by undermining the right to asylum. The implementation of the "hotspot approach" in Sicily*, in "Etnografia e ricerca qualitative", 10(1), 2017, pp. 97-120.
- Triandafyllidou, Anna, *A "Refugee Crisis" Unfolding: "Real" Events and Their Interpretation in Media and Political Debates*, in "Journal of Immigrant & Refugee Studies", 16(1-2), 2018, pp. 198-216.
- Zetter, Roger, *More labels, fewer refugees. Remaking the refugee label in an era of globalization*, in "Journal of Refugee Studies", 20(2), 2007, pp. 172-192.
- Zucchetti, Eugenia, *La politica per l'immigrazione nella città: la regolazione locale tra emergenza e invisibilità*, in "Studi di sociologia", 39(1), 2001, pp. 19-40.

## Misurare la volontarietà nei processi migratori

Ilkin Huseynli

### *Introduzione*

La nozione di volontarietà ha delle implicazioni significative nell'ambito delle discussioni normative sulla migrazione. In particolare, molti sostengono che le richieste di ammissione da parte di migranti non volontari abbiano maggior peso normativo per il paese ospitante, in quanto questa condizione implica che la scelta di migrare sia stata forzata. Al contrario, poiché la migrazione volontaria è percepita come il risultato di una preferenza individuale, si tende a considerare le pretese dei migranti volontari come meno stringenti per i paesi ospitanti. Se la volontarietà o meno della scelta di migrare ha queste implicazioni normativamente rilevanti, viene naturale domandarsi se anche il grado di volontarietà delle scelte migratorie possa essere pertinente, anche se non sufficiente, a rendere conto dei diritti dei migranti e degli obblighi dei paesi ospitanti nei loro confronti. Sembra infatti che l'equa determinazione dei diritti dei migranti presupponga la possibilità di misurare la volontarietà dell'atto stesso di migrare.

L'obiettivo di questo lavoro è tratteggiare modalità adeguate a valutare la volontarietà dei migranti all'interno di un quadro concettuale che chiamo "l'approccio motivazionale" alla volontarietà. Nella Sezione 2 fornisco una definizione concettuale di volontarietà e di migrazione. Nella Sezione 3 affronto il dibattito interpretativo interno all'approccio motivazionale, sviluppato da Serena Olsaretti, Valeria Ottonelli

e Tiziana Torresi. Nella Sezione 4 difendo la tesi per cui, in base a questo approccio, la volontarietà può essere misurata in gradi, e ne illustro l'applicazione, concentrandomi in particolare sulle deliberazioni giuridiche sullo status dei migranti.

### *1. Definire la volontarietà e la migrazione*

Secondo la concezione della volontarietà introdotta da Serena Olsaretti, una persona agisce in modo non volontario se e solo se la sua azione è motivata dalla convinzione che tutte le alternative a disposizione siano inaccettabili, dove il criterio di accettabilità dipende da criteri oggettivi di benessere (2004, pp. 139-140).<sup>1</sup> Una persona agisce volontariamente quando non agisce in modo non volontario.

La volontarietà, nella concezione di Olsaretti, ha un aspetto sia oggettivo sia soggettivo. Anzitutto, la volontarietà è oggettiva quando lo standard di accettabilità di un'opzione è indipendente dalla percezione soggettiva della persona. Dire che un'opzione è inaccettabile non significa che l'agente non la gradisce o che la percepisce come inaccettabile, significa invece che l'opzione non soddisfa i bisogni umani fondamentali dell'agente. Si consideri uno scenario in cui una persona si trova di fronte a due alternative oggettivamente accettabili, *a* e *b*. Se questa persona valuta erroneamente *b* come inadeguata a soddisfare i propri bisogni fondamentali, e di conseguenza sceglie *a*, la sua scelta rimane volontaria da un punto di vista oggettivo. Ciò vale anche se tale persona percepisce la propria decisione come non volontaria.

In secondo luogo, la volontarietà è soggettiva nel senso che, per contare come non volontaria, l'azione dell'agente deve essere motivata dalla sua convinzione, vera o falsa, di non avere alcuna alternativa accettabile. Si consideri lo scenario in cui una persona si trova di fronte a due opzioni oggettivamente accettabili, *x* e *y*. Se questa persona crede erroneamente che *y* non sia disponibile e sceglie di conseguenza *x*, la sua

<sup>1</sup> Olsaretti non sostiene alcuna specifica concezione dei bisogni oggettivi, mentre Ottonelli e Torresi citano Miller (2012, p. 181), il quale sostiene che un'opzione è oggettivamente accettabile se e solo se consente a una persona di soddisfare i propri bisogni umani fondamentali.

scelta è non volontaria. Nonostante  $y$  fosse un'opzione disponibile, non essere a conoscenza di questo fatto e la decisione presa sulla base di tale convinzione rendono la scelta di  $x$  non volontaria. La volontarietà è soggettiva in questo senso perché la convinzione errata del soggetto rende la scelta non volontaria. “La scelta di una persona può essere non volontaria a causa di credenze false circa quali opzioni sono disponibili, ma non a causa di giudizi valutativi erronei riguardo la natura di tali opzioni” (Olsaretti, 2008, p. 113).<sup>2</sup>

Prendiamo ora in considerazione la nozione di “migrazione”. I teorici della migrazione tendono a evitare di fornire una definizione precisa, ma specificano che si tratta di un processo che si estende su un lungo periodo di tempo (Richmond, 1993; Fussell, 2012). Questa visione amplia la nozione di migrazione oltre le azioni immediate di partenza, riferendosi a un insieme più ampio di azioni che una persona compie anche durante la sua permanenza nella società ospitante. Data questa prospettiva orientata al processo migratorio sul lungo termine, per analizzare efficacemente la migrazione dobbiamo delimitare i suoi punti di inizio e di fine. Propongo la seguente definizione di migrazione internazionale:

“La migrazione internazionale è un processo che comprende lo spostamento di una persona dal paese A al paese B e la permanenza in B per un lungo periodo di tempo, dove il processo inizia con l'ultima azione specifica rilevante nel determinare la sua partenza da A, e termina quando (1) essa conclude la propria residenza temporanea in B e ritorna in A, oppure (2) ottiene la residenza permanente in un qualsiasi paese diverso da A.”

Alcuni elementi di questa definizione hanno bisogno di ulteriori precisazioni. In primo luogo, l'ultima azione specifica rilevante dipende dal contesto. Per esempio, quando una persona lascia il paese in aereo, la sua ultima azione di base rilevante consiste tipicamente nel rimanere seduta mentre le porte dell'aereo vengono chiuse, impedendo ai passeggeri di scendere. In secondo luogo, sebbene io consideri il processo migratorio concluso al momento dell'ottenimento della resi-

<sup>2</sup> Salvo diversa indicazione, tutte le traduzioni in italiano delle citazioni sono dell'autore.

denza permanente, altri potrebbero sostenere che si concluda con la cittadinanza. Il mio metodo di misurazione può essere facilmente adattato per accogliere entrambe le prospettive. In terzo luogo, la migrazione spesso coinvolge più paesi. Alcuni teorici potrebbero considerare questi spostamenti come migrazioni separate, mentre altri potrebbero vederli come un processo continuo. Entrambe le prospettive sono compatibili con la mia proposta teorica. Per semplicità, mi concentro su scenari che coinvolgono solo due paesi.

## 2. *L'approccio motivazionale alla volontarietà*

Passiamo ora alle condizioni che, secondo Ottonelli e Torresi, rendono la migrazione volontaria. Tali condizioni sono quattro: assenza di coercizione, sufficienza di alternative, adeguata informazione sulle alternative e opzioni di uscita dal processo. Oltre a specificare queste quattro condizioni, le due autrici sostengono che la volontarietà nella migrazione sia binaria (2012, pp. 75-82). Per loro, infatti, se anche solo una delle quattro condizioni non è soddisfatta, la migrazione è non volontaria.

A mio parere, queste quattro condizioni andrebbero intese come delle ulteriori specificazioni del concetto fondamentale di volontarietà delle azioni di Olsaretti, in un contesto in cui quest'ultimo concetto viene applicato al processo migratorio. Con quest'affermazione non intendo avanzare un'ipotesi sulle intenzioni di queste autrici, ma semplicemente analizzare le relazioni concettuali tra le quattro condizioni e il resoconto fornito da Olsaretti. Più precisamente, quando applichiamo il suo concetto di volontarietà alla migrazione, otteniamo ciò che chiamo "la prospettiva motivazionale sulla volontarietà nella migrazione":

"La migrazione di una persona è volontaria se e solo se non è motivata dalla convinzione che le opzioni alternative alla migrazione siano inaccettabili."

Poiché la migrazione è un processo, la volontarietà nella migrazione significa volontarietà in un arco di tempo esteso. Si considerino i casi di due migranti russi.

Nikita ha partecipato a manifestazioni contro la guerra immediatamente dopo l'invasione russa dell'Ucraina. Se fos-

se rimasto in Russia, avrebbe potuto essere arrestato. Ciò significa che non aveva alcuna alternativa accettabile in Russia. Per evitare l'imprigionamento, Nikita è emigrato in Georgia il 24 febbraio 2022. Una volta in Georgia, il ritorno in Russia non è un'opzione accettabile perché rischierebbe nuovamente di essere arrestato. Ciò significa che Nikita non ha alcuna alternativa accettabile al restare in Georgia. Per evitare l'imprigionamento in Russia, perciò, rimane in Georgia e ottiene la residenza permanente il 24 febbraio 2025.

Anna è emigrata in Georgia il 24 febbraio 2022. Al momento della sua azione specifica rilevante, Anna aveva alternative accettabili in Russia. Esattamente un anno dopo l'invasione russa dell'Ucraina, Anna diviene un'attivista pacifista e partecipa a manifestazioni contro le azioni russe in Ucraina. Di conseguenza, dopo il 24 febbraio 2023, se Anna fosse tornata in Russia, avrebbe potuto essere arrestata. Ciò significa che non aveva alcuna alternativa accettabile allo stare in Georgia. Per evitare il possibile imprigionamento in Russia, Anna rimase in Georgia, ottenendo la residenza permanente il 24 febbraio 2025.

Analizzo di seguito questi casi sulla base delle quattro condizioni di volontarietà di Ottonelli e Torresi e della prospettiva motivazionale chiarita sopra, applicando alla migrazione la concezione di volontarietà delle azioni di Olsaretti. Il processo di trarre paralleli tra questi approcci dimostra che non si tratta di teorie concorrenti della volontarietà. Esse elaborano piuttosto la stessa teoria, ossia la prospettiva motivazionale sulla volontarietà, dove una versione funge da esposizione più dettagliata dell'altra.

La prima condizione è l'assenza di coercizione: la migrazione conta come non volontaria se è motivata da un rapporto di coercizione. Nikita ha ricevuto minacce (implicite) di essere imprigionato per la sua attività politica ed è emigrato per evitare il possibile imprigionamento. Anna ha ricevuto minacce simili (implicite) dopo il 24 febbraio 2023 e per evitare l'imprigionamento ha deciso di restare in Georgia. Di conseguenza, l'emigrazione di Nikita in Georgia nel 2022 e la decisione di Anna di rimanere in Georgia dopo il 2023 sono state motivate dalla convinzione di entrambi di star subendo coercizione – esemplificata dalla minaccia di arresto – da parte del governo russo. Secondo la concezione di Ottonelli e

Torresi, le loro scelte migratorie furono dunque non volontarie. Allo stesso modo, per Olsaretti la coercizione subita da Nikita nell'emigrare implicava che restare in Russia fosse un'alternativa inaccettabile. Inoltre, una volta in Georgia, Nikita è costretto a rimanervi a causa della minaccia di imprigionamento in Russia. Pertanto, la sua migrazione è stata non volontaria. Sebbene l'emigrazione di Anna nel 2022 fosse volontaria, dopo il 2023 anche lei è costretta a rimanere in Georgia. Di conseguenza, la sua migrazione come processo pluriennale diviene non volontaria, sia in base al resoconto di Ottonelli e Torresi sia in base a quello di Olsaretti.

La seconda condizione è quella della sufficienza delle alternative: la migrazione conta come non volontaria se è motivata dalla convinzione che le alternative siano inaccettabili, in quanto al di sotto di una soglia oggettiva di sufficienza. In effetti, Ottonelli e Torresi spiegano la loro seconda condizione citando direttamente Olsaretti. L'alternativa di Nikita all'emigrazione, o quella di Anna al rimanere in Georgia, era probabilmente l'imprigionamento, che è un esito inaccettabile. Dunque, poiché le loro migrazioni erano motivate dalla convinzione che sarebbero stati arrestati in Russia, le loro migrazioni sono state non volontarie.

La terza condizione è l'informazione sulle alternative: la migrazione conta come non volontaria se "si basa su informazioni false, ogni volta che, se i migranti avessero avuto le informazioni corrette, avrebbero deciso di restare" (Ottonelli e Torresi 2023, p. 408). Le informazioni rilevanti consistono in dati relativi alle proprie opzioni accettabili. I casi di Nikita e Anna soddisfano la condizione dell'informazione poiché le loro migrazioni erano motivate da una corretta comprensione del potenziale imprigionamento in Russia. Tuttavia, queste migrazioni sono state non volontarie perché non soddisfano tutte e quattro le condizioni sopraccitate. Analogamente, Olsaretti considererebbe entrambe le migrazioni non volontarie – quella di Nikita sin dall'inizio e quella di Anna dal suo secondo anno – perché motivate dalla convinzione degli agenti, in questo caso convinzioni corrette, di non avere alternative accettabili. Si noti che il punto della condizione dell'informazione non implica che i migranti debbano effettivamente possedere informazioni corrette, ma che le convinzioni false possono generare non-volontarietà. Se Nikita, per esempio,

avesse erroneamente creduto che restare in Russia avrebbe comportato la sua incarcerazione, e se tale convinzione lo avesse motivato a trasferirsi in Georgia, la sua migrazione sarebbe comunque considerata non volontaria secondo gli account di Ottonelli e Torresi e di Olsaretti. Lo stesso vale per Anna: se avesse falsamente creduto che tornare in Russia avrebbe portato alla sua incarcerazione, e sulla base di questa convinzione avesse deciso di rimanere in Georgia, la sua permanenza avrebbe ugualmente natura non volontaria.

La quarta condizione riguarda le opzioni di uscita dal processo. Secondo Ottonelli e Torresi, “ciò che rende una condizione volontaria non è solo la struttura delle opzioni disponibili nel momento in cui si sceglie di entrare in quella condizione, ma anche la permanenza di alternative praticabili al restarvi” (2013, p. 801). Questa citazione sembra suggerire che la mancanza oggettiva di un’opzione di uscita renda la migrazione non volontaria. Tuttavia, la condizione delle opzioni di uscita è semplicemente la condizione di sufficienza delle alternative applicata a un diverso periodo di tempo. Poiché la condizione di sufficienza riguarda le motivazioni dell’agente circa le sue opzioni accettabili, anche la condizione delle opzioni di uscita dovrebbe riguardare le sue motivazioni. Pertanto, un’interpretazione più coerente di questa condizione sarebbe: quando la decisione di una persona di rimanere nel paese ospitante è motivata dalla convinzione di non avere opzioni di uscita, essa è una migrante non volontaria. Nikita (dal 2022) e Anna (dal 2023) mancavano di opzioni di uscita a causa dell’elevata probabilità di arresto in caso di ritorno in Russia. Olsaretti considererebbe queste migrazioni non volontarie perché le decisioni di Nikita e Anna di rimanere in Georgia sono state motivate dalla convinzione che il ritorno in Russia fosse un’opzione inaccettabile.

### 3. *Una metrica della volontarietà*

Olsaretti tratta la volontarietà come una proprietà binaria: un’azione è o volontaria o non volontaria. Tuttavia, non applica la sua concezione di volontarietà alla migrazione (o più in generale, a processi lunghi che comprendono azioni complesse), lasciando spazio a interpretazioni diverse in que-

sto contesto. Anche Ottonelli e Torresi mantengono una visione binaria. Esse classificherebbero i casi delle migrazioni di Anna e Nikita come semplicemente non volontarie. Contrariamente a questa visione binaria, sostengo che la volontarietà nella migrazione, nell'ambito della prospettiva motivazionale, sia una questione di grado per almeno due ragioni.

La prima ragione riguarda la natura probabilistica della valutazione delle alternative accettabili a specifiche azioni. Quando valutiamo se una persona manchi di un'alternativa accettabile a una certa azione  $x$ , formuliamo un giudizio di probabilità circa la presenza o l'assenza di opzioni accettabili. In base alle informazioni disponibili al momento del nostro giudizio, potremmo determinare che vi è l'80% di probabilità che un agente muoia di fame se scegliesse qualunque alternativa a  $x$ . Questo significa che vi è l'80% di probabilità che tale agente manchi di un'alternativa accettabile a  $x$ . Che l'esito della scelta di una data opzione sia o meno accettabile non è una questione di grado: in questo esempio, per l'appunto, il risultato del morire di fame è semplicemente inaccettabile. Ciò che stiamo quantificando è la probabilità che si verifichi questo esito inaccettabile nel caso in cui l'agente non scelga l'azione  $x$ .<sup>3</sup>

La seconda ragione riguarda l'estensione temporale della migrazione. Poiché la migrazione è un processo che si estende su un arco di tempo significativo, misurare la volontarietà richiede di valutarla lungo l'intero arco temporale. In precedenza ho stabilito che la migrazione di una persona si conclude quando ottiene la residenza permanente nel paese ospitante. Secondo questo presupposto, per valutare la volontarietà della sua migrazione dovremmo chiederci se durante tutto il processo manchi o meno di un'opzione accettabile nel caso

<sup>3</sup> L'accettabilità delle opzioni potrebbe anche essere percepita come una questione di grado. I bisogni fisici o biologici – come il cibo, l'alloggio e l'integrità fisica – sembrano più importanti dei bisogni sociali. Poiché vi sono molti bisogni umani fondamentali ne consegue che, *ceteris paribus*, coloro che non ne hanno soddisfatti in numero maggiore e di conseguenza migrano possono essere considerati migranti meno volontari rispetto a coloro che hanno soddisfatti tali bisogni almeno in parte e scelgono di migrare in ogni caso. Ciò detto, l'argomento di questo articolo non si fonda su una concezione scalare dell'accettabilità delle opzioni, ma presuppone una concezione binaria.

in cui non migri. La dimensione temporale aggiunge un ulteriore livello di complessità alla valutazione, poiché l'accettabilità delle alternative può mutare nel tempo (Huseynli, 2025).

Sebbene il grado di non volontarietà sia certamente un fattore rilevante nel determinare ciò che è dovuto ai migranti, esso opera insieme a molte altre considerazioni. Una misura della volontarietà fornisce un importante elemento per queste valutazioni normative. Tuttavia, due migranti con simili gradi di non volontarietà potrebbero comunque avere diritti diversi. Inoltre, un grado più alto di non volontarietà potrebbe rafforzare certi tipi di rivendicazioni (per esempio le protezioni contro il respingimento), pur avendo un impatto minore su altre (per esempio i percorsi per ottenere la cittadinanza).

La giurisprudenza sostiene approcci probabilistici nella valutazione dello status dei migranti. Un caso paradigmatico di migrante non volontario è quello del rifugiato. Ogni giurisdizione adotta i propri strumenti per determinare se un individuo debba ottenere lo status di rifugiato, che viene tipicamente concesso quando il giudicante ritiene che il richiedente abbia dimostrato “un fondato timore di persecuzione” (U.N. High Commissioner for Refugee, 1998, 1). I richiedenti hanno l'onere di produrre prove che dimostrino che, se ritornassero nel loro paese d'origine, vi sarebbe un certo grado di rischio di persecuzione futura. Infatti, molti tribunali prendono decisioni in base a giudizi probabilistici sulle opzioni accettabili dei richiedenti nei loro paesi d'origine. I tribunali tipicamente utilizzano giudizi probabilistici in modo implicito attraverso espressioni ambigue come “ragionevole possibilità”, “possibilità reale” o “più che plausibile” (U.N. High Commissioner for Refugee, 1998, 7). La Corte Suprema degli Stati Uniti, per esempio, ha dichiarato che “lo standard del fondato timore è un onere probatorio che richiede una probabilità superiore allo 0% ma non tanto alta quanto il 50%” (Kim, 2021, p. 193). La Corte Suprema ha affermato inoltre che una probabilità del 10% di persecuzione può essere sufficiente a dimostrare un fondato timore (INS v. Cardoza-Fonseca, 1987, 431). Molte Corti d'Appello statunitensi hanno seguito questa regola sostenendo che “anche una probabilità del dieci per cento di persecuzione può costituire un fondato timore” (Al-Harbi v. INS, 2001, 5; Kllokoqi v. Gonzales, 2005).

Misurare la volontarietà dei migranti potrebbe aiutare a creare politiche migratorie più eque e accurate andando oltre gli attuali approcci giuridici, che si affidano eccessivamente a probabilità approssimative. La sfida pratica consiste nel determinare come misurare la volontarietà. A tal fine suggerisco di suddividere la migrazione di una persona in segmenti spaziali e temporali distinti. Questo metodo consente di seguire i cambiamenti nelle opportunità di una persona durante l'intero processo migratorio. Propongo di dividere lo spazio e il tempo in un numero fisso di unità finite.<sup>4</sup> Nel caso dello spazio, data la mia definizione di migrazione internazionale, possiamo usare gli stati membri dell'ONU come unità spaziali. Ciò fornisce una divisione non arbitraria del mondo in 193 unità spaziali. Sebbene Russia e Georgia differiscano enormemente in dimensioni – nei casi di Nikita e Anna le nostre unità spaziali sono semplicemente “Russia” e “Georgia” – vengono trattate come unità equivalenti ai fini dell'analisi. Nel caso del tempo, vi è un numero illimitato di grandezze di unità possibili. Unità temporali più ridotte consentirebbero misurazioni più dettagliate. Di seguito propongo tre approcci che adottano differenti unità temporali per misurare la volontarietà nella migrazione di una persona.

Il primo è l'approccio del punto di partenza. In base a questo approccio misuriamo la volontarietà nella migrazione valutandola all'inizio del processo migratorio. Stimiamo la probabilità, in quel momento preciso, della mancanza di alternative accettabili durante l'intero periodo migratorio. Si consideri il caso di Nikita: la sua migrazione inizia il 24 febbraio 2022 e termina il 24 febbraio 2025. Sulla base delle informazioni disponibili al momento iniziale della sua migrazione, valutiamo la probabilità – quindi la probabilità al 24 febbraio 2022 – che egli manchi di un'opzione accettabile se resta in Russia, o se parte ma successivamente ritorna, in qualsiasi momento del triennio. Ci concentriamo su certe tipologie di eventi piuttosto che sui singoli eventi. Per esempio, consideriamo la probabilità che Nikita subisca arresto, perda il la-

<sup>4</sup> Il metodo di Ian Carter per misurare la libertà complessiva consiste nel dividere lo spazio e il tempo in unità finite (1999, p. 184). Adattando il suo approccio, quantifico la volontarietà di una persona lungo l'intero processo migratorio (si veda anche Carter, 2011, p. 137).

voro o venga torturato in qualche momento dei tre anni, qualora resti o ritorni in Russia. Se determiniamo che vi è una probabilità del 45% che Nikita manchi di opzioni accettabili alla migrazione almeno una volta durante i tre anni successivi, classifichiamo la sua migrazione come non volontaria al 45%.

Il secondo approccio è quello degli intervalli separati. Mentre la prospettiva del punto di partenza fornisce una valutazione iniziale complessiva che potrebbe informare le politiche dei paesi ospitanti riguardo ai diritti dei migranti, essa può rivelarsi impraticabile o, ancor più, ingiusta perché è difficile prevedere con precisione le opzioni accettabili di una persona a diversi anni di distanza e le probabilità possono cambiare nel tempo. Inoltre, potremmo essere interessati non solo a valutare la volontarietà complessiva, ma anche a capire come la volontarietà si distribuisca lungo l'intero processo di migrazione. Possiamo quindi dividere questo processo in intervalli temporali successivi, valutando, all'inizio di ciascun intervallo, la probabilità della mancanza di opzioni accettabili all'interno di quell'intervallo. Per esempio, possiamo dividere la migrazione triennale di Nikita in sei intervalli di sei mesi ciascuno, e all'inizio di ciascun di questi valutare la probabilità che egli manchi di un'opzione accettabile almeno una volta durante quell'intervallo. Dunque, il 24 febbraio 2022 ci chiediamo: qual è la probabilità che Nikita manchi di un'opzione accettabile almeno una volta entro il 24 agosto 2022, se resta in Russia? Per il secondo intervallo, il 24 agosto 2022, supponendo che sia già in Georgia, ci chiediamo: qual è la probabilità che Nikita manchi di un'opzione accettabile almeno una volta entro il 24 febbraio 2023, se torna in Russia? E così via. L'intervallo di sei mesi non è necessariamente arbitrario. Le autorità georgiane potrebbero rinnovare i permessi di soggiorno (soprattutto per i richiedenti asilo) ogni sei mesi, oppure annualmente. In quest'ultimo caso, l'unità temporale sarebbe un anno, dividendo la migrazione di Nikita in tre intervalli.

Il terzo approccio è quello della valutazione progressiva. Seguendo questo approccio, dividiamo la migrazione in intervalli temporali ma, all'inizio di un dato intervallo, valutiamo la probabilità della mancanza di opzioni accettabili per il resto dell'intero periodo migratorio. Supponiamo di effettuare una valutazione ogni sei mesi. In questo caso, valutiamo

per la prima volta la migrazione di Nikita il 24 febbraio 2022 per l'intero triennio. Poi, il 24 agosto 2022, facciamo una nuova valutazione per i successivi due anni e mezzo fino alla fine della migrazione di Nikita. Poi, il 24 febbraio 2023, conduciamo un'altra valutazione per i restanti due anni e così via. Questa prospettiva ha il vantaggio di combinare l'ampiezza temporale complessiva dell'approccio del punto di partenza con l'aggiornamento della base informazionale associato all'approccio degli intervalli separati, consentendo valutazioni più pertinenti man mano che le circostanze nei paesi ospitanti e di origine evolvono nel tempo.

Si noti che sia la prospettiva del punto di partenza sia quella della valutazione progressiva presuppongono una data di conclusione del processo migratorio. Un tale termine può essere ragionevolmente fissato all'inizio del processo di migrazione in base alle condizioni giuridiche o istituzionali che regolano il soggiorno del migrante nel paese ospitante. Nel caso di Nikita, per esempio, poiché la normativa georgiana gli permetterebbe di ottenere la residenza permanente dopo tre anni, è ragionevole considerare il 24 febbraio 2025 come la data di conclusione del suo processo migratorio.

Oltre ai tre approcci temporali appena esposti, possiamo anche considerare una prospettiva che faccia riferimento a una soglia. Essa offre una semplificazione pragmatica che può essere applicata a ciascuno dei tre approcci. Sebbene tutte le soglie ipotizzabili siano in parte arbitrarie, possiamo stabilirne una ragionevole in base al nostro interesse teorico. Per esempio, se siamo interessati allo status giuridico dei migranti, potremmo adottare la regola del 10% della Corte Suprema degli Stati Uniti. In questa prospettiva, se la probabilità che Nikita manchi di un'alternativa accettabile alla migrazione per il periodo di tempo rilevante è pari o superiore al 10%, la sua migrazione verrebbe considerata "insufficientemente volontaria". Al contrario, se la probabilità è inferiore al 10%, la sua migrazione verrebbe considerata "sufficientemente volontaria". L'introduzione di queste categorie binarie derivate da una soglia non rende la volontarietà un concetto binario: la soglia segna semplicemente un punto di demarcazione pragmatico lungo un continuum intrinsecamente scalare. Piuttosto, essa sottolinea che la volontarietà esiste su uno spettro e che la soglia fornisce un punto di de-

marcazione pragmatico su questo spettro, dove possono essere tracciate distinzioni giuridiche.

Poiché la migrazione è intrinsecamente un processo temporalmente esteso, il modo in cui dividiamo il tempo influenza direttamente la valutazione della volontarietà. Il mio obiettivo non è sostenere un modello rispetto agli altri, ma mostrare come la volontarietà diventi misurabile una volta specificata un'unità temporale. Proprio come i sistemi giuridici variano nei loro standard probatori e negli oneri della prova, possono variare anche nel modo in cui inquadrano temporalmente la volontarietà. Inoltre, ciascuna prospettiva temporale può essere più appropriata per diversi tipi di migranti, in parte a seconda dei desideri degli stessi migranti, che si tratti di cercare protezione temporanea, reinsediamento a lungo termine o una permanenza provvisoria mentre monitorano le condizioni nel loro paese d'origine.

L'approccio del punto di partenza è particolarmente rilevante nei contesti di asilo, dove le decisioni delle autorità devono spesso essere prese all'inizio della migrazione e tendono a riguardare rischi a lungo termine. La maggior parte dei richiedenti asilo lascia il proprio paese perché ritiene che esso rimarrà insicuro per un futuro prevedibile. Si pensi agli attivisti che fuggono da regimi autoritari come quelli in Azerbaigian o in Russia. Piuttosto che richiedere immediatamente lo status di rifugiato, molti iniziano richiedendo visti umanitari, che garantiscono la permanenza temporanea di un anno. Durante questo periodo, monitorano gli sviluppi politici in patria, sperando che le condizioni possano migliorare. Se, trascorso questo periodo, il ritorno appare ancora insicuro, possono allora richiedere lo status di rifugiato permanente. Tali migranti non sono necessariamente impegnati in un reinsediamento a lungo termine sin dall'inizio, essi cercano piuttosto protezione provvisoria. L'approccio del punto di partenza può quindi essere rilevante per i casi di asilo, perché la sua enfasi sulle valutazioni iniziali si adatta bene a quadri giuridici che devono prendere decisioni basate sulle condizioni iniziali e sulle minacce percepite a lungo termine.

L'approccio degli intervalli separati si presta meglio alla valutazione dei migranti il cui status è regolarmente riesaminato o rinnovato. Per esempio, molti lavoratori temporanei migrano con l'aspettativa di tornare a casa dopo aver guada-

gnato abbastanza per sostenere le loro famiglie e, quindi, perseguono tutele legali a breve termine piuttosto che l'asilo permanente. Allo stesso modo, molti attivisti provenienti da stati autoritari evitano deliberatamente di richiedere lo status di rifugiato. Per loro, farlo può rappresentare una rottura simbolica con la patria, segnalando l'abbandono della speranza politica o della resistenza. Richiedere visti temporanei o rinnovabili consente a questi individui di mantenere una flessibilità pratica e un legame emotivo con il proprio paese.

L'approccio della valutazione progressiva rivaluta l'intero periodo migratorio residuo a ciascun momento di valutazione. Essa consente ai responsabili politici e ai giudici di considerare sia gli sviluppi precedenti sia i rischi futuri attesi, aggiornando i loro giudizi alla luce delle mutate condizioni politiche, economiche o giuridiche. Per esempio, se il paese di origine di un migrante diventa più repressivo, l'approccio della valutazione progressiva consente una rivalutazione della volontarietà che riflette l'intera traiettoria temporale del processo migratorio. Questa prospettiva è utile nei contesti politici che devono bilanciare la pianificazione a lungo termine con l'adattabilità in tempo reale – per esempio, nella redazione di leggi o protocolli sui rifugiati in risposta a crisi in corso come conflitti armati, repressioni politiche o crolli economici.

Tutti questi approcci possono essere integrati da una prospettiva basata sulla soglia per stabilire punti decisionali all'interno dello spettro graduale della volontarietà. Di nuovo, è importante sottolineare che l'uso delle soglie non implica una concezione binaria della volontarietà. Esse forniscono piuttosto confini pragmatici per distinzioni giuridiche o politiche, pur preservando la visione di fondo secondo cui la volontarietà è una questione di grado.

La flessibilità offerta da questo quadro non deve essere confusa con l'arbitrarietà o con una licenza per abusi discrezionali. Al contrario, il suo scopo è rendere esplicite le assunzioni normative che già sottendono le decisioni giuridiche e politiche, che troppo spesso rimangono implicite o applicate in modo incoerente. Il quadro che propongo chiarisce e struttura questa modalità di ragionamento rendendo più esplicite le dimensioni temporali e probabilistiche della volontarietà. Piuttosto che consentire ai decisori di modificare gli standard a piacimento, questo quadro chiede loro di dichiarare pub-

blicamente a quale modello temporale fanno riferimento, in quali condizioni e per quali scopi. Tale trasparenza favorisce coerenza, responsabilità da parte dei decisori e maggiore chiarezza normativa. Nelle democrazie liberali rivendichiamo tale trasparenza come una delle dimensioni fondamentali di una governance equa e ragionata.

Ricordiamo che la volontarietà non è determinata unicamente dalla presenza o assenza oggettiva di opzioni accettabili, poiché essa ha un aspetto sia oggettivo sia soggettivo. Di conseguenza, valutare in che misura un migrante disponga di opzioni accettabili non è sufficiente per determinare il grado di volontarietà della sua scelta migratoria. Dobbiamo anche accertare se fosse consapevole delle opzioni accettabili a sua disposizione e se la sua scelta migratoria fosse motivata dalle sue convinzioni (vere o false) riguardo alla presenza o all'assenza di tali opzioni. A tal proposito, si potrebbe obiettare che la distinzione rilevante è quella tra convinzioni ragionevoli e irragionevoli sulle proprie alternative accettabili. Si considerino due casi: Svetlana crede erroneamente di poter essere arrestata, ma ha motivi ragionevoli per avere questa convinzione (forse basati sull'arresto di persone in condizioni simili). In base a questa convinzione, Svetlana migra in Georgia. Ruslan non si è mai opposto pubblicamente al governo, ma crede in modo irragionevole che il governo russo possieda una tecnologia di lettura del pensiero che ha rilevato la sua opposizione. Questa convinzione motiva la sua migrazione in Georgia. Secondo l'obiezione che stiamo prendendo in considerazione, mentre Svetlana sarebbe una migrante non volontaria, Ruslan non lo sarebbe, perché la prima, e non il secondo, migra in base a convinzioni ragionevoli. Se i migranti avanzassero rivendicazioni verso gli stati ospitanti, la giustificazione dovrebbe basarsi sulla loro convinzione ragionevole di trovarsi di fronte ad alternative inaccettabili.

Per rispondere a questa obiezione è necessario distinguere tra la valutazione della volontarietà e la giustificazione delle rivendicazioni basate su di essa. Perché una migrazione sia classificata come non volontaria, ciò che conta è che essa sia motivata dalla convinzione di non avere alternative accettabili. Questa convinzione, sia essa ragionevole o irragionevole, spiega perché la persona migra. Ciò suggerisce che, pur potendo sostenere che la migrazione di Ruslan sia non volontaria,

poiché motivata dalla sua convinzione di mancare di alternative accettabili, possiamo contemporaneamente riconoscere che l'irragionevolezza della sua convinzione incide su ciò che egli possa legittimamente rivendicare nei confronti degli stati ospitanti. Come discusso sopra, la relazione tra il grado di non volontarietà e i diritti spettanti non è necessariamente lineare. Il governo georgiano, scoprendo che le convinzioni di Ruslan sono irragionevoli, potrebbe giustificatamente respingere la sua richiesta di asilo, assumendosi tuttavia la responsabilità di dimostrare che egli sarebbe al sicuro in Russia, poiché tale tecnologia di sorveglianza non esiste.

Pertanto, sostengo che la prospettiva motivazionale non debba essere modificata per restringere quali convinzioni sulle alternative accettabili siano "rilevanti". La ragionevolezza di tali convinzioni diventa rilevante quando si determina quali rivendicazioni normative derivano dalla migrazione non volontaria. La distinzione tra la valutazione della volontarietà e la giustificazione delle rivendicazioni basate su di essa ci aiuta a comprendere meglio sia la natura della migrazione non volontaria sia le risposte degli stati ospitanti ai diversi tipi di rivendicazioni da parte dei migranti. Una delle principali implicazioni politiche di questo approccio motivazionale è che le convinzioni di una persona non possono essere ignorate nella valutazione della sua volontarietà.

Infine, voglio affrontare due obiezioni di Ottonelli e Torresi alla visione della volontarietà come proprietà non binaria. In primo luogo, esse sostengono che trattare la volontarietà come una questione di grado "può portarci a categorizzare semplicemente la maggior parte delle forme di migrazione come 'miste', e quindi ad astenerci dal raggiungere una maggiore chiarezza analitica sull'interazione tra gli elementi di costrizione e quelli di volontarietà nelle decisioni dei migranti" (Ottonelli e Torresi, 2023, p. 413). Questo argomento non riesce a minare la mia proposta perché essa offre una chiarezza analitica maggiore rispetto alla visione binaria. In secondo luogo, Ottonelli e Torresi sostengono che "le scelte dei migranti possono essere considerate forzate o volontarie a seconda del momento del processo migratorio che prendiamo in esame" (2023, p. 413). Sebbene questa osservazione sia corretta, non contraddice la mia affermazione che la volontarietà nella migrazione sia una questione di grado. Quando

valutiamo la volontarietà di un migrante, non dovremmo concentrarci solo su scelte specifiche in momenti particolari, ma considerare l'intero processo migratorio con riferimento alle sue dimensioni spaziali e temporali. Per esempio, valutare le scelte di Anna solo in base al suo primo anno di migrazione (prima di diventare attivista) potrebbe portare alla conclusione che la sua migrazione fosse volontaria. Poiché la migrazione è un processo, dobbiamo considerare la volontarietà della sua migrazione lungo l'intero percorso.

### *Conclusioni*

Il concetto di volontarietà svolge un ruolo importante nello sviluppo delle discussioni normative sulla migrazione. Ho difeso la prospettiva motivazionale sulla volontarietà e sostenuto che la volontarietà nella migrazione sia una questione di grado. Secondo l'approccio che difendo, concentrarsi sulla gradualità è necessario sia per rendere conto della natura probabilistica della valutazione delle alternative accettabili sia per catturare appieno la dimensione temporalmente estesa della migrazione come processo. Concettualizzare la volontarietà nella migrazione come una questione di grado comporta importanti implicazioni normative, consentendo confronti tra i diversi gradi di volontarietà dei migranti. Questo approccio può contribuire a una valutazione più adeguata dei diritti dei migranti e dei corrispondenti obblighi degli stati ospitanti.

Ringraziamenti: Ringrazio Ian Carter e Federica Liveriero per i loro preziosi commenti e per l'aiuto nella revisione linguistica.

### *Bibliografia*

- Al-Harbi v. INS, 242 F.3d 882 (United States Court of Appeals, Ninth Circuit March 9, 2001).  
Carter, Ian, *A Measure of Freedom*, Oxford University Press, Oxford 1999.  
Carter, Ian, *Distributing Freedom over Whole Lives*, in Gosseries, Axel and Vanderborght, Philippe (a cura di) *Arguing about Justice*:

- Essays for Philippe Van Parijs*, Presses universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve 2011, pp. 135-143.
- Fussell, Elizabeth, Space, Time, and Volition: Dimensions of Migration Theory, in Rosenblum, Marc and Tichenor, Daniel (a cura di), *Oxford Handbook of the Politics of International Migration*, Oxford University Press, Oxford 2012, pp. 25-52.
- INS v. Cardoza-Donseca, 480 U.S. 421 (U.S. Supreme Court March 9, 1987).
- Huseynli, Ilkin, *Exodus by Choice: Voluntariness in Ethnic Migration Sagas*, in "Caucasus Survey", 2025, pp. 270-289.
- Kim, Grace, *Abandoning the Subjective and Objective Components of a Well-Founded Fear of Persecution*, in "Northwestern Journal of Law & Social Policy", 16(2), 2021, pp. 192-213.
- Kllokoqi v. Gonzales, 439 F.3d 336 (United States Court of Appeals, Seventh Circuit December 12, 2005).
- Miller, David, *National Responsibility and Global Justice*, reprint edition, Oxford University Press, Oxford USA 2012.
- Olsaretti, Serena, *Debate: The Concept of Voluntariness - A Reply*, in "Journal of Political Philosophy", 16(1), 2008, pp. 112-121.
- Olsaretti, Serena, *Liberty, Desert and the Market: A Philosophical Study*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.
- Ottonelli, Valeria e Torresi, Tiziana, *The Right Not to Stay: Justice in Migration, the Liberal Democratic State, and the Case of Temporary Migration Projects*, Oxford University Press, Oxford 2022.
- Ottonelli, Valeria e Torresi, Tiziana, *Voluntariness and Migration: A Restatement*, in "Ethics & International Affairs", 37(4), 2023, pp. 406-426.
- Ottonelli, Valeria e Torresi, Tiziana, *When Is Migration Voluntary?*, in "The International Migration Review", 47(4), 2013, pp. 783-813.
- Richmond, Anthony H., *Reactive Migration: Sociological Perspectives on Refugee Movements*, in "Journal of Refugee Studies", 6(1), 1993, pp. 7-24.
- U.N. High Commissioner For Refugee, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 1998.

## Migrazione “sostitutiva”: rispetto e danni

Davide Pala e Gloria Zuccarelli

### *1. La questione e la tesi centrale*

Negli ultimi decenni la popolazione mondiale è invecchiata. Il numero di persone anziane (individui di 65 anni o più) è triplicato, passando da circa 260 milioni nel 1980 a 761 milioni nel 2021. Entro il 2030 dovrebbe superare 1 miliardo e raggiungere 1,6 miliardi nel 2050. Alla fine del ventunesimo secolo, il mondo conterà circa 2,5 miliardi di persone anziane (UN, 2023). In Italia, al 1° gennaio 2025, le persone anziane rappresentavano già il 24,7% del totale e, secondo le proiezioni ISTAT (2025), entro il 2050 la quota salirà al 34,6% della popolazione. Ciò si riflette nell'*old-age dependency ratio*, ossia il rapporto tra la popolazione di 65 anni o più e quella in età lavorativa (20-64 anni), che è aumentato significativamente. Nell'Unione europea, per esempio, tale rapporto era pari al 26,8% – poco meno di 4 adulti in età lavorativa per ogni persona anziana – nel 2004, mentre al 1° gennaio 2024 aveva raggiunto il 37% – meno di 3 adulti in età lavorativa per ogni anziano (Eurostat, 2025). Tale transizione demografica è in larga parte il risultato del diffuso declino dei tassi di mortalità e, congiuntamente, di fertilità (UN, 2023).

A destare preoccupazione sono i potenziali problemi di giustizia ed equità tra generazioni – intense tanto nel senso di gruppi di età (le persone giovani, quelle anziane), quanto

di coorti (la generazione Boomer, Millennial, X, ecc.)<sup>1</sup> – che questo stato di cose solleva. Per esempio, ci si chiede se gli attuali sistemi pensionistici siano sostenibili, vista la tendenza demografica, e se permettano trasferimenti equi tra persone giovani e anziane. Lo stesso vale per trasferimenti tra generazioni in altri ambiti, quali quello sanitario.<sup>2</sup>

Sono diversi i modi in cui la politica può affrontare tali questioni. Può adattare politiche non-demografiche, il cui scopo è gestire l'aumento dell'*old-age dependency ratio* senza alterare la proporzione tra i diversi gruppi di età. In questa direzione, si potrebbe, per esempio, innalzare l'età pensionabile. O si potrebbero implementare delle politiche specificatamente demografiche, il cui fine è modificare la struttura di età della popolazione. Esempi sono le politiche pronataliste e quelle della cosiddetta migrazione “sostitutiva” (*replacement migration*), ossia, secondo la definizione delle Nazioni Unite (2001), politiche finalizzate ad aumentare l'ingresso di migranti in età lavorativa, così da ridurre il divario rispetto alla popolazione anziana e l'*old-age dependency ratio*. Queste ultime politiche, si noti, dovrebbero anche aumentare, almeno in una prima fase, la fertilità degli stati riceventi se si assume che le persone migranti di prima generazione tendono ad avere più figli delle persone native (Sobotka, 2008).

In questo capitolo, ci concentreremo sulle politiche di migrazione “sostitutiva”. Cercheremo di fornire un framework per valutarle, così da stabilire se, a certe condizioni, possano essere giustificate. Questa scelta è così motivata. Primo, il caso della migrazione “sostitutiva” è particolarmente interessante perché interseca giustizia nella migrazione e giustizia tra generazioni, due questioni solitamente trattate separatamente nella letteratura. Secondo, sebbene la letteratura, filosofica e non, abbia mostrato interesse per temi quali la riforma delle pensioni, molto poco è stato detto sulla migrazione “sostitutiva”

<sup>1</sup> La giustizia tra diversi gruppi di età ha ricevuto poca attenzione dalla filosofia; eccezioni sono McKerlie (2012) e soprattutto Bidadanure (2021). La letteratura su giustizia tra generazioni nel senso di coorti è invece ampia e consolidata; per un contributo recente e rilevante si veda Gosseries (2023).

<sup>2</sup> Circa la giustizia tra generazioni in ambito sanitario, si veda l'importante lavoro di Daniels (1988).

– l'unica discussione sistematica è quella di Bou-Habib (2019).<sup>3</sup> Terzo, la questione è di scottante attualità, poiché suggerisce che le società che invecchiano avranno probabilmente bisogno di molta più migrazione per sostenersi, concetto in contrasto con l'idea, diffusa nella politica e nel dibattito pubblico, che l'immigrazione debba invece essere fortemente limitata.

La tesi che avanziamo è la seguente. Per valutare tale politica, e generalizzando qualsiasi politica pubblica, è necessario accertare se porta un beneficio a tutte le parti coinvolte, ma non è sufficiente, come invece l'analisi di Bou-Habib (2019) implicitamente suggerisce. Piuttosto, ispirandoci all'egalitarismo relazionale (per esempio Schemmel, 2021) e alle teorie espressiviste della legge (come Anderson e Pildes, 2000), sosteneremo che è necessario che essa soddisfi anche un vincolo di rispetto. Tale vincolo richiede che le politiche adottate non esprimano, esplicitamente o implicitamente, intenzionalmente o meno, atteggiamenti irrispettosi, ossia che veicolino messaggi degradanti, stereotipizzanti o inferiorizzanti. Sugeriremo che una politica di migrazione "sostitutiva" difficilmente soddisferebbe tale vincolo, almeno nelle attuali condizioni non ideali segnate da una diffusa ostilità contro le persone migranti. In tale scenario, il rischio è anzi trasmettere il messaggio che le persone migranti siano "invasori" che ci "sostituiranno", forse persino sul piano etnico – anche se ciò non rispecchia le intenzioni del legislativo. Mostreremo poi che ciò potrebbe avere ulteriori conseguenze negative: potrebbe aumentare la vulnerabilità delle persone immigrate a vari tipi di danni, tra cui violenza, sfruttamento, dominio e danni legati allo status. Concluderemo, però, che ciò non implica che una politica di migrazione "sostitutiva" non sia giustificata o che debba essere abbandonata. Implica piuttosto che, se si decide di implementarla, si ha il dovere di farlo in un modo rispettoso, il che include il dovere di non promuovere o avallare e, positivamente, di contrastare l'attuale clima di sospetto e risentimento verso i migranti.

Tre sono i contributi di questo capitolo. Anzitutto, portiamo attenzione a una politica demografica finora poco discussa nella letteratura filosofica. Secondo, arricchiamo l'a-

<sup>3</sup> La questione è anche accennata in Gosseries and Zwarthoed (2016).

nalisi del fenomeno proposta da Bou-Habib (2019) con un framework più ampio e sofisticato. Terzo, mettiamo in contatto le letterature su migrazione, giustizia tra generazioni ed egualitarismo relazionale.

Il capitolo è così strutturato. La Sezione 2 propone un framework teorico per la valutazione delle politiche di migrazione “sostitutiva” che include un’analisi dei benefici e il vincolo di rispetto. La Sezione 3 mostra che, nel nostro contesto non-ideale, le politiche di migrazione “sostitutiva” difficilmente riuscirebbero a essere rispettose nel senso specificato. La Sezione 4 aggiunge che, anzi, esse potrebbero contribuire a produrre ulteriori danni a carico delle persone migranti.

## 2. Benefici e il vincolo di rispetto

Come accennato, l’unica analisi sistematica della migrazione “sostitutiva” da una prospettiva filosofica è quella di Bou-Habib (2019). In questa sezione ne offriamo un breve resoconto e sosteniamo che, per quanto necessaria per valutare la giustificabilità della politica demografica in esame, non è sufficiente: importa che tale politica non solo produca benefici per tutte le parti coinvolte, ma anche che non violi un vincolo di rispetto.

Bou-Habib (2019) ha sostenuto che, di fronte alla scelta tra politiche pronataliste o di migrazione “sostitutiva”, gli stati dovrebbero privilegiare le seconde, in quanto produrrebbero maggiori benefici. I gruppi beneficiari considerati sono quattro: le persone che migrano, le popolazioni degli stati di partenza e di arrivo, e le generazioni future. Il primo gruppo sarebbe beneficiato dal momento che verrebbe a godere di significative opportunità di migliorare la propria vita, che le politiche pronataliste non offrono. Gli stati ospitanti e le loro popolazioni beneficerebbero poi dell’apporto di persone migranti in età lavorativa perché bilancerebbe i loro sistemi previdenziali e la loro demografia. Negli stati di origine, eventuali perdite di capitale umano potrebbero essere compensate da un effetto *brain gain*, poiché molte persone sarebbero incentivate a investire sul proprio capitale umano, ma solo alcune emigrerebbero. Infine, l’impatto sulle future generazioni sarebbe minore rispetto alle politiche pronatali-

ste. Per esempio, da un punto di vista ambientale, la migrazione “sostitutiva” porterebbe a un minore aumento della popolazione complessiva e quindi della *carbon footprint*. Come valutare questa analisi?

L'idea che per decidere della giustificabilità di una certa politica si debbano considerare i suoi benefici potenziali è plausibile. D'altra parte, non sarebbe possibile capire il senso di una politica che non produce effetti di rilievo. Una politica che invece producesse danni a carico di tutti non sarebbe giustificata, mentre una che danneggiasse solo alcuni sarebbe difficile da giustificare. Anche nella sostanza l'analisi di Bou-Habib pare funzionare, anche se ciò è più evidente nel caso delle persone migranti e meno nel caso delle popolazioni di partenza. Tuttavia, il requisito del beneficio sembra necessario ma non sufficiente per dire che una certa politica è giustificata.

Per mostrare ciò, è utile richiamare le obiezioni di matrice egualitaria al welfare state. Autori come Wolff (1998) e autrici come Anderson (1999) hanno mostrato bene come, da un punto di vista dei benefici e in un'ottica distributiva, le politiche sociali del welfare state sono giustificate. Nondimeno, hanno anche rilevato che rimane uno scarto rispetto alle richieste di giustizia se tali politiche sono implementate in un certo modo. Si pensi, per esempio, al film di Ken Loach, “Io, Daniel Blake”, in cui diversi personaggi sono costretti, per indigenza, ad avvalersi dello stato sociale ma si trovano davanti una burocrazia eccessivamente intrusiva, scortese e perfino umiliante che indaga le ragioni del loro “insuccesso”. Più in generale, si trovano a vivere in un contesto sociale, quello britannico, in cui l'immagine prevalente di chi si avvale del sostegno statale è di una persona pigra, che “non ha voglia di lavorare”, o che persino cerca di avvalersi dei vantaggi della cooperazione sociale senza contribuire. C'è qualcosa di intuitivamente ingiusto in questo scenario, che un'ottica che si focalizza sui benefici o che adotta un'ottica distributiva fatica a individuare. Questo qualcosa, come Wolff e Anderson hanno, in modi diversi, sottolineato ha a che fare col modo in cui le istituzioni trattano gli individui e col rispetto.<sup>4</sup> Ap-

<sup>4</sup> Come emergerà nel corso dell'analisi, il rispetto in gioco non è quello diretto al contributo, ai meriti o a certe qualità delle persone, ma il rispetto dovuto alle persone in quanto tali. Si veda Darwall, 1996.

profonderemo ora questa prospettiva e mostreremo poi la sua rilevanza nel caso qui in esame.

La prospettiva sopra accennata è stata sviluppata negli ultimi anni dal cosiddetto “egalitarismo relazionale”, di cui Anderson e Wolff offrono una prima articolazione.<sup>5</sup> L’idea centrale è che eguaglianza e giustizia non riguardino anzitutto la distribuzione di certi beni, come sostenuto, invece, dal dominante approccio teorico distributivo. Piuttosto, esse mirano, in primo luogo, a evitare relazioni strutturate in forme ingiuste di gerarchia e, in positivo, a garantire che gli individui possano relazionarsi da eguali, con pari status morale e sociale riconosciuto. Ciò che importa notare è che tale approccio relazionale, nella sua variante istituzionale, coglie bene un aspetto dell’ingiustizia che sfugge agli approcci distributivi e a quelli, come quello di Bou-Habib, focalizzati sui benefici: il modo in cui le istituzioni trattano gli individui. Schemmel (2021), riprendendo un esempio di Pogge (2003), lo mostra bene.<sup>6</sup> Si immagina una serie di scenari in cui le istituzioni provocano la stessa carenza di una certa sostanza nutriente: nel primo caso lo stato proibisce di distribuirla a certi gruppi; nel secondo autorizza certi gruppi a non venderla ad altri; nel terzo sostiene un sistema economico che prevedibilmente genera tale carenza mentre ciò potrebbe essere evitato; nel quarto vi sono leggi che vietano la non vendita ma restano inapplicata. Da un punto di vista distributivo, questi scenari sono equivalenti, anche se intuitivamente non lo sembrano. Secondo Schemmel, c’è una differenza e questa concerne l’attitudine istituzionale sottostante che viene espressa, che è dunque passibile di un giudizio di giustizia indipendente dalla carenza prodotta. Nella sua lettura, le istituzioni del primo caso esprimono ostilità; del secondo disprezzo; del terzo e del quarto negligenza. Se ciò è corretto, il nostro giudizio di giustizia varia in base a ciò che queste diverse attitudini esprimono e una valutazione di tali politiche deve tener conto anche di questa dimensione espressiva.

Una simile idea è anche presente nelle teorie espressiviste della legge (si veda specialmente Anderson e Pildes, 2000), la

<sup>5</sup> Per importanti contributi a questo paradigma teorico, si vedano Scheffler (2003); O’Neill M (2008); Schemmel (2011) e (2021); Lippert-Rasmussen (2018); Kolodny (2023); Cass (2024).

<sup>6</sup> Si veda anche l’analisi di Voigt (2018).

cui tesi centrale è che, similmente a quanto detto sopra, per valutare una legge è necessario guardare non solo ai suoi effetti, ma anche alle attitudini istituzionali che esprimono. Ciò che va evidenziato qui è che, secondo questo approccio, le attitudini espresse dalle istituzioni non sono necessariamente intenzionali o esplicite; possono, al contrario, non essere volute ed essere implicite. Il caso delle politiche sociali ricordato prima offre un esempio: intento del legislativo è rendere giustizia alle persone più svantaggiate ma, a volte, ciò viene fatto in un modo che finisce per essere irrispettoso. Come sottolineato da Lim (2017), in questo caso il compito è quindi interpretare cosa queste leggi esprimono alla luce dei contesti culturali in cui vengono emanate. Tale compito interpretativo non sarà semplice o immediato ma neppure impossibile.<sup>7</sup>

Dobbiamo ora chiederci se queste riflessioni sono applicabili anche al caso delle persone migranti: lo sono. Secondo l'analisi di Lim (2017), anche se spesso si ritiene che politiche migratorie che discriminano sulla base del talento non esprimano la stessa mancanza di rispetto di quelle che discriminano su base razziale o di genere, esse possono comunicare, in certi contesti culturali come quelli di diverse società benestanti, un disprezzo verso le persone immigrate meno qualificate, rafforzando stereotipi denigratori. L'idea è che, mentre gli stati ricercano lavoratrici e lavoratori qualificati tramite sistemi a punti, le persone immigrate con basse qualifiche vengono spesso escluse o ammesse solo in programmi limitati, alimentando così una gerarchia sociale tra migranti. E ciò avviene anche se questo esito non è perseguito e le leggi non sono esplicitamente discriminatorie.<sup>8</sup>

Se ciò è corretto, una valutazione adeguata delle politiche di migrazione "sostitutiva" deve conseguentemente considerare il messaggio che esse possono implicitamente comuni-

<sup>7</sup> Su questo lavoro interpretativo nel contesto della discriminazione si veda Hellman (2011). Sempre nel contesto della discriminazione e del ruolo delle attitudini istituzionali si veda anche Sangiovanni (2017).

<sup>8</sup> Si veda anche Buxton (2024). Sebbene non si concentri su ciò che le leggi e le azioni istituzionali esprimono, Buxton evidenzia come un sistema di identificazione di chi fa richiesta d'asilo possa essere distributivamente equo ma fallire in termini di rispetto se, nella sua applicazione, comporta interviste eccessivamente intrusive e umilianti ai migranti e si inserisce in un contesto ostile e carico di disprezzo verso di loro.

care, sia a chi emigra sia alle società riceventi. In particolare, tali politiche devono rispettare il cosiddetto vincolo di rispetto per poter essere giustificate. Tale vincolo richiede che esse non esprimano atteggiamenti stereotipanti, umilianti, degradanti o inferiorizzanti nei confronti delle persone che migrano, e funziona come vincolo sull'implementazione delle politiche stesse. Va precisato che questo vincolo non è assoluto: in presenza di forti considerazioni in conflitto e in certe circostanze può essere superato, pur lasciando uno scarto di ingiustizia. In condizioni normali, tuttavia, il vincolo deve essere rispettato. Ora resta da chiedersi se esso sarebbe rispettato da politiche di migrazione “sostitutiva” nei nostri contesti sociali: questo è il tema della prossima sezione.

### *3. Migrazione “sostitutiva” in contesti non ideali*

Nel precedente paragrafo abbiamo visto come una valutazione delle politiche di migrazione “sostitutiva” non dovrebbe limitarsi a considerare i benefici prodotti, ma anche verificare se tali politiche osservano il vincolo di rispetto. In particolare, abbiamo sostenuto che le istituzioni devono trattare da eguali tutte le persone implicate da una politica, che può risultare irrispettosa non solo quando intende trasmettere un messaggio degradante, ma anche quando, nel contesto socioculturale in cui opera, finisce implicitamente per farlo.

La domanda che guida questa sezione è la seguente: nel nostro contesto sociale, una politica di migrazione “sostitutiva” potrebbe essere implementata senza violare il vincolo di rispetto così come lo abbiamo enunciato?

Per rispondere, occorre partire proprio dal nostro contesto, profondamente segnato da condizioni non ideali. Come osserva Lim (2017), in un contesto saturo di retoriche escludenti, una politica che mira esplicitamente a riequilibrare la struttura per età tramite l'ingresso di persone migranti rischia di essere immediatamente interpretata attraverso queste categorie pregresse. Anche in assenza di intenzioni discriminatorie, tale politica può infatti avere “l'effetto espressivo di riprodurre stereotipi umilianti” (Lim, 2017, p. 370, traduzione degli autori).

Le società occidentali, e quella italiana in particolare, so-

no ormai caratterizzate da una persistente ostilità nei confronti della migrazione e delle persone migranti. Questa ostilità si manifesta in almeno tre forme principali: narrazioni pubbliche che rappresentano le persone migranti come una minaccia economica, culturale e securitaria; la diffusione di *frame* comunicativi come quello dell'“invasione”; la retorica, sempre più normalizzata, di una presunta “sostituzione etnica” in corso. Da un lato, le persone migranti sono descritte come una minaccia alla sicurezza pubblica (criminalità), alla sicurezza nazionale (terrorismo) e all'identità politica della nazione. “In base a tale prospettiva, la migrazione è supposta mettere in pericolo l'equilibrio etnico e culturale della società di destinazione, stimolando razzismo e radicalismo politico” (Campesi, 2013). Dall'altro lato, esse sono dipinte come una minaccia socioeconomica: approfittatrici del welfare, concorrenti sleali nel mercato del lavoro, disposte ad accettare impieghi degradanti, diventando soggetti dannosi per la popolazione autoctona.

Il rischio espressivo è duplice. In primo luogo, una politica di migrazione “sostitutiva” può essere interpretata dalla popolazione residente e/o autoctona come conferma della narrazione secondo cui sarebbe in atto una “sostituzione etnica”: invece di sostenere l'aumento della popolazione autoctona, lo stato “sceglierebbe” di rimpiazzarla con persone migranti. Secondo, rispetto alle persone migranti stesse, tale politica può contribuire a veicolare l'idea che esse abbiano valore solo in quanto strumenti utili a risolvere i problemi demografici degli stati riceventi. Questa riduzione strumentale – che implica una violazione del loro eguale status morale e sociale – costituirebbe una violazione diretta del vincolo di rispetto delineato nella sezione precedente.

È importante sottolineare che questo rischio interpretativo non dipende necessariamente dalle intenzioni delle istituzioni nel promulgare tale politica. Come discusso nel paragrafo precedente, ciò che conta non è solo ciò che una politica intende comunicare ma ciò che è ragionevole aspettarsi che essa comunichi nel contesto culturale, sociale e politico in cui viene adottata. E nel contesto europeo e italiano esiste già un immaginario collettivo pronto ad assorbire e distorcere il messaggio istituzionale: l'idea tecnica di “rimpiazzo demografico”, neutra in ambito statistico, è facilmen-

te sovrapponibile al linguaggio politico dell'estrema destra, che da anni interpreta la presenza migrante come minaccia all'identità nazionale.

La nostra risposta alla domanda iniziale è dunque la seguente: alla luce delle attuali condizioni non ideali, è altamente probabile che una politica di migrazione “sostitutiva” violi il vincolo di rispetto. Tale conclusione non dipende da ciò che tale politica vorrebbe esplicitamente comunicare, ma da ciò che è ragionevole attendersi che esprima effettivamente nel contesto in cui verrebbe implementata.

Nella prossima sezione mostreremo come questa violazione del vincolo di rispetto non si limiti alla sola dimensione morale ed espressiva, ma possa contribuire a generare o aggravare forme concrete di danno e vulnerabilità nei confronti delle persone migranti.

#### *4. Danni e vulnerabilità*

Se la sezione precedente ha mostrato come una politica di migrazione “sostitutiva” andrebbe probabilmente a violare il vincolo di rispetto, resta ora da chiarire la rilevanza normativa di tale violazione, oltre la sua dimensione espressiva. Le teorie del rispetto e dell'egalitarismo relazionale insistono sul fatto che i messaggi istituzionali non sono mai neutri: quando esprimono, anche implicitamente, atteggiamenti gerarchizzanti, tendono a produrre o consolidare forme di disuguaglianza e vulnerabilità materiale (Anderson, 1999; Anderson and Pildes, 2000; Buxton, 2024; Schemmel, 2021; Wolff, 1998). In altre parole, ciò che viene espresso può avere effetti significativi sulle condizioni di vita delle persone.

Nel caso delle politiche di migrazione “sostitutiva”, questo nesso tra ciò che una politica esprime e le conseguenze materiali è particolarmente evidente. Se tali politiche, nel contesto attuale, rischiano di essere percepite come conferma della narrativa della “sostituzione” o come strumentalizzazione della forza lavoro migrante, è prevedibile che ciò contribuisca ad aggravare le vulnerabilità già sperimentate dalle popolazioni migranti. Possiamo distinguere almeno quattro tipi di danni che verrebbero plausibilmente amplificati.

Un primo tipo concerne la violenza e l'ostilità sociale. In

un clima in cui le persone migranti sono già oggetto di sospetto e stigmatizzazione, una politica che viene interpretata come segno di un loro presunto arrivo massivo volto alla sostituzione etnica può incentivare la percezione che essi siano una minaccia all'ordine sociale, culturale o economico. È verosimile che una parte della popolazione reagisca all'“invasione” adottando misure estreme, fino a ricorrere alla violenza (Reeping et al., 2024).<sup>9</sup> Individui o gruppi che percepiscono il proprio status – in questo caso quello di superiorità etnica – come minacciato tendono, con maggiore probabilità, a sostenere comportamenti autoritari e violenti, nel tentativo di proteggere e ristabilire la loro posizione privilegiata (Song, 2004).

Un secondo tipo di danno è lo sfruttamento. Iris Marion Young (1990) lo definisce come “un ininterrotto processo di trasferimento degli effetti del lavoro di un dato gruppo sociale, in modo da avvantaggiarne un altro” (p. 64). Se la migrazione viene presentata come mezzo per “coprire” demograficamente ruoli lavorativi indesiderati o lasciati scoperti dall'invecchiamento della popolazione locale, si rischia di consolidare l'idea che alcune categorie di lavoratori stranieri siano considerate inferiori. Se si attribuisce loro uno status di inferiorità, si considerano intrinsecamente meno meritevoli di tutele e condizioni salariali eque. Ciò può accentuare la loro dipendenza dai datori di lavoro e ridurre ulteriormente la loro capacità di negoziare condizioni dignitose,<sup>10</sup> rendendoli maggiormente soggetti allo sfruttamento lavorativo.<sup>11</sup>

Un terzo danno riguarda la condizione di dominio strutturale. Come osserva Dorothea Gädeke (2020; 2021), la dominazione prevede una vulnerabilità sistematica e arbitraria alla volontà o al potere altrui, anche in assenza di un singolo do-

<sup>9</sup> Lo studio citato ha riscontrato un'associazione positiva tra *replacement thinking* (ossia le credenze relative alla “sostituzione” demografica), indicatori di minaccia allo status e il sostegno alla violenza politica tra gli statunitensi bianchi non ispanici. Addirittura, coloro che aderivano al *replacement thinking* risultavano dal 229% al 233% più propensi a sostenere la violenza politica rispetto a chi non vi aderiva, con variazioni dipendenti dal livello di reddito.

<sup>10</sup> Maurizio Ambrosini, per esempio, parla di “sfruttamento di una forza lavoro che non ha alternative” (2013, p. 185, traduzione degli autori).

<sup>11</sup> Si pensi, per esempio, al fenomeno del caporalato. Esso interessa diversi settori produttivi, tra i quali si possono citare quello dell'agricoltura, dei trasporti, delle costruzioni e del lavoro di cura.

minatore identificabile. Applicata al caso della migrazione “sostitutiva”, questa prospettiva mostra come una politica che incentiva l’ingresso di persone migranti per ragioni demografiche, senza intervenire sui meccanismi che già oggi ne limitano l’autonomia e l’autorità normativa – per esempio i permessi di soggiorno vincolati al datore di lavoro, lo sfruttamento lavorativo, il ridotto potere decisionale sulle politiche che li riguardano e le difficoltà di accesso alla cittadinanza –, rischi di consolidarne la posizione subordinata. Invece di ridurre tali vulnerabilità, una politica di questo tipo potrebbe infatti rafforzare la loro esposizione a interferenze arbitrarie e la loro mancanza di potere nella definizione delle regole intorno a tale politica, perpetuando le forme strutturali di dominio.

Infine, un quarto danno riguarda la stigmatizzazione. Come sottolinea Sangiovanni (2017), essa si verifica quando le istituzioni o gli attori sociali “trattano gli altri come inferiori trattandoli come contaminati, come portatori di quella che Erving Goffman (1990) definiva un’“identità rovinata”, segnati cioè per forme particolari di esclusione, disprezzo o biasimo a causa di caratteristiche del loro aspetto fisico, del loro carattere o della loro origine” (p. 74, traduzione degli autori). Ciò che rende tale atteggiamento moralmente ingiusto non è solo il contenuto simbolico dell’atto, ma il fatto che comprometta la capacità della persona o del gruppo stigmatizzato di sviluppare un senso di sé positivo o di mantenerlo integro nel tempo. Se una politica di migrazione “sostitutiva” venisse interpretata come conferma della narrativa dell’invasione o come riduzione delle persone migranti a meri strumenti demografici, essa potrebbe contribuire a segnare tali individui con una “identità rovinata”, alimentando meccanismi di esclusione, marginalizzazione e discriminazione che minano la loro possibilità di essere trattati da eguali.

Questi danni non vanno intesi come esiti inevitabili della migrazione “sostitutiva” in sé, ma come effetti probabili di tale politica, se implementata nelle condizioni non ideali attuali. Pertanto, la realizzazione di tale politica implica, da parte delle istituzioni, un obbligo negativo di non contribuire, direttamente o indirettamente, alla diffusione di narrazioni discriminatorie sulla “sostituzione” demografica. Inoltre, implica anche degli obblighi positivi: un sistematico lavoro di contrasto alle narrazioni ostili e stigmatizzanti, l’implemen-

tazione parallela di diritti che contrastino lo sfruttamento; l'introduzione di tutele all'immagine delle persone migranti e di un certo grado di partecipazione alle decisioni che le riguardano.

### *Conclusioni*

In questo capitolo abbiamo valutato le politiche di migrazione “sostitutiva” alla luce del criterio del rispetto. L'analisi sviluppata ha mostrato che la valutazione di tali politiche non può fermarsi alla considerazione dei soli benefici che esse producono per i diversi gruppi coinvolti, poiché ciò non esaurisce tutto ciò che è normativamente in gioco. Abbiamo pertanto sostenuto che, come suggeriscono sia l'egalitarismo relazionale sia le teorie espressiviste della legge, occorre interrogarsi anche su che cosa tali politiche comunichino: quali attitudini istituzionali esprimano, quali gerarchie contribuiscano a riprodurre, e quale ruolo possano giocare nell'influenzare i rapporti sociali tra persone migranti e cittadinanza.

La nostra analisi ha dunque mostrato che, nel contesto non ideale attuale, segnato da un diffuso clima di sospetto, ostilità e talvolta aperto risentimento verso le persone migranti, una politica di migrazione “sostitutiva” correrebbe un rischio significativo: quello di essere interpretata – indipendentemente dalle intenzioni di chi la concepisce e la attua – come conferma di narrazioni ostili che dipingono l'arrivo di migranti come una minaccia o, addirittura, come un “processo sostitutivo” di carattere etnico o culturale. Una politica percepita in questi termini può generare o consolidare forme di disuguaglianza relazionale, alimentando vulnerabilità materiali, discriminazione, processi di inferiorizzazione e sfruttamento, nonché dinamiche di dominio strutturale.

Questa conclusione non conduce tuttavia all'abbandono della politica in questione. Al contrario, suggerisce che se uno stato sceglie di rispondere all'invecchiamento demografico attraverso la migrazione “sostitutiva”, esso debba farlo in modo tale da soddisfare il vincolo di rispetto così come lo abbiamo articolato. Questo vincolo impone allo stato l'onere di evitare di trasmettere, anche implicitamente, atteggiamenti degradanti o gerarchizzanti nei confronti delle persone mi-

granti, e richiede altresì di impegnarsi attivamente a contrastare il clima ostile e le narrazioni stigmatizzanti. Ciò può comportare, per esempio, interventi comunicativi istituzionali volti a disinnescare *frame* sostitutivi e allarmistici; misure che garantiscano condizioni lavorative e sociali rispettose; processi partecipativi che riconoscano la voce delle comunità migranti nelle scelte che le riguardano; e una vigilanza costante sulle possibili distorsioni o manipolazioni politiche del discorso pubblico.

In altri termini, la questione normativamente rilevante non riguarda solamente l'ipotesi di adottare politiche di migrazione “sostitutiva”, ma come farlo cosicché non contribuiscano a riprodurre forme di ingiustizia relazionale e di vulnerabilità. La nostra conclusione, dunque, non è scettica ma esigente rispetto alle condizioni di attuazione: la migrazione “sostitutiva” può essere parte della risposta all'invecchiamento delle società, ma solo se concepita e attuata rispettando il vincolo del rispetto, e resistendo e contrastando attivamente le forme contemporanee di ostilità e svalutazione delle persone migranti.

### Bibliografia

- Ambrosini, Maurizio, *Immigration in Italy: Between Economic Acceptance and Political Rejection*, in “Journal of International Migration and Integration”, 14(1), 2013, pp. 175-194.
- Anderson, Elizabeth, *What Is the Point of Equality?*, in “Ethics”, 109(2), 1999 pp. 287-337.
- Anderson, Elizabeth and Pildes, Richard, *Expressive Theories of Law: A General Restatement*, in “University of Pennsylvania Law Review”, 148, 2000, pp. 1503-1575.
- Bidadanure, Juliana, *Justice Across Ages: Treating Young and Old as Equals*, Oxford University Press, Oxford 2021.
- Bou-Habib, Paul, *The Case for Replacement Migration*, in “The Journal of Political Philosophy”, 27(1), 2021, pp. 67-86.
- Buxton, Rebecca, *Respect and Asylum*, in “Journal of Applied Philosophy”, 41(5), 2024, pp. 909-924.
- Cass, Devon, *The Distinctiveness of Relational Equality*, in “Politics, Philosophy & Economics”, 24(1), 2024, pp. 51-71.
- Daniels, Norman, *Am I My Parents' Keeper?: An Essay on Justice Between the Young and the Old*, Oxford University Press, Oxford 1988.

- Darwall, Stephen, *The Second Person Standpoint: Morality, Respect, and Accountability*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 1996.
- EUROSTAT, *Old-age Dependency Growing Across EU Regions*, 2025 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20251001-2>, (ultimo accesso: 16 gennaio 2026).
- Gädeke, Dorothea, *Does a Mugger Dominate? Episodic Power and the Structural Dimension of Domination*, in "The Journal of Political Philosophy", 28(2), 2020, pp. 199-221.
- Gädeke, Dorothea, *Who should fight domination? Individual responsibility and structural injustice*, in "Politics, Philosophy, and Economics", 20(2), 2021, pp. 180-201.
- Gosseries, Axel, *What is Intergenerational Justice?*, Polity Press, Cambridge (MA) 2023.
- Gosseries, Axel e Zwarthoed, Danielle, *Generations and Global Justice*, in Held, David e Maffettone, Pietro (a cura di), *Global Political Theory*, Polity Press, Cambridge (MA) 2016, pp. 281-304.
- Hellman, Deborah, *When Is Discrimination Wrong?*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 2011.
- ISTAT, *Indicatori Demografici. Anno 2024*, 2025 [https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/03/Indicatori\\_demografici\\_2024.pdf](https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/03/Indicatori_demografici_2024.pdf) (ultimo accesso: 16 gennaio 2026).
- Kolodny, Niko, *The Pecking Order: Social Hierarchy as a Philosophical Problem*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 2023.
- Lim, Desirée, *Selecting Immigrants by Skill: A Case of Wrongful Discrimination?*, in "Social Theory and Practice", 43(2), 2017, pp. 369-396.
- Lippert-Rasmussen, Kasper, *Relational Egalitarianism: Living as Equals*, Cambridge University Press, Cambridge 2018.
- Mckerlie, Dennis, *Justice Between the Young and the Old*, Oxford University Press, Oxford 2012.
- O'Neill, Martin, *What should egalitarians believe?*, in "Philosophy & Public Affairs", 36(2), 2008, pp. 119-156.
- Pogge, Thomas, *Relational Conceptions of Justice: Responsibility for Health Outcomes*, in Anand, Sudhir, Peter, Fabienne e Sen, Amartya (a cura di), *Public Health, Ethics, and Equity*, Oxford University Press, Oxford 2003, pp. 135-161.
- Reeping, Paul, Wintemute, Garen, Robinson, Sonia, Crawford, Andrew, Tomsich, Elizabeth e Pear, Veronica, *Replacement thinking, status threat, and the endorsement of political violence*

- among non-Hispanic white individuals in the US: A cross-sectional study*, in “Preventive medicine reports”, 45, 2024.
- Sangiovanni, Andrea, *Humanity without Dignity. Moral Equality, Respect, and Human Rights*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 2017.
- Scheffler, Samuel, *What is Egalitarianism?*, in “Philosophy & Public Affairs”, 31(1), 2003, pp. 5-39.
- Schemmel, Christian, *Distributive and Relational Equality*, in “Politics, Philosophy & Economics”, 11(2), 2011, pp. 123-148.
- Schemmel, Christian, *Justice and Egalitarian Relations. Oxford Political Philosophy*, Oxford University Press, Oxford 2021.
- Sobotka, Tomáš, *The Rising Importance of Migrants for Childbearing in Europe*, in “Demographic Research”, 19(9), 2008, pp. 225-248.
- Song, Miri, *Introduction: Who’s at the bottom? Examining claims about racial hierarchy*, in “Ethnic and Racial Studies”, 27, 2004, pp. 859-877.
- United Nations, Population Division, *Replacement Migration*, (ST/ESA/SER.A/206), 2001, [https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/unpd-egm\\_200010\\_un\\_2001\\_replacementmigration.pdf](https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/unpd-egm_200010_un_2001_replacementmigration.pdf) (ultimo accesso: 16 gennaio 2026).
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Leaving No One Behind in an Ageing World. World Social Report 2023*, 2023 <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2023/01/2023wsr-chapter1-.pdf> (ultimo accesso: 16 gennaio 2026).
- Voigt, Kristin, *Relational Equality and the Expressive Dimension of State Action*, in “Social Theory and Practice”, 44(3), 2018, pp. 437-467.
- Young, Iris Marion, *Le politiche della differenza*, Feltrinelli, Milano 1990.
- Wolff, Jonathan, *Fairness, Respect, and the Egalitarian Ethos*, in “Philosophy & Public Affairs”, 27(2), 1998, pp. 97-122.

## È davvero necessaria un'integrazione civico-politica dei migranti?

Angela Taraborrelli

### *Introduzione*

Il presente articolo analizza la questione dell'acquisizione della cittadinanza da parte dei residenti stranieri, concentrandosi in particolare sui modelli di integrazione civica recentemente implementati in diversi paesi europei. Si sostiene che l'integrazione civica, a differenza di una mera integrazione socioeconomica, rappresenti una condizione essenziale per la stabilità e il pieno sviluppo delle società liberaldemocratiche all'interno di un quadro cosmopolita. A sostegno di questa tesi, si attinge ai contributi di David Miller, Seyla Benhabib e John Rawls, riconducibili a un ampio spettro liberale, nonostante le loro differenze. Infine, vengono avanzate alcune considerazioni su come le politiche di integrazione possano essere rielaborate per migliorarne l'efficacia, restando al contempo coerenti con i principi e i valori della democrazia liberale, nonché con l'ideale cosmopolita della "giusta appartenenza" (Benhabib, 2006 [2004], p. 3).

### *1. Il modello di integrazione civica dei migranti*

Nel 1998 i Paesi Bassi, che avevano adottato un modello multiculturale di integrazione, introdussero la *Newcomer Integration Law*, imponendo a chi richiedeva un permesso di soggiorno provenendo da paesi extra-UE la frequenza obbli-

gatoria di corsi di lingua, educazione civica e orientamento al mercato del lavoro. Nel 2002, il Regno Unito, a sua volta caratterizzato da un modello multiculturalista, approvò il *Nationality, Immigration and Asylum Act* che, tra i requisiti per la naturalizzazione, prevedeva la conoscenza della lingua inglese e della vita del paese.

Negli anni successivi, numerosi stati europei adottarono politiche di integrazione analoghe che, pur presentando differenze legate alla storia e alle specificità dei contesti nazionali,<sup>1</sup> si fondano sul doppio assunto che la sola integrazione socioeconomica non garantisca la coesione sociale e che quest'ultima sia fondamentale per il funzionamento delle democrazie. Tali politiche concepiscono quindi l'integrazione come un processo di formazione del futuro cittadino, perciò, oltre all'integrazione economica e sociale, dovrebbero promuovere l'autonomia funzionale e una partecipazione attiva sufficientemente ampia, all'interno di una determinata società liberaldemocratica dotata di una propria cultura civica, giuridica e politica.

Il modello europeo di integrazione è stato formalmente delineato nel Piano d'azione sull'attuazione del *Programma dell'Aia* (2005-2010) e nell'*Agenda comune per l'integrazione. Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea* (2005), documenti in cui sono stati concordati i principi fondamentali comuni che ne costituiscono tuttora il fondamento. L'integrazione viene dunque definitiva come "un processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti degli Stati membri" (1). Lo stato è responsabile della creazione di condizioni favorevoli all'integrazione e della garanzia di un accesso equo ai servizi (6), nonché di preparare gli immigrati e, soprattutto, i loro discendenti a una partecipazione più effettiva e più attiva alla società (5). Lo stato deve inoltre tutelare la diversità culturale e religiosa, purché essa non entri in conflitto con i diritti fondamentali europei o con le leggi nazionali (8). Agli immigrati è richiesta una conoscenza base della lingua, della storia e delle istituzioni del paese ospitan-

<sup>1</sup> Per un'analisi e una valutazione del modello di integrazione civica vigente in Italia, mi permetto di rimandare a Taraborrelli (2025).

te (4) e viene loro richiesto di rispettare i valori fondamentali dell'Unione europea (2).

Il successivo *Programma di Stoccolma* (2010) ha ribadito il legame tra migrazione, integrazione e valori fondamentali dell'Unione, quali la dignità umana, i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto.

## *2. È davvero necessaria un'integrazione civico-politica dei migranti?*

Pur essendo legittimamente criticabile e suscettibile di miglioramenti significativi,<sup>2</sup> il modello di integrazione civica dei migranti rappresenta un importante tentativo di affrontare due questioni distinte ma strettamente intrecciate: da un lato, il riconoscimento della migrazione non come fenomeno emergenziale, bensì come dato strutturale delle democrazie liberali; dall'altro, la necessità di garantire la stabilità e la salvaguardia delle democrazie liberali contemporanee di fronte a flussi migratori su larga scala e in rapida intensificazione.

Per chiarire le ragioni per cui un'integrazione civico-politica dei migranti risulta necessaria, è opportuno elencare alcuni fatti, vincoli e condizioni che definiscono il quadro entro cui tale integrazione deve essere ripensata e giustificata in una prospettiva liberale e democratica.

### **FATTI**

i. Le democrazie liberali attraversano una crisi evidente e soffrono di varie "patologie". Accanto a quelle tradizionali delle democrazie – la crisi della rappresentanza, l'astensionismo e la disaffezione politica – se ne sono progressivamente aggiunte di nuove, legate alle trasformazioni economiche, tecnologiche e sociali degli ultimi decenni. La globalizzazione, la crescente complessità dei processi decisionali, la centralità dei media digitali e l'aumento delle disuguaglianze hanno introdotto forme inedite di fragilità democratica, come la polarizzazione estrema, la disinformazione e la depoliticizza-

<sup>2</sup> Per una rassegna sulle varie posizioni e proposte si vedano, per esempio, Joppke-Morawska (2003); Borevi-Jensen Kriegbaum-Mouritsen (2017); Goodman (2010); Bauböck-Joppke (2010).

zione delle scelte collettive. Queste nuove patologie non sostituiscono le precedenti ma vi si sovrappongono, aggravandole e rendendo più difficile il pieno esercizio della sovranità popolare. Inoltre, la differenziazione funzionale e il pluralismo morale generano forti tendenze centrifughe, mentre i valori liberali limitano l'azione dei governi nel contrastarle. Nelle democrazie consolidate, il malcontento nei confronti del funzionamento delle istituzioni appare in costante crescita (Coppedge, 2020; Foa, 2020).

ii. L'immigrazione è divenuta un fenomeno strutturale delle società contemporanee. Le proiezioni indicano un aumento del numero di migranti in Europa, provenienti da contesti sempre più eterogenei e spesso privi di esperienza di vita in società democratiche.

iii. I diversi modelli di integrazione adottati non sembrano aver prodotto i risultati auspicati, soprattutto con determinati gruppi di immigrati: il modello assimilazionista/repubblicano (Francia), quello multiculturale (Paesi Bassi, Danimarca, Regno Unito), il modello funzionalista (Germania) e quello pluralista-pragmatico-universalista (Svezia).<sup>3</sup>

## VINCOLI

i. Il principio di non discriminazione è inviolabile, di conseguenza, i migranti non possono essere selezionati sulla base di affinità politiche o culturali, né in base alla nazionalità o alla religione.

ii. La non-appartenenza permanente è inammissibile. Gli stati membri sono tenuti a rispettare i principi costituzionali e il diritto dell'Unione europea, che prevedono l'acquisizione di uno status giuridico sicuro e la parità di trattamento come prerequisiti per un'integrazione riuscita. Ciò implica il diritto dei migranti residenti a partecipare attivamente alla vita democratica del paese ospitante e ad acquisire la piena cittadinanza e i relativi diritti politici.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Per una rassegna sui vari modelli di integrazione adottati in Europa, si veda Choquet (2017). Per un'analisi critica dei vari modelli di integrazione, in particolare quelli assimilazionisti e multiculturalisti, si vedano Bauböck (2004); Koopmans (2010).

<sup>4</sup> Il *Programma di Tampere* (1999) afferma: "L'Unione europea deve garantire un trattamento equo ai cittadini di Paesi terzi che risiedono legal-

### **CONDIZIONI PER LA STABILITÀ, IL FUNZIONAMENTO E LA FIORITURA DELLE DEMOCRAZIE LIBERALI**

Per garantire stabilità, funzionamento e prosperità, le democrazie liberali necessitano di un grado minimo di coesione e, conseguentemente, di un consenso sugli elementi normativi essenziali delle rispettive Costituzioni e, per i membri dell'Unione, sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Come verrà mostrato, tale consenso non può fondarsi esclusivamente su motivazioni di tipo prudenziale.

All'interno del paradigma del costituzionalismo emergono tre categorie distinte di cittadini e di aspiranti cittadini. In primo luogo, vi sono coloro che accettano pienamente tutti i principi fondamentali sanciti dalla Costituzione, guidati dalle proprie concezioni sostantive del bene. In secondo luogo, vi sono coloro che accettano solo alcuni di questi principi, sulla base delle loro concezioni sostantive del bene e, in taluni casi, di considerazioni più pragmatiche quali, per esempio, il libero esercizio della religione. Infine, vi sono coloro che accettano tutti gli elementi essenziali della Costituzione unicamente per ragioni prudenziali (Ferrara, 2014).

Alla luce di tale classificazione, sorge una questione cruciale. È sufficiente, affinché uno stato mantenga il proprio carattere liberaldemocratico, funzioni efficacemente e prosperi, che cittadini e futuri cittadini accettino gli elementi essenziali della Costituzione esclusivamente per ragioni prudenziali? Ci si può limitare a obbedire alle leggi e ad accettare "certe autorità" (Rawls, 2008 [2001], p. 313) senza condividere almeno alcuni dei suoi principi costituzionali fondamentali – quali il rispetto eguale dovuto a tutte le persone – dall'interno delle proprie concezioni sostantive del bene? La risposta sembra essere negativa, non soltanto nell'ambito del liberal-nazionalismo (David Miller), ma anche

mente nel territorio dei suoi Stati membri. Una politica di integrazione più vigorosa dovrebbe mirare a garantire loro diritti e doveri comparabili a quelli dei cittadini dell'Ue. Dovrebbe inoltre rafforzare la non discriminazione nella vita economica, sociale e culturale e sviluppare misure contro il razzismo e la xenofobia" (art. 3, 18) (traduzione dell'autrice). Sulla partecipazione alla vita politica da parte di cittadini di paesi terzi residenti, si vedano Costello (2016); Taraborrelli (2019).

dell'etica della comunicazione (Seyla Benhabib) e del liberalismo politico (John Rawls).

In *Strangers in Our Midst*, David Miller sostiene che coloro che aspirano alla cittadinanza devono dimostrare non solo l'impegno a rispettare l'ordinamento giuridico vigente, ma anche "un certo tipo di ragione" per non violare le leggi e per sostenere attivamente uno specifico sistema politico (Miller, 2016, p. 133):

"L'integrazione civica non implica che le persone condividano gli stessi obiettivi sostantivi, in ambito politico o in altri ambiti della vita, ma implica piuttosto una comprensione condivisa di come tali obiettivi debbano essere perseguiti e dei vincoli entro cui ciò deve avvenire". (*Ibidem*, traduzione dell'autrice)

Nel contesto di una migrazione accelerata e su larga scala di individui provenienti da paesi non liberaldemocratici, la necessità dell'integrazione civica appare sempre più evidente. È infatti indispensabile interrogarsi sulle conseguenze di una presenza significativa di individui o gruppi che non riconoscano ragioni sufficienti per aderire, a partire dalle loro concezioni sostantive del bene, ai valori politico-giuridici delle società liberaldemocratiche o ai valori fondamentali dello stile di vita europeo. Tali valori includono, tra gli altri, la democrazia, lo stato di diritto, l'universalità e indivisibilità dei diritti umani e delle libertà fondamentali, il rispetto per la dignità umana, l'uguaglianza, la solidarietà, la tolleranza, la non discriminazione.<sup>5</sup>

Qualora il liberal-nazionalismo di Miller venga criticato per il fatto di richiedere non soltanto un'integrazione sociale e civica, ma anche un'integrazione culturale (2016, pp. 143-149) – aspetto più controverso – è opportuno rilevare che anche Benhabib e Rawls esigono un consenso che non sia meramente prudenziale su alcuni elementi essenziali.

Da una prospettiva filosofica differente, ossia quella dell'etica della comunicazione, Benhabib argomenta a favore della necessità di un accordo su determinati elementi normativi fondamentali. Nella sua opera fondamentale *The Rights*

<sup>5</sup> Questi valori sono sanciti nel *Trattato di Lisbona* (2007, art. 10A) e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000).

of *Others*, la filosofa introduce una distinzione tra integrazione culturale e integrazione politica, sottolineando come, nelle democrazie liberali, la dissociazione tra identità personali e lealtà, scelte pubbliche e coinvolgimenti privati sia considerata costitutiva della libertà dei cittadini (Benhabib, 2006 [2004], p. 96). Tuttavia, aggiungendo una precisazione rilevante, afferma che in tali società “le concezioni dei diritti umani e di cittadinanza, le tradizioni costituzionali e le pratiche democratiche di elezione e rappresentanza, costituiscono il nucleo normativo dell’integrazione politica” (*ibidem*). Di conseguenza, sebbene ai cittadini e agli stranieri residenti non sia richiesto di dimostrare rispetto o lealtà verso una specifica tradizione culturale, essi sono nondimeno tenuti a dimostrare rispetto e lealtà verso tale nucleo normativo di integrazione politica (*ibidem*).

Benhabib sostiene inoltre che, dal punto di vista dell’etica della comunicazione, alcuni requisiti per l’acquisizione della cittadinanza, quali la competenza linguistica e la dimostrazione di un certo livello di alfabetizzazione civica, siano ammissibili. Se nessun criterio che escluda permanentemente determinati gruppi dall’appartenenza, sulla base di ciò che essi sono, potrebbe essere considerato reciprocamente accettabile, “criteri che richiedano di dimostrare il possesso di determinate qualifiche, abilità o risorse per divenire membro sono accettabili, in quanto non negano la libertà comunicativa di ciascuno”. Sebbene “la durata del soggiorno, le competenze linguistiche, una certa misura di alfabetizzazione civica, la certificazione di una disponibilità di risorse materiali o di qualifiche spendibili sul mercato rappresentino condizioni di cui è certo possibile abusare nella pratica”, dal punto di vista della teoria normativa esse “di per sé non pregiudicano l’autocomprensione delle democrazie liberali quali associazioni che rispettano la libertà comunicativa degli esseri umani in quanto tali” (2006, pp. 111-112).

È opportuno osservare che la posizione di Benhabib sull’integrazione culturale rimane ambigua, poiché sottolinea anche l’importanza di rispettare “le rivendicazioni delle diverse comunità democratiche, incluse le loro specifiche autodefinitive culturali, giuridiche e costituzionali, rafforzando allo stesso tempo il loro vincolo nei confronti delle forme emergenti di giustizia cosmopolitica” (2006, p. 2).

In *Justice as Fairness: A Restatement* (2001), John Rawls sostiene che una cooperazione sociale e politica stabile e duratura tra cittadini liberi ed eguali sia possibile solo in presenza di un consenso solido “sui valori costituzionali essenziali”.<sup>6</sup> Nella rinnovata cornice del liberalismo politico, la teoria della giustizia viene delimitata a un sottoinsieme specifico di valori, quelli rilevanti per la sfera del politico, rispetto ai quali una società democratica bene ordinata formula una pretesa di condivisione e di lealtà civile comune da parte di tutti i cittadini e le cittadine che, pur inseriti nello stesso ordine politico, restano portatori di una pluralità di concezioni del bene e di un insieme spesso conflittuale di appartenenze, lealtà e devozioni. Un regime costituzionale raggiunge la stabilità quando le sue istituzioni favoriscono lo sviluppo delle virtù politiche necessarie alla vita democratica, quali la ragionevolezza, l'equità, il compromesso e l'impegno verso la civiltà pubblica. Tali qualità, che Rawls descrive come una forma di “capitale politico sociale”, si sviluppano gradualmente nel tempo e “non dipendono solo dalle istituzioni politiche e sociali esistenti (cresciute a loro volta in modo lento), ma anche dall'esperienza complessiva dei cittadini e dalla loro conoscenza (pubblica) del passato. E come il capitale queste virtù possono, per così dire, deprezzarsi e vanno continuamente rinnovate riaffermandole e praticandole giorno dopo giorno” (ivi, p. 196).

Quando Rawls affronta il tema dell'educazione dei minori sostiene che, nei casi in cui le famiglie rifiutino alcuni aspetti della vita sociale moderna, le esigenze del liberalismo politico impongono comunque che i bambini vengano istruiti in merito ai loro diritti costituzionali e civili. In particolare, essi devono essere messi in condizione di comprendere che nella loro società “esiste la libertà di coscienza e che per legge l'apostasia non costituisce un reato” (ivi, p. 255). Tale

<sup>6</sup> Ciò che è più importante, sostiene Rawls, è il consenso sui valori costituzionali essenziali, come per esempio: “(1) i principi fondamentali che specificano la struttura generale dello stato e del processo politico; i poteri del legislativo, dell'esecutivo e del giudiziario; i limiti del governo della maggioranza; e (2) i diritti e le libertà di base (uguali per tutti) dei cittadini che la maggioranza del legislativo deve rispettare, come il diritto di voto e di partecipazione politica, la libertà di pensiero e di associazione, la libertà di coscienza, la protezione del governo della legge” (2008 [2001], p. 59).

requisito è essenziale affinché, una volta raggiunta l'età adulta, l'eventuale adesione a una religione non dipenda dall'ignoranza dei propri diritti di base o dal timore di essere puniti per comportamenti che sono considerati illeciti soltanto all'interno della propria setta religiosa (*ibidem*).

Più in generale, Rawls sostiene che l'educazione debba preparare i bambini a diventare economicamente indipendenti e a essere membri pienamente cooperanti della società, coltivando al contempo le virtù politiche necessarie a sostenere la loro disponibilità a rispettare termini equi di cooperazione sociale. L'educazione riveste dunque un ruolo cruciale all'interno del liberalismo politico, nella misura in cui contribuisce alla formazione di futuri cittadini capaci di comprendere la cultura politica pubblica della società in cui vivono e di sostenere le sue istituzioni fondamentali.

Da questa prospettiva, l'educazione non è meramente strumentale all'autorealizzazione individuale, ma è costituita dalle condizioni attraverso cui una società ben ordinata può riprodursi nel tempo. Essa mira a garantire l'autosufficienza e l'indipendenza lungo l'intero arco della vita, promuovendo al contempo le virtù politiche richieste affinché le cittadine e i cittadini possano affermare e sostenere una concezione politica condivisa della giustizia. Benché la riflessione rawlsiana sia originariamente elaborata con riferimento a cittadini già inseriti, per nascita e socializzazione, all'interno di ordinamenti liberaldemocratici, essa assume una rilevanza teorica ancora più marcata se letta alla luce dei fenomeni migratori contemporanei. In particolare, tale riflessione consente di illuminare le condizioni normative dell'integrazione di soggetti provenienti da contesti politici non democratici, nei quali le forme di appartenenza, le pratiche di lealtà e i quadri di riferimento valoriali risultano spesso strutturalmente differenti. In questo senso, il contesto migratorio non rappresenta un ambito applicativo marginale, ma un banco di prova privilegiato per valutare la capacità delle società democratiche di articolare un ordine politico inclusivo, che sia in grado di esigere una lealtà civile condivisa, senza ricorrere a presupposti sostantivi di omogeneità culturale o morale.

La giustificazione che Rawls offre dell'educazione civica all'interno del liberalismo politico presenta una stretta ana-

logia con gli obiettivi perseguiti dai programmi europei di integrazione civica dei migranti. Rawls inoltre rifiuta esplicitamente l'idea che un consenso fondato esclusivamente su considerazioni prudenziali o strategiche possa essere sufficiente. Un simile assetto non costituirebbe altro che un *modus vivendi* privo della profondità normativa necessaria a garantire la stabilità di una società ben ordinata. Al contrario, Rawls individua nel consenso per intersezione (*overlapping consensus*) il fondamento appropriato della stabilità politica, poiché esso assicura l'adesione dei cittadini alla concezione politica della giustizia per le giuste ragioni. Come sottolinea, un autentico consenso per intersezione "non è concordanza solo sull'accettazione di certe autorità o sull'osservanza di certi assetti istituzionali, basate entrambe su una convergenza, contingente o storica, di interessi individuali o di gruppo" (Rawls, 2008 [2001], p. 318).

Piuttosto, il consenso per intersezione garantisce stabilità proprio perché i cittadini che sostengono la concezione politica dall'interno delle proprie dottrine comprensive ragionevoli non ritireranno il loro sostegno qualora le loro visioni dovessero divenire dominanti (*ibidem*).<sup>7</sup>

Qualora le argomentazioni avanzate da Miller, Benhabib e Rawls non fossero ritenute sufficienti a dimostrare la necessità dell'integrazione civica dei migranti come condizione per la stabilità, il funzionamento efficace e la fioritura delle democrazie liberali, è opportuno ricordare che conclusioni analoghe sono state raggiunte anche dalla *Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto*. Comunemente nota come *Commissione di Venezia* e istituita nel 1990 su iniziativa dell'Italia, la Commissione ha affermato che gli ele-

<sup>7</sup> Egli fa inoltre notare due punti: "il primo è che la concezione politica della giustizia che è centro focale del consenso è essa stessa una concezione morale; il secondo è che questa concezione viene affermata per ragioni morali – comprende cioè un concetto di società, un concetto dei cittadini in quanto persone, principi di giustizia e una teoria delle virtù cooperative attraverso le quali tali principi modellano il carattere degli esseri umani e si esprimono nella vita pubblica" (p. 29). Rawls sottolinea non solo che il consenso politico non è arbitrario ma si fonda su ragioni che hanno un peso morale condivisibile, ma anche che non è sufficiente stabilire principi: la società può funzionare solo quando le persone interiorizzano e vivono quei principi nelle relazioni quotidiane.

menti contestuali dello stato di diritto non si limitano ai soli fattori giuridici e che la presenza, o l'assenza, di una cultura politica e giuridica condivisa all'interno di una società, e il rapporto tra tale cultura e il sistema giuridico, svolgono un ruolo decisivo. Lo stato di diritto presuppone l'esistenza di una cultura civica e politica supportiva e ampiamente condivisa. L'articolo 19 della *Rule of Law Checklist*,<sup>8</sup> afferma significativamente che "lo Stato di diritto può prosperare soltanto in un Paese in cui i decisori pubblici e l'intera popolazione, nella pluralità delle sue componenti, si sentano collettivamente responsabili della sua attuazione, integrandolo come elemento costitutivo della propria cultura giuridica e politica". (Traduzione dell'autrice).

Tale affermazione viene rafforzata dall'articolo 163, secondo il quale:

"L'esperienza dimostra che lo stato di diritto, al pari di qualsiasi altro valore costituzionale, deve essere sostenuto da una cultura solida e condivisa. I principi scritti non sono autosufficienti. Affinché le garanzie istituzionali funzionino correttamente, i valori costituzionali ed etici devono essere radicati nella prassi consolidata dei professionisti del diritto [...] Inoltre, una solida educazione civica rivolta a tutti i cittadini, in particolare ai giovani, costituisce una componente essenziale di un assetto istituzionale fondato sullo stato di diritto".<sup>9</sup> (Traduzione dell'autrice)

Queste considerazioni corroborano la conclusione secondo cui una società liberale e democratica, proprio in virtù del suo impegno all'inclusività per quanto riguarda l'accesso alla cittadinanza, l'eleggibilità alla naturalizzazione ("chi è eleggibile?") e la partecipazione alla vita politica, deve altresì imporre condizioni esigenti per l'acquisizione della cittadinanza

<sup>8</sup> La *Checklist* è intesa "come uno strumento volto a valutare il rispetto dello Stato di diritto in un determinato Paese, dal punto di vista delle sue strutture costituzionali e giuridiche, della legislazione vigente e della giurisprudenza esistente. Essa mira a consentire una valutazione obiettiva, approfondita, trasparente e imparziale" (art. 15).

<sup>9</sup> Si veda anche l'art. 84: "Uno spazio civico solido, indispensabile per il corretto funzionamento di un sistema di pesi e contrappesi, richiede garanzie sia giuridiche sia culturali. In assenza di una cultura politica e giuridica favorevole, le garanzie normative non possono essere pienamente realizzate."

(“a quali condizioni una persona eleggibile può ottenere la cittadinanza?”). Tali condizioni non hanno un intento escludente, bensì mirano a garantire la stabilità delle istituzioni giuste e ad assicurare che la cittadinanza sia fondata su un impegno condiviso verso la concezione politica della giustizia che struttura la cooperazione sociale.

### *3. Limiti del modello di integrazione civica dei migranti*

A questo punto, appare opportuno chiedersi se il modello di integrazione civica e le pratiche che lo accompagnano – in particolare corsi e test – siano sufficienti ed efficaci per garantire la stabilità, il funzionamento e la fioritura delle democrazie liberali alle prese con una presenza migratoria sempre più massiccia.

La maggior parte dei test richiede la conoscenza della lingua, della storia e dei sistemi giuridico-politici del paese di accoglienza, nonché dei diritti e dei doveri a essi associati, l'adesione ai principi costituzionali e, talvolta, persino ai valori. Anche quando tale modello e le relative pratiche non violano i diritti umani né il principio di non discriminazione, e producono effetti inclusivi piuttosto che selettivi, resta legittimo dubitare che la sola conoscenza della lingua, della storia, della cultura e delle istituzioni della società di accoglienza basti a garantire un'autentica e piena integrazione.

Le politiche di integrazione civica possono certamente “fornire le competenze [...], ma non possono imporre la pratica” (Goodman, 2014, p. 241): rimane sempre la possibilità che gli individui scelgano di non integrarsi o di integrarsi soltanto formalmente, per ragioni prudenziali. Come si è visto, tale atteggiamento non è sufficiente, nel lungo periodo, a garantire il funzionamento e la stabilità di una democrazia liberale. La sola conoscenza e un'adesione puramente formale o prudenziale non assicurano che l'aspirante cittadino/a abbia un interesse nella stabilità e nella fioritura della comunità liberaldemocratica, né che sostenga attivamente la sua cultura politica, la sua vita pubblica e le pratiche compatibili con il suo ordine istituzionale. D'altra parte, non sembra

possibile “testare” se l’adesione ai valori e ai principi costituzionali sia sostanziale o meramente prudenziale.<sup>10</sup>

Pertanto, se si intende difendere e sviluppare ulteriormente un modello di integrazione fondato sui diritti e volto a facilitare l’accesso alla piena cittadinanza; se si concepisce la cittadinanza come un diritto individuale piuttosto che come un privilegio; e se si vuole promuovere il godimento dei diritti politici da parte dei migranti già prima dell’acquisizione della cittadinanza – in linea con le indicazioni dell’Unione europea volte a superare gli ostacoli legislativi o strutturali che limitano la partecipazione politica degli immigrati, nonché a rafforzare il coinvolgimento dei rappresentanti dei migranti, incluse le donne, nell’elaborazione e nell’attuazione delle politiche e dei programmi di integrazione<sup>11</sup> – allora diventa ancora più necessario investire nella progettazione di politiche e strumenti di integrazione capaci di sostenere e rafforzare culture politiche e giuridiche in grado di proteggere stati liberaldemocratici multiculturali, pluralisti o iper-pluralisti (Ferrara, 2014).

È evidente che qualsiasi legislazione nazionale volta a promuovere l’integrazione civica debba rispettare principi universalmente riconosciuti, in particolare quelli che tutelano i diritti fondamentali e la dignità umana. Ciò garantisce che l’adesione ai valori civici avvenga all’interno di un quadro di pluralismo e non discriminazione, come richiesto dall’ordinamento giuridico sovranazionale.

<sup>10</sup> Hampshire afferma che “qualunque sia la giustificazione normativa dei requisiti di integrazione civica, rimane un problema di efficacia”. Di fatto, egli aggiunge, “ai richiedenti la cittadinanza o la residenza può essere richiesto di dimostrare determinate conoscenze o persino di esprimere determinate opinioni, ma è dubbio che ciò possa inculcare convinzioni liberali, tanto meno mettere in difficoltà un ideologo deciso a promuovere valori illiberali o ad assassinare cittadini liberali. In ogni caso, gli strumenti a disposizione dei governi per promuovere un cambiamento di valori sono estremamente limitati, specialmente negli Stati liberali, con i loro vincoli autoimposti su ciò che può essere legittimamente richiesto ai cittadini in termini di identità e convinzioni.” (2013, p. 44) (traduzione dell’autrice).

<sup>11</sup> *Agenda europea per l’integrazione dei cittadini di paesi terzi*, 2011, A.2, p. 8.

#### 4. Alcune proposte

Come stabilito dal quadro giuridico dell'Unione europea, l'integrazione dei migranti deve essere affrontata attraverso un approccio olistico che tenga conto della dimensione sociale, economica, politica, civica e culturale. Inoltre, tale approccio deve combinare il paradigma dell'equità e della parità di trattamento, fondato sui diritti umani (Programma di Tampere), con il paradigma civico (Agenda comune per l'integrazione, Programma di Stoccolma), che richiede agli immigrati di rispettare e accettare un insieme minimo di principi e valori politici e giuridici condivisi. Le politiche di integrazione civica, se non supportate da un forte impegno a favore dei diritti e del pluralismo, rischiano di risultare controproducenti e di non promuovere una società realmente integrata. Al contrario, politiche incentrate esclusivamente sui diritti e sul pluralismo possono minare la coesione sociale se non sono accompagnate da strategie efficaci di integrazione civica (Banting-Kymlicka, 2013, p. 592).

La conoscenza della lingua dovrebbe costituire un requisito minimo per coloro che intendono lavorare e, a maggior ragione, per coloro che desiderano risiedere stabilmente o richiedere la cittadinanza. Tuttavia, i contenuti dei corsi di lingua dovrebbero essere differenziati in base agli obiettivi migratori e alle diverse caratteristiche ed esigenze dei migranti. Inoltre, l'apprendimento della lingua del paese ospitante non dovrebbe limitarsi al raggiungimento di una competenza elementare, ma consentire anche l'accesso a livelli intermedi e avanzati.

Infine, l'apprendimento dovrebbe essere incentivato attraverso meccanismi premiali piuttosto che imposto coercitivamente, pur riconoscendo che l'istruzione obbligatoria non è necessariamente in contrasto con i principi liberali.

I soli corsi tuttavia non sono sufficienti. Alla luce delle raccomandazioni contenute nel *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione* della Commissione europea (2021-2027), è fondamentale investire nell'istruzione e nella formazione, nell'educazione degli adulti migranti e nei sistemi di educazione non formale. È inoltre essenziale promuovere la socializzazione e lo sviluppo di competenze lungo tutto l'arco della vita. Le scuole dovrebbero fungere da luoghi privilegiati di integrazione per i bambini e le bambine e le loro famiglie,

evolendosi in vere e proprie “comunità di apprendimento multi-partecipative”.<sup>12</sup> A tal fine, gli/le insegnanti devono essere dotati delle competenze e delle risorse necessarie per operare in contesti multiculturali e multilingui. I programmi scolastici dovrebbero essere aggiornati e adattati, senza trascurare l'importanza dell'insegnamento dei fatti storici che riflettono il percorso compiuto dal paese verso la democrazia liberale. Le scuole dovrebbero garantire attività extrascolastiche accessibili di tipo ricreativo, sportivo e socio-educativo.

Corsi di educazione civica incentrati sulla comprensione delle leggi, della cultura e dei valori della società di accoglienza consentirebbero ai migranti di partecipare pienamente e attivamente alla vita sociale e politica delle società in cui risiedono. In questo senso, risultano particolarmente rilevanti<sup>13</sup> le proposte di alcuni autori che invitano a creare situazioni capaci di mostrare come e perché i valori operino nella vita quotidiana degli individui (Banulescu-Bogdan, Benton, 2017, p. 14), nonché a promuovere il dibattito sul significato, l'applicazione e le contraddizioni dei valori astratti (Mouritsen, Jensen Kriegbaum, Larin, 2019, p. 15).

Sarà inoltre necessario fornire una motivazione condivisa alla cura e alla tutela del patrimonio culturale e artistico presente sul suolo nazionale. Come suggerisce Appiah, questo significa educare all'idea che l'arte non va intesa solo come proprietà di un singolo paese, ma come una creazione dell'umanità nel suo insieme, dalla quale deriva una responsabilità condivisa per la sua tutela (2024 [2009]).

La partecipazione alla vita politica democratica dovrebbe essere incoraggiata tra i migranti residenti già prima dell'acquisizione della cittadinanza. La democrazia dovrebbe svilupparsi non solo nella sfera politica ma anche in quella civile e sociale, aumentando la quantità e la qualità delle pratiche democratiche che coinvolgono i migranti nei luoghi di lavoro,

<sup>12</sup> *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione, 2021-2027*, p. 11.

<sup>13</sup> Si veda il progetto europeo *Euroregions, Migration and Integration* (EUMINT) che utilizza un approccio *bottom-up*, partecipativo e di apprendimento attivo, e offre materiali didattici interattivi per l'organizzazione di incontri di integrazione civica in cui rifugiati, richiedenti asilo e membri della popolazione locale discutono i valori fondamentali dell'Unione europea (Medda-Windischer, Carlà, 2021).

nelle associazioni, nelle scuole e nei quartieri. Ciò consentirebbe la creazione di uno spazio pubblico di dibattito e di decisione collettiva,<sup>14</sup> permettendo a ogni residente di partecipare a un consiglio o a un'assemblea, di impegnarsi nelle attività di “esprimersi, discutere, decidere” (Arendt, 1983 [1963], p. 271) e di emanciparsi così da una condizione di invisibilità, irrilevanza e impotenza politica. I migranti verrebbero riconosciuti come parte integrante della società, capaci di contribuire con i propri interessi e le proprie prospettive e di essere ritenuti responsabili delle proprie azioni e opinioni.

La partecipazione a tali spazi democratici, nel rispetto delle regole che li governano e della cultura politica che essi presuppongono, rappresenterebbe una forma di consenso agli elementi normativi fondamentali della Costituzione. Essa costituirebbe inoltre una manifestazione di sostegno attivo e contribuirebbe a rivitalizzare e arricchire le istituzioni democratiche esistenti, a beneficio dell'intera collettività.

### *Conclusioni*

Una politica più ampia di integrazione civico-politica potrebbe offrire una “giusta appartenenza” e costituire un'opportunità per dare vita a un'identità collettiva comune a cittadini e cittadine, nativi e native e migranti, generando così un nuovo senso di comunanza e di appartenenza. Un'occasione per edificare ciò che Hannah Arendt definisce un “mondo in comune” (2000 [1958], p. 39), tra tutti coloro che, pur non condividendo un passato simile, condividono un interesse fondamentale presente e futuro, ossia la stabilità e la prosperità di una comunità liberaldemocratica che non abbia tradito le proprie promesse.

<sup>14</sup> “L'inclusione dei migranti e dei cittadini dell'Unione europea provenienti da un contesto migratorio e la promozione della loro partecipazione attiva ai processi consultivi e decisionali possono contribuire alla loro emancipazione e garantire che le politiche di integrazione e di inclusione siano più efficaci e riflettano i bisogni reali” [...] “Che sia a scuola, in ufficio, in un circolo sportivo o nel quartiere, mettere a disposizione luoghi e opportunità di incontro e di interazione per i migranti e le comunità locali è un forte mezzo di inclusione e di maggiore coesione sociale” (*Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione*, p. 22).

## Bibliografia

- Appiah, Anthony Kwame, *Whose Culture Is It, Anyway?*, in Nafziger, James A. R. e Nicgorski, Ann M. (a cura di), *Cultural Heritage Issues: The Legacy of Conquest, Colonization, and Commerce*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2009; trad. it., *Di chi è la cultura, comunque?*, in Taraborrelli, Angela (a cura di), *Cosmopolitismo radicato*, Castelvecchi, Roma 2024, pp. 139-157.
- Arendt, Hannah, *The Human Condition*, University of Chicago Press, Chicago 1958; trad. it., *Vita activa. La condizione umana*, Bompiani, Milano 2000.
- Arendt, Hannah, *On Revolution*, The Viking Press, New York 1963; trad. it., *Sulla rivoluzione*, Edizioni di Comunità, Torino 1996.
- Banting, Keith e Kymlicka, Will, *Is there really a retreat from multiculturalism policies? New evidence from the multiculturalism policy index*, in "Comparative European Politics", 11(5), 2013, pp. 577-598.
- Banulescu-Bogdan, Natalia e Benton, Meghan, *In Search of Common Values amid Large-Scale Immigrant Integration Pressures*, Migration Policy Institute Europe, Brussels 2017.
- Bauböck, Rainer, *The Integration of Immigrants: A Liberal-Democratic Perspective*, in Geddes, Andrew e Favell, Adrian (a cura di), *The Politics of Belonging: Migrants and Minorities in Contemporary Europe*, Ashgate Publishing, Farnham 2004, pp. 35-53.
- Bauböck, Rainer e Joppke, Christian (a cura di), *How Liberal are Citizenship Tests?*, EUI Working Papers Robert Schuman Center Advanced Studies 41, EUDO Citizenship Observatory, 2010.
- Benhabib, Seyla, *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*, Cambridge University Press, Cambridge 2004; trad. it., *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2006.
- Borevi, Karin, Jensen Kriegbaum, Kristian e Mouritsen, Per, *The civic turn of immigrant integration policies in the Scandinavian welfare states*, in "Comparative Migration Studies", 5(9), 2017.
- Choquet, Sabine, *Models of Integration in Europe*, in "Schuman Papers", 449, <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0449-models-of-integration-in-europe>, 2017 (ultimo accesso 13 gennaio 2016).
- Coppedge, Michael et al., *Varieties of Democracy: Measuring Two Centuries of Political Change*, Cambridge University Press, Cambridge 2020.

- Costello, Cathryn, *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, Oxford University Press, Oxford 2016.
- Foa, Robert S. et al., *The Global Satisfaction to Democracy Report 2020*, Centre for the Future of Democracy, Cambridge 2020.
- Ferrara, Alessandro, *The Democratic Horizon: Hyperpluralism and the Renewal of Political Liberalism*, Cambridge University Press, Cambridge 2014.
- Goodman, Sara W., *Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies*, in "Journal of Ethnic and Migration Studies", 36(5), 2010, pp. 753-772.
- Joppke, Christian e Morawska, Eva (a cura di), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigration in Liberal-Nation States*, Palgrave Macmillan, London 2003.
- Koopmans, Ruud, *Trade-Offs Between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and The Welfare State In Cross-National Perspective*, in "Journal of Ethnic and Migration Studies", 36( 1), 2010, pp. 1-26.
- Medda-Windischer, Roberta e Carlà, Andrea, *European Civic Integration and Common Values: The Experience of a Board Game*, in "Peace Human Rights Governance", 5(1), 2021, pp. 9-39.
- Miller, David, *Strangers in Our Midst. The Political Philosophy of Immigration*, Harvard University Press, Cambridge-London 2016.
- Mouritsen, Per, Jensen Kriegbaum, Kristian e Larin, Stephen, *Introduction: Theorizing the Civic Turn in European Integration Policies*, in "Ethnicities", 19(4), 2019, pp. 595-613.
- Newton, Kenneth, Trust, *Social Capital, Civil Society, and Democracy*, in "International Political Science Review", 22(2), 2001, pp. 201-214.
- Hampshire, James, *The Politics of Immigration. Contradictions of the Liberal State*, Polity, Cambridge 2013.
- Rawls, John, *Justice as Fairness: A Restatement*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (MA) 2001; trad. it., *Giustizia come equità. Una riformulazione*, Feltrinelli, Milano 2008.
- Taraborrelli, Angela, *Migrazione e Integrazione. Il Nuovo Paradigma Dell'integrazione Civica*, in "Iride. Filosofia e discussione pubblica", 1, 2019, pp. 95-114.
- Taraborrelli, Angela, *Integrazione dei/mle migranti e stato di diritto*, in Pantaleo, Luca e Siddi, Marco (a cura di), *The Rule of Law Crisis and democratic Backsliding in the EU. Open Questions and outstanding Challenges*, Giappichelli, Torino 2025, pp. 1-24.

### *Fonti normative e programmatiche dell'Unione europea*

Commissione europea, *Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma dell'Aia (2005-2010) inteso a rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia dell'Unione europea*, Bruxelles, 12 agosto 2005, COM(2005) 198/01. Disponibile all'indirizzo: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0812\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0812(01)).

Commissione delle Comunità europee, *Agenda comune per l'integrazione. Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea*, Bruxelles, 1° settembre 2005, COM(2005) 389 final. Disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52005DC0389>.

Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza – Programma di Tampere*, Tampere, 15–16 ottobre 1999. Disponibile all'indirizzo: [https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_it.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm).

Consiglio europeo, *Programma di Stoccolma. Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, 4 maggio 2010, (2010/C 115/01). Disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:it:PDF>.

Commissione europea, *Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi*, Bruxelles, 20 luglio 2011, COM(2011) 0455. Disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0455>.

Commissione europea, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021–2027*, Bruxelles, 24 novembre 2020, COM(2020) 758 final. Disponibile all'indirizzo: <https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=858>.

Unione europea, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, (2000/C 364/01), 2000. Disponibile all'indirizzo: [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_it.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf).

Unione europea, *Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea*, (2007/C 306/01), 2007. Disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>.

Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), *Rule of Law Checklist*, CDL-AD(2016)007-e, adottata l'11-12 marzo 2016. Disponibile all'indirizzo: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e).

*Fonti normative nazionali*

*Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN), or Civic Integration New-comers Act*, Paesi Bassi, Atto 9.05.1998, 261. Disponibile all'indirizzo: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1998-261.html>.

*Nationality, Immigration and Asylum Act*, United Kingdom, 7 novembre 2002. Disponibile all'indirizzo: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41/introduction>.

## Disparità nell'accoglienza ai migranti: verso l'integrazione tra empatia e dovere

Ilaria Galasso

### *Introduzione*

Tutte le persone che trasferiscono la loro vita da un luogo a un altro, quali che siano le ragioni, devono affrontare una serie di difficoltà. Tuttavia, alcune persone migranti, più di altre, sono esposte a varie forme di discriminazione, tali da compromettere la loro integrazione nella nuova società, il perseguimento del loro piano di vita, l'accesso ad alcuni servizi, e talvolta addirittura il loro benessere psico-fisico. Questo capitolo si propone di interrogare le ragioni per cui alcuni gruppi migranti sono particolarmente esposti a varie forme di discriminazione e segregazione nel contesto europeo, e di esplorare quali tipi di approccio possano invece favorire l'accoglienza e l'integrazione. In particolare, ci si sofferma sul concetto di solidarietà, inteso come l'impegno a sostenere altri in virtù del riconoscimento di uno o più vissuti, o di una o più caratteristiche in comune con essi, e che presuppone dunque una componente di empatia. Si osserva che, da una parte, la solidarietà è spesso un motore fondamentale per l'accoglienza e il sostegno di persone migranti, ma dall'altra questo motore fallisce ogni volta che viene a mancare il riconoscimento di un vissuto o di una caratteristica in comune. Si discutono dunque varie possibili soluzioni al parziale fallimento della solidarietà. In particolare: 1) rinforzare la solidarietà tramite incontri e programmi educativi per appro-

fondire la conoscenza della cultura, della storia e del vissuto individuale delle persone migranti, tali da favorire il riconoscimento di aspetti in comune; 2) privilegiare etiche dell'imparzialità secondo cui l'impegno concreto per l'accoglienza e l'integrazione delle persone migranti è un dovere morale al di là dell'empatia; 3) puntare sull'intervento delle istituzioni più che sulla solidarietà o sul dovere dei cittadini. Si conclude discutendo le problematiche relative a ciascuna di queste possibili soluzioni, e in particolare al coinvolgimento delle istituzioni.

### *1. Migrazione, stress e salute: quali migranti?*

La migrazione – sia essa volontaria o forzata, a breve termine o a lungo termine – è sempre accompagnata da una serie di difficoltà più o meno grandi, che possono spesso essere fonte di ansia e stress per la persona che le attraversa, con conseguenze più o meno gravi. Il fatto stesso di trasferire la propria vita da un luogo a un altro, quali che siano le ragioni, costituisce una sfida: esso richiede, come minimo, l'impegno di organizzare uno spostamento e di riorganizzare la propria quotidianità in un ambiente diverso da quello usuale. A seconda delle circostanze, però, a queste sfide possono aggiungersene altre. Per esempio, il fatto di avere o meno conoscenze sul posto che aiutino la persona a stabilirvisi, o il fatto di conoscere o meno il luogo, l'organizzazione e la lingua locale, o ancora il fatto di avere o non avere altre persone a carico, possono fare una differenza enorme. Pensiamo per esempio a una studentessa che, senza aver problemi di risorse, si trasferisce per seguire il suo programma di studio preferito nella città dove ha sempre sognato di vivere, magari all'interno della sua stessa nazione e facilmente raggiungibile dalla sua città natale, avendo l'appoggio di amici o familiari che vivono lì o vi si sono trasferiti in precedenza, e dove qualcuno si è occupato di trovarle una comoda sistemazione che corrisponde in pieno alle sue esigenze. E pensiamo invece a una profuga che, senza mezzi di sostentamento, si trova a dover abbandonare il suo paese insieme a uno o più figli minori per scappare da una guerra, magari separandosi dal suo compagno, da alcuni dei suoi figli, o da altri familiari e amici stretti, per recarsi in una nazione nuova, non scelta da lei, di cui non condivide la cultura, non

conosce le usanze, la burocrazia e la lingua; dove non ha alcun contatto, e senza sapere quando e se potrà fare rientro nel suo paese. Indubbiamente si tratta di due scenari molto diversi. Eppure, almeno secondo alcune definizioni, tanto la studentessa quanto la profuga sono considerate migranti.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità definisce come migrante “una persona che si trasferisce in via definitiva o temporanea dal proprio luogo di residenza ad un altro, che sia al di là o all'interno di confini internazionali” (*Global research agenda on health, migration and displacement*, xi, traduzione dell'autrice). Entrambe queste migranti dovranno affrontare una separazione dai luoghi e dalle persone che fanno parte della loro quotidianità, fare uno spostamento, adattarsi a vivere in un luogo nuovo, imparando a orientarsi nel nuovo ambiente, individuando i servizi di cui potrebbero avere bisogno durante la loro permanenza (supermercati, assistenza medica, negozi vari), costruendo una nuova rete di relazioni. Tutto ciò richiede una certa dose di impegno e può causare un senso di spaesamento, oltre ad ansia e stress. Anche per queste ragioni, alla luce dei numerosi studi che dimostrano una connessione tra stress e salute – e che dunque considerano le cause sociali dello stress (per esempio la mancanza di stabilità economica o lavorativa) come *determinanti sociali di salute* (Marmot e Wilkinson, 1999, Marmot, 2004) –, Castañeda e colleghi (2015) propongono di riconoscere la migrazione come determinante sociale di salute, ossia come un fattore non biologico che ha effetti negativi sulla salute<sup>1</sup>:

“Sia essa volontaria o forzata, la migrazione pone agli individui e alle comunità delle sfide che richiedono un riallineamento quasi totale della vita quotidiana che può avere conseguenze significative dal punto di vista sociale, economico, e della salute. [...] L'immigrazione deve essere considerata di per se stessa tra i determinanti sociali di salute.” (Castañeda et al., 2015, p. 377, traduzione dell'autrice).

<sup>1</sup> ([https://www.who.int/health-topics/social-determinants-of-health#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/social-determinants-of-health#tab=tab_1))

Tuttavia, il fatto che le persone migranti, in quanto tali, siano in qualche modo esposte ai determinanti sociali di salute non significa che il grado di esposizione sia *lo stesso per tutte*. Torniamo all'esempio della studentessa e della profuga: benché siano entrambe affette, almeno in parte, dallo stress e dall'ansia legate al trasferimento, è facile pensare che le difficoltà che dovranno affrontare nel loro processo di riadattamento e riorganizzazione saranno molto diverse, così come il livello di spaesamento, ansia e stress a esse associato. La studentessa potrà preoccuparsi solo di se stessa. Se ha raggiunto amici o parenti, probabilmente questi la aiuteranno a sistemarsi e la indirizzeranno ai vari servizi. Conoscendo la lingua e la burocrazia del posto, non avrà difficoltà a reperire le informazioni che le servono. Inoltre, se la nostalgia di casa, dei luoghi o delle persone lasciate dovesse farsi sentire, o se volesse cercare sollievo dallo spaesamento, potrà facilmente rientrare temporaneamente o definitivamente a casa. Al contrario, la profuga dovrà occuparsi dei figli minori che ha portato con sé, oltre che di se stessa. Potrebbe avere la necessità di muoversi da sola e senza indicazioni per trovare qualcuno che capisca la sua lingua e che possa aiutarla, e potrebbe non avere lo status legale, le competenze linguistiche o le risorse economiche per accedere ai vari servizi. Non avendo scelto il luogo di immigrazione, potrebbe detestarlo e disapprovarne le usanze. Inoltre, non solo potrebbe non avere modo di rientrare a casa, ma potrebbe persino non riuscire a mettersi in contatto con le persone lasciate nel paese di provenienza, se per esempio la connessione fosse instabile a causa di crisi politiche o altre emergenze locali. La migrazione può essere associata anche a un altro grave determinante sociale di salute: la *discriminazione* (Williams and Mohammed, 2009; Williams et al., 2019). Per discriminazione si intende qui ogni situazione in cui il gruppo sociale dominante (intenzionalmente o meno) svaluta, preclude opportunità e risorse sociali, e definisce come inferiori altri gruppi (Williams et al., 2019) caratterizzati da una diversa nazionalità, fenotipo, cultura, lingua, religione o altri segni di riconoscimento. Numerosi studi (per una panoramica si veda Paradies et al., 2015) hanno rilevato una correlazione tra auto-dichiarata discriminazione e condizioni avverse di salute fisica e mentale. La discriminazione può infatti essere associata a una segrega-

zione anche geografica, perciò i gruppi discriminati spesso si ritrovano a risiedere in aree con ridotte opportunità educative e lavorative, mancata o ridotta disponibilità di determinati servizi (inclusi quelli sanitari), peggiori condizioni abitative e ambientali; tutti fattori che hanno effetti negativi sulla salute. Inoltre, la discriminazione può essere associata al *pregiudizio*, che può precludere varie opportunità (abitative, lavorative e persino sanitarie), oltre che essere di per se stesso fonte di ansia, stress e depressione se viene interiorizzato, o se si cerca di andare oltre le aspettative per superarlo.

Il fatto che la migrazione possa compromettere il benessere o la salute delle persone migranti non implica che questa vada scoraggiata. Infatti, la migrazione non solo permette talvolta – come nel caso dell'esempio della profuga – di sottrarsi a situazioni che comprometterebbero ancor più gravemente salute e benessere, se non addirittura la sopravvivenza stessa, ma spesso è anche fonte di opportunità e arricchimento. Quello che si raccomanda è dunque di garantire la migrazione come diritto, mitigandone gli effetti negativi. In primo luogo, l'ideale sarebbe salvaguardare, insieme al diritto di migrare, il diritto di *non* migrare, ossia lavorare a un equilibrio internazionale e globale di pace e di equa distribuzione delle risorse, tale che non debba più esserci migrazione forzata di alcun genere ma solo volontaria (Ottonelli e Torresi, 2022). In secondo luogo, a migrazione avvenuta occorre eliminare del tutto ogni forma di discriminazione, e inoltre fornire, a livello locale, il massimo supporto logistico, materiale e possibilmente emotivo agli immigrati per ridurne al minimo lo spaesamento, lo stress e l'ansia, e i relativi danni. Rispetto al primo, questo obiettivo è, almeno in linea di principio, più alla portata dei governi locali e dei singoli cittadini, ed è su questo obiettivo che si concentra questo capitolo.

## 2. La solidarietà e i suoi limiti

Nella sezione precedente si è discusso di come alcune difficoltà siano parte intrinseca del processo migratorio, mentre altre sono legate a situazioni contingenti. Le prime devono essere accettate come parte dell'esperienza migratoria, ma molto si può fare per appianare le seconde e, a onor del vero, mol-

to viene fatto: sia per iniziativa individuale sia di gruppi e istituzioni, sono molti i servizi e le agevolazioni offerti per l'accoglienza e l'inserimento delle persone migranti nel nuovo contesto sociale, e per fornire loro supporto logistico, economico ed emotivo durante il processo di ristabilizzazione. Tuttavia, anche nell'accoglienza e nell'assistenza offerte alle persone migranti si riscontrano disuguaglianze e discriminazioni. Naturalmente esiste una vasta gamma di casi in cui persone, gruppi e istituzioni offrono accoglienza e assistenza alle persone migranti in maniera del tutto imparziale; così come esistono scuole di pensiero che respingono qualsiasi persona migrante, o straniera anche solo di origine o di apparenza, con altrettanta imparzialità. In molti casi, però, si registrano delle disparità di trattamento: alcune persone, ma anche alcune organizzazioni, e talvolta persino le istituzioni, si mostrano più solerti ad accogliere alcuni gruppi migranti rispetto ad altri. Questa disparità è emersa in tempi recenti, in particolar modo, in relazione all'accoglienza in Europa dei profughi ucraini, che hanno conquistato il favore dell'opinione pubblica e hanno goduto di agevolazioni istituzionali molto più di altri gruppi di migranti o di profughi. Ciò ha rappresentato uno spunto per numerose analisi sociopolitiche sulle disparità nell'accoglienza di diversi migranti e profughi, sulle loro ragioni, e sul loro significato (Esposito, 2022; Chowdhury, 2024; Lingelbach, 2025; Blomqvist Mickelsson, 2025). Le spiegazioni offerte tendono a riconoscere, sia a livello individuale sia istituzionale e politico, una preferenza per le popolazioni migranti che condividono, con la popolazione ospitante e/o con i policymakers, etnia, identità culturale, religione, vicinanza geografica, o co-belligeranza nei confronti di un nemico comune.

Sulla base di tali analisi, questo capitolo esamina la *solidarietà*, o la sua mancata attivazione, come concetto chiave per comprendere la diversa accoglienza che diverse persone migranti ricevono. Se l'altruismo è un comportamento volto a beneficiare, supportare o proteggere altre persone senza particolari specificazioni, la solidarietà è radicata nella reciprocità e ruota specificatamente intorno al *riconoscimento di somiglianze* con le altre persone (come quelli identificati dagli studi sopraccitati). Essa viene definita come un'azione o un insieme di azioni volte a beneficiare, supportare o proteggere altri individui sulla base di una somiglianza che si riconosce

tra questi e la propria persona (Prainsack e Buyx, 2017), o le persone che si rappresentano nel caso di gruppi, organizzazioni e istituzioni. Secondo questa definizione, la solidarietà è innescata dal riconoscimento di una somiglianza o di un'affinità che porta a riconoscersi e immedesimarsi nell'altra persona, e di conseguenza ad agire in maniera concreta in suo favore. In questo senso, la solidarietà può essere pensata come l'esatto opposto della discriminazione: se la discriminazione consiste nel danneggiare qualcuno per via di una *differenza* percepita, al contrario, la solidarietà consiste nell'aiutare qualcuno sulla base di uno o più elementi in comune riconosciuti, che portano ad accettare anche dei costi – siano essi finanziari, sociali, emotivi o di altro genere – per mettere in atto azioni concrete di supporto e assistenza nei confronti di tali persone.

La solidarietà funziona in genere molto bene come motore di attivazione per assistenza, aiuto e supporto in situazioni di emergenza o di vulnerabilità (Kieslich et al., 2023). Tuttavia, essendo la solidarietà, per definizione, attivata dal riconoscimento di una somiglianza, se tale riconoscimento non avviene, essa viene a mancare. Nella prossima sezione si vuole riflettere su come superare il limite intrinseco della solidarietà per offrire equamente a tutti i migranti un'accoglienza adeguata.

### 3. Come superare i limiti della solidarietà?

Si possono prendere in considerazione tre tipi di strategie per migliorare l'accoglienza dei migranti in assenza del riconoscimento di una somiglianza, ossia quando la solidarietà fallisce. La prima proposta esplora la possibilità di incoraggiare il riconoscimento di una somiglianza e, conseguentemente, di pratiche di solidarietà. Mentre la prima proposta rimane all'interno del dominio dell'empatia, la seconda proposta ne esce e riguarda invece il *dovere*, esplorando approcci alternativi alla solidarietà. Infine, la terza proposta indaga il ruolo delle leggi e delle istituzioni per sopperire sia alla mancanza di empatia sia di senso del dovere.

### 3.1 AMPLIARE IL RAGGIO DELLA SOLIDARIETÀ

Una prima strategia per colmare i fallimenti della solidarietà è fare in modo che almeno una parte di essi non si verifichi, e ciò implica trovare un modo per *incoraggiare la solidarietà* dove non si presenta spontaneamente. Riprendendo la nostra definizione di solidarietà come supporto che si dà *sulla base del riconoscimento di un'affinità*, si propone qui di incoraggiare la solidarietà facilitando, appunto, il riconoscimento di affinità.

Tra le ragioni per spiegare le disparità nell'accoglienza di rifugiati o migranti, alcune analisi considerano il ruolo dei canali d'informazione e la diversa visibilità da essi accordata a diverse crisi umanitarie o popolazioni (Esposito, 2022; Ibàñez Salas, 2023). Come conseguenza della scarsa copertura mediatica a essi accordata, la popolazione ospitante avrebbe, in generale, una conoscenza limitata su alcuni gruppi di migranti, sul loro vissuto, sulla loro situazione, sulla loro cultura e sulla loro quotidianità. Dal punto di vista della solidarietà, questo è rilevante in quanto una conoscenza limitata può rendere più difficile il riconoscimento di un'affinità. È difficile *riconoscersi* nell'altro se non lo si *conosce*. Una copertura mediatica più equa e imparziale potrebbe aiutare in questo senso, dando modo di conoscere più da vicino gruppi o popolazioni generalmente percepiti come lontani da noi, non solo geograficamente. Ricevendo adeguate informazioni si potrebbe scoprire che, per esempio, le ragioni che hanno spinto un gruppo di persone a spostarsi sono le stesse che farebbero spostare noi se ci trovassimo in condizioni simili; o che la vita familiare dei membri di una popolazione con cui davamo per scontato di non avere nulla in comune è in realtà simile alla nostra, o scoprire di condividere con loro valori, passioni, paure o sogni a cui non avremmo mai pensato.

Per una conoscenza approfondita ed efficace in questo senso, oltre alla copertura dei canali d'informazione, sarebbero utili dei programmi educativi a tutti gli effetti, presentati per esempio nell'ambito di programmi scolastici o nei luoghi di lavoro, così da raggiungere più persone possibile, e in una maniera più strutturata di una notizia o di un servizio che potrebbero essere seguiti o non seguiti. Ancora più efficaci di programmi educativi sarebbero scambi culturali che promuovano l'incontro diretto con "gli altri", cioè con alcuni

rappresentanti delle popolazioni che si conosce meno, possibilmente anche questi nell'ambito di programmi scolastici o di formazione in ambito lavorativo. Potrei così scoprire che questa ragazza, di questa popolazione con cui pensavo di non avere nulla in comune, è appassionata di calcio come me, o che le piace improvvisare in cucina come faccio io, o che ha paura dei ragni come me, o che crede nella democrazia come ci credo io, che si pone le mie stesse domande sulla spiritualità, vuol bene ai suoi genitori come io voglio bene ai miei, che ha lasciato il suo paese per le stesse ragioni per cui io lascerei il mio se si presentassero. Programmi educativi e scambi culturali potrebbero, insomma, a vari livelli, farci scoprire una serie di affinità che ci permetterebbero di riconoscerci e immedesimarci in quelli che altrimenti avremmo percepito semplicemente come "altri".

### 3.2 OLTRE LA SOLIDARIETÀ: IL DOVERE

Una seconda strategia per colmare i fallimenti della solidarietà è quella di promuovere *approcci alternativi* che non abbiano gli stessi limiti.

Se una conoscenza più approfondita può permettere di riconoscere delle affinità, è anche vero che questo può non accadere: somiglianze significative potrebbero in effetti non presentarsi, o non essere ancora riconosciute come tali. In aggiunta, non è detto che il riconoscimento di somiglianze sia sufficiente ad attivare pratiche solidaristiche. La solidarietà si basa, in ultima analisi, sulle emozioni e sull'empatia: quando queste vengono a mancare, resta la possibilità di ricorrere ad approcci *razionali*.

La solidarietà viene azionata dal riconoscimento di una somiglianza che genera una reazione *empatica*, un sentimento che si traduce poi in azione. È guidata dal cuore più che dal cervello: fa parte di quello che molti filosofi considerano il tipo di altruismo più bello e puro (Kraut, 2025). Tuttavia, bisogna affrontare il problema di quando "il cuore non funziona", ossia quando la reazione empatica che muove all'azione non persiste perché non si riesce a riconoscersi o a immedesimarsi nelle altre persone. La strategia qui esaminata propone di affidarsi "al cervello" per accogliere le persone migranti in maniera appropriata quando "il cuore tace". Indipendentemente dai sentimenti e dalle emozioni che le per-

sone migranti bisognose di assistenza e di accoglienza provocano, si tratta di riconoscere e applicare una delle tante dottrine e regole morali che impongono di prendersi cura degli altri. In particolare, dato che il fallimento che si sta tentando di risolvere è legato alla mancanza del riconoscimento di somiglianze e alla possibilità di immedesimazione, la strategia che si propone come alternativa alla solidarietà è basata su *un'etica di imparzialità*, e non sulle *etiche della reciprocità* (che hanno gli stessi limiti della solidarietà).

Le etiche della reciprocità sono basate sulla cosiddetta “regola d’oro” che, in diverse formulazioni, è comune a gran parte delle religioni, delle culture e dei sistemi normativi: questo principio universale invita a trattare gli altri come si vorrebbe essere trattati, o a non fare agli altri ciò che non si vorrebbe fosse fatto a sé. Se la persona migrante viene percepita come completamente diversa, c’è il rischio che non si riesca ad applicare la “regola d’oro”: potrebbe essermi addirittura impossibile pensare a cosa vorrei che fosse fatto o non fosse fatto *a me* se fossi al posto di quella persona, se non riesco a mettermi nei suoi panni. Potrebbe essermi impossibile il pensiero (e la conseguente azione) di cosa vorrei io *se fossi quella persona*, perché essa non ha nulla in comune con me, non riesco a riconoscermi, non riesco a concepire uno scenario in cui potrei trovarmi *io* al posto di quella persona. “Quella persona è diversa da me, io non potrei mai trovarmi nella sua stessa situazione, come faccio a chiedermi cosa vorrei o non vorrei *io* se fossi al *suo* posto, se ritengo *impossibile* che *io*, o qualcuno in cui potrei riconoscermi, possa trovarsi al *suo* posto?” E il ragionamento morale (e di conseguenza l’azione) rischierebbe così di non partire neanche. In questi casi, quando il problema è la difficoltà nel riconoscersi nell’altro, un’etica dell’imparzialità potrebbe essere più efficace.

L’etica dell’imparzialità elimina ogni autoreferenzialità. Non ha niente a che fare con “chi sono io” o “chi è l’altra persona”. L’“io” sparisce dall’etica dell’imparzialità che, invece, propone di adottare la prospettiva “di un dio”, dando uno “sguardo da nessun luogo”, come definito da Thomas Nagel nell’omonimo saggio (Nagel, 2018). Non bisogna più chiedersi “cosa dovrei fare *io*” ma guardarsi dall’esterno e domandarsi “cosa dovrebbe fare *qualcuno* che si trova in quella situazione”. Un approccio di questo tipo si basa sul riconoscimento *razio-*

*nale* che “qualcuno” che è nella posizione di fornire un'accoglienza appropriata a “qualcuno” che sta affrontando delle difficoltà come parte di un'esperienza migratoria *deve* fornire quell'accoglienza, indipendentemente dal fatto che *io* mi riconosca o non mi riconosca nell'altra persona, e dal fatto che l'altra persona mi susciti o meno dei sentimenti o delle emozioni. Riconoscendo *razionalmente*, da dietro “un velo d'ignoranza” (Rawls, 2008) su chi sono io e chi sono gli altri, o con “uno sguardo da nessun luogo”, che tutti gli esseri umani hanno uguale valore e che il bene di ogni essere umano è ugualmente legittimo e importante, ne consegue logicamente che chiunque abbia bisogno di accoglienza e supporto *deve* riceverla, e chiunque sia in condizione di fornire l'assistenza necessaria *deve* darla. Dunque, recuperando la dimensione personale, se *io* mi trovo in condizioni di poter offrire accoglienza e supporto a una persona o una popolazione migrante, *devo* offrirli: anche se non riesco a vedere niente che potrebbe mai accomunarmi a queste persone, anche se non provo nessuna empatia, nessuna emozione per queste persone, ho ancora il *dovere* di accoglierle e aiutarle con quanto è in mio potere.

### 3.3 OLTRE LA SOLIDARIETÀ E IL DOVERE: LA LEGGE

Una terza strategia per far fronte ai fallimenti della solidarietà consiste nell'*imporre* le azioni da essa guidate.

Un approccio razionale può sostenere, o addirittura dimostrare, che accogliere i migranti in maniera appropriata sia un *dovere*. Tuttavia, non è detto che ci si confronti con un tale approccio e, di conseguenza, che tale dovere venga riconosciuto. O ancora, quest'ultimo potrebbe avere un riconoscimento a livello teorico ma non essere realizzato a livello pratico per svariate ragioni, che vanno dalla pigrizia alla malevolenza. Quando né la solidarietà né il senso del dovere riescono a motivare e mettere in atto pratiche per un'accoglienza adeguata ai migranti, si può pensare di *imporre* tali pratiche legalmente e istituzionalmente, senza che “il cuore” e “il cervello”entino più. Per esempio, non importa se *si ha a cuore* o no il benessere di pedoni e automobilisti e ci si voglia o no fermare con il semaforo rosso; e non importa se *si pensi che sia giusto* o no fermarsi con il semaforo rosso in base a un ragionamento razionale: eppure davanti a un se-

maforo rosso *bisogna* fermarsi, a pena di incorrere in gravi sanzioni fino all'esclusione dalle strade come guidatore. Importa fino a un certo punto se si paghino o meno *volentieri* le tasse perché si hanno a cuore le opere e i servizi pubblici che speriamo le nostre tasse aiuteranno a finanziare. Importa fino a un certo punto se si è fatto o meno, o se si è accettato o meno, un *ragionamento* secondo il quale pagare le tasse è giusto e doveroso. Ma le tasse vanno comunque pagate, a pena di incorrere in gravi sanzioni fino all'esclusione dalla comunità tramite la detenzione. Allo stesso modo, si può pensare a un insieme di leggi o codici – e a istituzioni che se ne facciano garanti a livello locale, nazionale e transnazionale – che impongano a cittadini, organizzazioni e nazioni l'attivazione di specifiche pratiche e servizi per offrire ai migranti un'accoglienza adeguata ed equa, a pena di gravi sanzioni fino all'esclusione dalla comunità regolata da tali istituzioni.

Leggi e codici di questo tipo, e istituzioni che ne garantiscono il rispetto, soprattutto in Europa, esistono già: si pensi alla Carta dei Diritti, ai trattati per la protezione dei rifugiati nell'Unione europea, o al Direttivo per la Protezione Temporanea, oltre alle leggi antidiscriminazione. Ciò che viene proposto qui è di ampliare il raggio di applicazione delle regolamentazioni e delle istituzioni che se ne fanno garanti, in modo da coprire l'intera casistica delle difficoltà che le persone migranti possono incontrare, e di aumentare i poteri delle istituzioni affinché l'attuazione venga effettivamente garantita. Il target di questa strategia non è tanto il singolo cittadino, quanto la fornitura organizzata e istituzionale di servizi di accoglienza per le persone migranti. Per quanto riguarda i singoli cittadini, la legge potrebbe limitare, sanzionandoli opportunamente, comportamenti individuali discriminatori o (micro)aggressivi, oltre naturalmente a tutti i comportamenti fisicamente o verbalmente violenti, ma avrebbe un potere positivo molto limitato: potrebbe imporre ai cittadini di evitare manifestazioni di ostilità, ma non di avere un atteggiamento amichevole o benevolente. Inoltre, le leggi non potrebbero intervenire nelle scelte private, quindi non avrebbero alcun potere, per esempio, sulla decisione di chi includere in un gruppo di amici, anche se questa escludesse persone o popolazioni migranti.

Nonostante ciò, la legge può imporre alle organizzazioni

e alle istituzioni di mettere a disposizione una serie di servizi e pratiche volti specificatamente alla risoluzione delle difficoltà legate al processo migratorio o, addirittura, istituire enti ad hoc. Idealmente, tornando all'esempio della profuga proposto all'inizio di questo capitolo, la migrante verrebbe accolta da persone apposite che sappiano parlare e comprendere la sua lingua, che possano indicarle i servizi del paese ospitante, che la indirizzino a chi può accompagnarla e sostenerla, anche economicamente, attraverso le varie tappe per ottenere ciò di cui ha bisogno – che si tratti di una sistemazione abitativa, di comunicare con i contatti nel paese di origine o altrove, dell'apprendimento della lingua e della cultura locale, dell'inserimento nel sistema lavorativo o educativo per se stessa o altri membri della famiglia, dell'assistenza medica, dell'integrazione in una comunità religiosa, in un circolo sociale, sportivo o ricreativo –, secondo le necessità e le preferenze della migrante, che riceverebbe questo tipo di assistenza finché non raggiunge l'autosufficienza o finché non lo desidera. Naturalmente ciò richiederebbe un grande dispendio di risorse (dagli stipendi delle persone predisposte all'accoglienza ai finanziamenti per garantire sistemazioni abitative e stabilità economiche finché la persona migrante non è autosufficiente), ma renderebbe (nella sua esecuzione ideale) la situazione della profuga molto simile a quella della studentessa dello stesso esempio: il problema del distacco e del riadattamento continuerebbero a esistere, ma le difficoltà di contorno verrebbero appianate, riducendo così il senso di spaesamento e l'ansia e lo stress a esse legate.

*Conclusioni: si possono davvero eliminare le disparità nell'accoglienza ai migranti?*

Se si riconosce che tutti gli esseri umani hanno uguale diritto alla salute e al benessere psico-fisico, visti gli studi che mostrano come le difficoltà legate alla migrazione (prime fra tutte quelle legate alla discriminazione) compromettono salute e benessere, bisogna fare in modo che esse vengano il più possibile appianate e che le persone migranti ricevano un'accoglienza appropriata ed equa. La solidarietà è un ottimo motore affinché individui, organizzazioni e istituzioni offra-

no alle persone migranti l'assistenza per minimizzare lo spasamento, l'ansia e lo stress legati alla migrazione, ma essa ha dei limiti.

Combinando le tre strategie proposte per sopperire ai limiti della solidarietà nell'accoglienza ai migranti, idealmente, si avrebbero: una maggiore diffusione di pratiche di solidarietà grazie all'organizzazione di incontri e programmi educativi che promuovano la conoscenza e il riconoscimento di sé nelle persone migranti; l'implementazione di pratiche di accoglienza e supporto, anche dove il raggio della solidarietà non arriva, dettate da un dovere morale riconosciuto razionalmente nell'ambito dell'etica dell'imparzialità; leggi e istituzioni che garantiscono pratiche di accoglienza e supporto dove non arrivano né la solidarietà né l'etica dell'imparzialità. Nonostante ciò, le soluzioni proposte hanno dei limiti: in particolare, in un modo o nell'altro, per essere efficaci su larga scala dovrebbero coinvolgere in prima persona la politica e le istituzioni.

La strategia proposta per ampliare il raggio della solidarietà prevede l'*organizzazione* di incontri, eventi e programmi educativi per facilitare il riconoscimento di somiglianze con i diversi gruppi migranti. Affinché tali eventi abbiano un'ampia diffusione, andando oltre i pochi individui già sensibili all'argomento, e possano per esempio arrivare nelle scuole, dovrebbero essere organizzati, o quantomeno supportati, da istituzioni come il comune, la regione, lo stato, o istituzioni transnazionali come l'Unione europea. La strategia proposta per il riconoscimento dell'accoglienza ai migranti come dovere morale prevede, a sua volta, un aspetto educativo per la diffusione e la promozione di ragionamenti di etica dell'imparzialità. Anche questi approcci hanno bisogno del supporto delle istituzioni per essere proposti su larga scala. Infine, la terza proposta si basa completamente sul coinvolgimento di istituzioni che dovrebbero farsi promotrici e garanti, e in alcuni casi anche finanziatrici, di leggi, codici, politiche e servizi specificatamente predisposti per l'accoglienza delle persone migranti. *L'impasse* che si pone, dunque, per tutte e tre le strategie proposte riguarda l'effettiva possibilità di contare sul coinvolgimento della politica e delle istituzioni al livello richiesto, soprattutto in una fase storica in cui governi locali e nazionali sono, sempre più spesso, affidati a partiti

che fanno dell'avversione per i migranti uno dei punti principali delle loro linee politiche.

Si conclude, dunque, con un appello soprattutto alle istituzioni transnazionali, come quelle dell'Unione europea, affinché promuovano la conoscenza, il ragionamento etico e l'implementazione di servizi d'accoglienza per le persone migranti.

### *Ringraziamenti*

Questa pubblicazione scaturisce dalla ricerca condotta con il supporto finanziario di Taighde Éireann - Research Ireland, Grant numero [22/PATH-A/10633].

### *Bibliografia*

- Blomqvist Mickelsson, Tony, *Ukrainian Refugees' Differentiated Treatment: A Critical and Systematic Review*, in "Global Networks", 25, 2025, <https://doi.org/10.1111/glob.12502> (ultimo accesso: 14 gennaio 2026).
- Castañeda, Heide, Holmes, Seth, Madrigal, Daniel et al., *Immigration as a social determinant of health*, in "Annual Review of Public Health", 18(36), 2015, pp. 375-392.
- Chowdhury, Nazmul Islam, *A Tale of Two Refugees: Disparities in the Treatment of Ukrainian and Non-Ukrainian Refugees in Europe*, in "ISAR Journal of Multidisciplinary Research and Studies", 2(11), 2025, pp. 13-16.
- Esposito, Addie, *The Limitations of Humanity: Differential Refugee Treatment in the EU*, in "Harvard International Review", 14, 2022, <https://hir.harvard.edu/the-limitations-of-humanity-differential-refugee-treatment-in-the-eu/> (ultimo accesso: 14 gennaio 2026).
- Ibàñez Salas, Matías, *The Refugee Crisis' Double Standards: Media Framing and the Proliferation of Positive and Negative Narratives During the Ukrainian and Syrian Crises*, in "Policy Brief", 129, 2023, <https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2023/03/Policy-Brief-N%C2%BA129-1.pdf> (ultimo accesso: 14 gennaio 2026).
- Kieslich, Katharina, Fiske, Amelia, Gaille, Marie et al., *Solidarity*

- during the COVID-19 pandemic: evidence from a nine-country interview study in Europe, in "Medical Humanities", 49(4), 2023, pp. 511-520.
- Kraut, Richard, *Altruism*, in "The Stanford Encyclopedia of Philosophy Archive", 2025, <https://plato.stanford.edu/archives/spr2025/entries/altruism/> (ultimo accesso: 14 gennaio 2026).
- Lingelbach, Jochen, *Unequal refugeeness. Race, gender, and co-belligerence from Poles in colonial Africa to Ukrainians in Poland*, in "Journal of Refugee Studies", 38(3), 2025, pp. 674-689.
- Marmot, Michael, *The status syndrome: How Social Standing Affects our Health and Longevity*, Henry Holt, New York 2004.
- Marmot, Michael e Wilkinson, Richard, *Social Determinants of Health: The Solid Facts*, Oxford University Press, Oxford 1999.
- Nagel, Thomas, *The View from Nowhere*, Oxford University Press, Oxford 1981, ed. it. Veca, Salvatore (a cura di), *Lo sguardo da nessun luogo*, Mimesis, Sesto San Giovanni 2018.
- Ottonelli, Valeria e Torresi, Tiziana, *The right Not to Stay: Justice in Migration, the Liberal Democratic State, and the Case of Temporary Migration Projects*, Oxford University Press, Oxford 2022.
- Paradies, Yin, Ben, Jehonathan, Denson, Nida et al., *Racism as a Determinant of Health: A Systematic Review and Meta-analysis*, in "PLOS ONE", 23(10), 2015, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0138511> (ultimo accesso 14 gennaio 2026).
- Prainsack, Barbara e Buyx, Alena, *Solidarity in Biomedicine and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge 2017.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 1971; ed. it. Maffettone, Sebastiano (a cura di), *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano 2008.
- Williams, David e Mohammed, Selina, *Discrimination and racial disparities in health: evidence and needed research*, in "Journal of Behavioral Medicine", 32(1), 2009, pp. 20-47.
- Williams, David, Lawrence, Jourdyn e Davis, Brigitte, *Racism and Health: Evidence and Needed Research*, in "Annual Review of Public Health", 40, 2019, pp. 105-125.
- World Health Organization, *Global research agenda on health, migration and displacement: strengthening research and translating research priorities into policy and practice*, World Health Organization, Geneva 2023, <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/cf466b71-f7e8-4181-bf16-09e8ad677df7/content> (ultimo accesso: 14 gennaio 2026).

## La percezione della vulnerabilità: come gli italiani percepiscono i richiedenti asilo e i rifugiati e le loro caratteristiche

Eleonora Clerici, Nevena Kulic,  
Debora Mantovani e Loris Vergolini

### *Introduzione e contesto*

Secondo i dati dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR, 2024), dal 2000 al 2024, le richieste di asilo a livello globale hanno registrato un andamento crescente, con picchi significativi nel 2015 e nel 2023. L'Europa si trova tra le aree con il più alto numero di persone sfollate a livello mondiale, con circa 13,2 milioni di rifugiati.<sup>1</sup> Sebbene tutti i paesi europei rappresentino delle mete rilevanti per i flussi migratori, l'Italia costituisce una destinazione chiave a causa della sua posizione centrale nel Mar Mediterraneo (UNHCR, 2025). Infatti, in linea con quanto osservato a livello globale, tra il 2014 e il 2016, l'Italia ha sperimentato un afflusso senza precedenti di richiedenti asilo e rifugiati, come diretta conseguenza dei mutamenti geopolitici seguiti alla "Primavera araba" e al conflitto siriano (Ambrosini, 2019; Percoco e Fratesi, 2018; UNHCR, 2016; Florio, 2021; Holloway et al., 2021). Inoltre, le guerre in corso e l'instabilità politica in diverse parti del mondo, come Ucraina, Palestina, Sudan e Bangladesh, hanno contribuito a un ulteriore aumento delle richieste di asilo negli ultimi anni (UNHCR, 2025).

<sup>1</sup> <https://www.unhcr.org/where-we-work/regions/europe>.

Data l'entità del fenomeno, l'immigrazione forzata è divenuta uno dei temi più urgenti e controversi del discorso pubblico, occupando una posizione centrale nel dibattito mediatico e politico. In questo contesto, i media hanno spesso proposto una rappresentazione dicotomica dei richiedenti asilo e dei rifugiati, descrivendoli alternativamente come vittime indifese, enfatizzandone la vulnerabilità, oppure come una minaccia ai confini e alla sicurezza nazionale (Bottura e Mancini, 2016). Da un lato, questa prima visione si riflette nel riconoscimento delle vulnerabilità fisiche e psicologiche di cui i richiedenti asilo e i rifugiati sono spesso portatori a causa dei viaggi lunghi e precari intrapresi durante la migrazione (Centro Astalli, 2025), oppure in quanto soggetti fragili, come i minori stranieri non accompagnati e le persone con disabilità (SAI-Sistema di Accoglienza e Integrazione, 2025). In questa prospettiva, il Rapporto annuale ECARO 2024 (Unicef, 2025) mostra che ci sono più di 30.000 migranti e rifugiati con necessità di supporto finanziario e assistenza per la salute mentale. Dall'altro lato, però, l'immigrazione è stata spesso rappresentata come un'"invasione di massa" e una "minaccia" (Esses et al., 2013), dipingendo i richiedenti asilo e i rifugiati come "falsi" piuttosto che "autentici" richiedenti (Neumayer, 2005; Esses et al., 2017). Questa visione è stata ulteriormente rafforzata dal fatto che la maggior parte di questi migranti proviene da contesti religiosi e culturali differenti, elemento che tende ad amplificare le ansie sociali, soprattutto alla luce della posizione simbolica dell'Italia come cuore del cattolicesimo (Nese, 2022).

Entrambe queste cornici interpretative contribuiscono in modo significativo alla formazione dell'opinione pubblica in merito all'integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati e alla loro accettazione all'interno della società di accoglienza (Hillenbrand et al., 2025). Tuttavia, sebbene la letteratura abbia ampiamente analizzato la percezione di minaccia suscitata da richiedenti asilo e rifugiati e, più in generale, dagli immigrati (Nese, 2022; Helbling e Traunmüller, 2020; Stephan et al., 2009), molti meno studi hanno esplorato la dimensione umanitaria e la vulnerabilità di questi soggetti, nonché le implicazioni che esse comportano (Bansak et al., 2016; Conigliaro et al., 2024; Jinkang, 2022). Questo capitolo intende indagare se, e in che misura, i cittadini italiani percepiscono la vulnerabilità dei richiedenti asilo e dei rifugiati, nonché esaminare come

tali percezioni siano influenzate da specifici attributi dei richiedenti asilo e dei rifugiati, tra cui il genere, l'età, la classe sociale, la religione, l'etnia e il contesto. Per esplorare questo tema, le analisi qui presentate si basano su uno studio condotto nel 2024 su un campione di 2.000 individui adulti residenti in Italia. La parte empirica – facente parte di una ricerca incentrata su esperimenti più ampia (Kulic et al., 2025) – si è basata su un esperimento fattoriale in cui sono state utilizzate immagini prodotte con l'intelligenza artificiale per creare diversi scenari ipotetici, nei quali i richiedenti asilo e i rifugiati venivano rappresentati con caratteristiche differenti.

Il contributo di questo studio è di carattere sia metodologico sia sostanziale. Dal punto di vista metodologico, l'uso di scenari basati su immagini negli esperimenti rappresenta un'innovazione relativamente recente. Gli stimoli visivi offrono rappresentazioni più realistiche delle situazioni sociali (Eifler e Perzold, 2022) e aiutano a ridurre l'effetto di desiderabilità sociale stimolando risposte inconsce e, quindi, più affidabili (Ross et al., 2021). Dal punto di vista sostanziale, la vulnerabilità è una delle dimensioni meno studiate e comprese nella formazione dell'opinione pubblica sull'integrazione e sull'accettazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Infatti, sebbene numerosi studi abbiano analizzato il ruolo delle percezioni di minaccia in questo processo, un'attenzione decisamente minore è stata dedicata alle preoccupazioni umanitarie e ai fattori che le influenzano (Hillenbrand et al., 2025). Questo studio intende quindi colmare tale lacuna, individuando le determinanti della percezione di vulnerabilità dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

### *1. Vulnerabilità e percezione della vulnerabilità*

Negli ultimi decenni, il concetto di vulnerabilità ha assunto un ruolo sempre più rilevante nel dibattito sui diritti umani e negli studi sulle migrazioni forzate e non (Mendola e Pera, 2022). Tale nozione fa riferimento a una condizione di esposizione dell'individuo a potenziali danni o minacce, combinata con una limitata capacità di difesa o di adattamento. Sebbene chiunque si possa trovare in condizione di vulnerabilità, alcuni gruppi risultano maggiormente vulnerabili in virtù delle proprie

caratteristiche demografiche, delle condizioni socioeconomiche o dello stato di salute. La tassonomia proposta da Mackenzie et al. (2014) distingue due fonti di vulnerabilità: quella intrinseca e quella situazionale. La prima si riferisce alle forme universali e costitutive della condizione umana, legate alla corporeità, alla dipendenza dagli altri e alla natura affettiva e sociale delle persone. La vulnerabilità situazionale, invece, deriva da fattori esterni ed è influenzata da circostanze personali, sociali, politiche, economiche o ambientali, come nei casi di oppressione, discriminazione o ingiustizia strutturale. Entrambe le forme possono manifestarsi in modo disposizionale (potenziale) o attuale (effettivo), a seconda della concreta esposizione al rischio o del livello di protezione disponibile.

Diversamente, la vulnerabilità percepita si riferisce alle caratteristiche che suscitano una risposta empatica e protettiva nei confronti di un individuo (Dijker, 2001). Comprendere come la vulnerabilità venga percepita è fondamentale per analizzare le dinamiche di empatia, solidarietà e sostegno nei confronti dei richiedenti asilo e rifugiati, poiché tali percezioni influenzano direttamente gli atteggiamenti pubblici e i comportamenti sociali nei loro confronti. In questo senso, la valutazione della vulnerabilità percepita rappresenta spesso il primo passo nella formazione di atteggiamenti positivi e di un più ampio consenso sociale all'accoglienza (Kortendiek e Oertel, 2023).

La percezione della vulnerabilità è influenzata da indicatori fisici (per esempio età e genere) e da elementi contestuali (come le condizioni in cui si trova la persona). Sulla base della letteratura esistente, è possibile distinguere diversi fattori che contribuiscono a modellare e influenzare tale percezione. Tra questi, una dimensione rilevante riguarda la percezione del migrante, ossia il modo in cui le sue caratteristiche personali vengono valutate (Hillenbrand et al., 2025). Per esempio, le donne migranti e le persone con figli tendono a essere percepite come più vulnerabili (von Hermann e Neumann, 2019; Ecker et al., 2020; Ward, 2019; Gereke et al., 2020). Analogamente, la presenza di una disabilità è associata a una maggiore percezione di vulnerabilità (Bansak et al., 2016). L'età, invece, esercita un effetto più sfumato. Da un lato, le persone più giovani, e soprattutto i giovani uomini, vengono generalmente considerate meno vulnerabili (Carpenter, 2005). Dall'altro, però, i minori stranieri non accompagnati sono considerati par-

ticolarmente vulnerabili rispetto a migranti adulti, che possono avere una rete di riferimento o competenze sufficienti per orientarsi nella società ospitante (Conigliaro et al., 2024). Inoltre, spesso l'insieme di diverse caratteristiche e la loro intersezione creano "vulnerabilità sinergiche" (Jinkang, 2022). Infine, poiché una parte consistente dei richiedenti asilo e dei rifugiati proviene da paesi extra-UE a maggioranza musulmana, la loro alterità culturale e religiosa è talvolta percepita come incompatibile con i valori occidentali, alimentando paure legate all'estremismo e alla sicurezza nazionale (Helbling e Traunmüller, 2020), e influenzando negativamente la percezione della loro vulnerabilità.

Pertanto, le caratteristiche personali non solo possono segnalare un livello maggiore o minore di vulnerabilità, ma contribuiscono anche a modellare il grado in cui un migrante viene percepito come potenzialmente minaccioso.

## 2. Metodologia

Questo studio adotta un esperimento fattoriale (*factorial survey experiment*) (Auspurg e Hinz, 2015; Mutz, 2011; Barrera et al., 2024), che è un metodo di ricerca impiegato per comprendere quali caratteristiche di una persona o di una situazione hanno un effetto causale sul modo in cui gli individui giudicano, valutano o prendono decisioni. In pratica, ai partecipanti vengono presentati scenari ipotetici, chiamati vignette, che descrivono persone o situazioni. Questo studio, nello specifico, ha utilizzato delle immagini generate tramite l'intelligenza artificiale Midjourney per creare scenari ipotetici nei quali i richiedenti asilo e i rifugiati vengono rappresentati con caratteristiche randomizzate. La scelta di utilizzare immagini si fonda sulla letteratura precedente, che evidenzia come l'uso di stimoli visivi, quali videoclip, fotografie o immagini, consenta una rappresentazione più naturale e realistica delle situazioni oggetto di studio (Eifler e Perzold, 2022; Eifler, 2007; Goyal et al., 2017; Hillenbrand et al., 2025). L'esperimento è inserito all'interno di un questionario online trasversale (Computer Assisted Web Interviewing, CAWI) ed è stato somministrato a un campione di 2.000 partecipanti, rappresentativo della popolazione italiana di età compresa tra i 18 e i 70 anni

(Kulic et al., 2025). Il campionamento è di tipo non probabilistico per quote relative a età, area geografica di residenza, livello di istruzione e condizione occupazionale. La raccolta dei dati è stata condotta nel 2024. Le vignette, sotto forma di immagini, sono state quindi assegnate casualmente ai rispondenti, e ciascun partecipante ha valutato due vignette rispondendo a una serie di domande, tra cui la vulnerabilità percepita dei richiedenti asilo e rifugiati. Poiché ogni rispondente ha visualizzato due vignette, questo disegno ha generato un totale di 4.000 osservazioni.

Le vignette sono state costruite combinando sei caratteristiche principali dei profili dei migranti (genere, età, classe sociale, religione, etnia e contesto), che possono influenzare sia la percezione della vulnerabilità sia quella della minaccia percepita (Stephan et al., 2009; Stephan et al., 2016; von Hermann e Neumann, 2019). La combinazione degli attributi di ciascuna dimensione ha generato 144 scenari potenziali (vignette) (Tabella 1).

Genere	Solo uomini
	Solo donne
	Uomini e donne insieme
Età	Solo adulti
	Adulti e bambini
Classe sociale	Alta (ben vestiti)
	Bassa (mal vestiti)
Religione	Non musulmani
	Musulmani
Etnia	Bianca
	Nera
	Asiatica
Contesto	In transito
	Nei campi

Tabella 1 – Dimensioni e attributi delle vignette.

Nello specifico, la dimensione *genere* comprende solo uomini, solo donne, e uomini e donne insieme. *L'età* differenzia tra gruppi di soli adulti e gruppi composti da adulti e bambini. La *classe sociale* è operazionalizzata attraverso l'abbigliamento, con individui rappresentati come ben vestiti (classe alta) o mal vestiti (classe bassa). I modelli di consumo culturale, come l'abbigliamento, fungono da potenti indicatori dello status socioeconomico individuale. Infatti, il modo di vestire può essere considerato una risorsa non verbale che comunica chiari segnali sociali, influenzando impressioni e comportamenti (Lennon e Davis, 1989; Aghaei et al., 2017). La *religione* distingue tra musulmani e non musulmani. L'identità religiosa è segnalata attraverso marcatori simbolici, come l'abbigliamento o i simboli religiosi. I non musulmani non sono di norma identificabili da segni visibili, mentre i musulmani sono riconoscibili per gli abiti religiosi, con donne che indossano il velo (hijab) e uomini con abiti tradizionali lunghi (Höpflinger, 2014). Le vignette rappresentano inoltre immagini di tre diverse *etnie*: bianca, nera e asiatica. L'inclusione di più gruppi è importante, poiché differenti gruppi suscitano differenti forme di percezione di minaccia (Cottrell e Neuberg, 2005). Infine, il *contesto* dello scenario è suddiviso in due modalità: persone in transito sulle rotte migratorie e persone nei campi di accoglienza.

Dopo ogni immagine, i partecipanti sono stati invitati a valutare il livello di vulnerabilità degli scenari rappresentati in ciascuna vignetta, su una scala da 1 (completamente sicuro) a 10 (completamente precario).

La percezione di vulnerabilità espressa dagli intervistati è poi stata esaminata attraverso una regressione multilivello con intercetta casuale, in relazione alle variabili della vignetta: genere, età, classe sociale, religione, etnia, contesto.

Le vignette costituiscono il primo livello di analisi, mentre i rispondenti rappresentano il secondo livello.

### *3. Come le caratteristiche dei rifugiati e le loro intersezioni influenzano la vulnerabilità percepita*

Dallo studio emerge chiaramente che la maggior parte dei partecipanti percepisce i richiedenti asilo e i rifugiati come persone in condizioni di forte vulnerabilità e bisogno di

protezione. Nel complesso, le situazioni rappresentate nelle vignette sono state valutate come piuttosto precarie, con un punteggio medio di 7,6 su 10. Inoltre, se circa un intervistato su tre (35%) ha assegnato il punteggio massimo (10), indicando che le vignette rappresentavano persone considerate in condizione di estrema vulnerabilità, una quota significativa di rispondenti ha attribuito comunque punteggi elevati pari a 9 (13%) e 8 (12%). Al contrario, i giudizi che indicano una bassa vulnerabilità sono poco frequenti. Solo poco più di un quinto dei partecipanti (21%) ha attribuito un punteggio pari o inferiore a 5, e una percentuale davvero minima ha considerato le situazioni rappresentate come molto sicure, scegliendo i valori più bassi della scala (Figura 1).

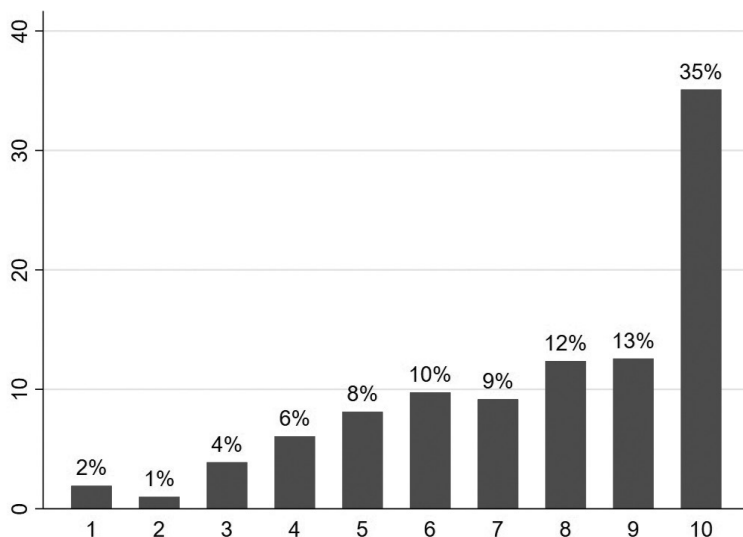


Figura 1 – La distribuzione delle valutazioni della vulnerabilità percepita (1-10, numero di osservazioni = 4.000).

L'analisi multivariata tramite regressione multilivello con intercetta casuale individua le caratteristiche dei rifugiati che influenzano la percezione della vulnerabilità (Figura 2).

I risultati mostrano che le vignette in cui uomini e donne sono rappresentati insieme sono valutate come più vulnerabili di 0,24 punti rispetto a quelle con soli uomini, così come le situazioni in cui gli adulti sono accompagnati da bambini sono valutate come più vulnerabili di 0,38 punti rispetto a quelle con soli adulti. Ciò potrebbe indicare che i rispondenti risultano potenzialmente sensibili alla presenza di intere famiglie, rappresentate sia dagli uomini e dalle donne insieme sia dalla presenza di adulti con bambini. Inoltre, le vignette in cui i richiedenti asilo sono raffigurati in transito sono percepite come più vulnerabili (+0,26 punti) rispetto a quelli rappresentati nei campi. Per quanto attiene alla classe sociale, i migranti rappresentati con un abbigliamento logoro e sporco sono valutati come più vulnerabili di 0,56 punti rispetto a quanti sono stati presentati con vestiti integri e puliti. L'etnia e la religione non sembrano, invece, influenzare la vulnerabilità percepita.

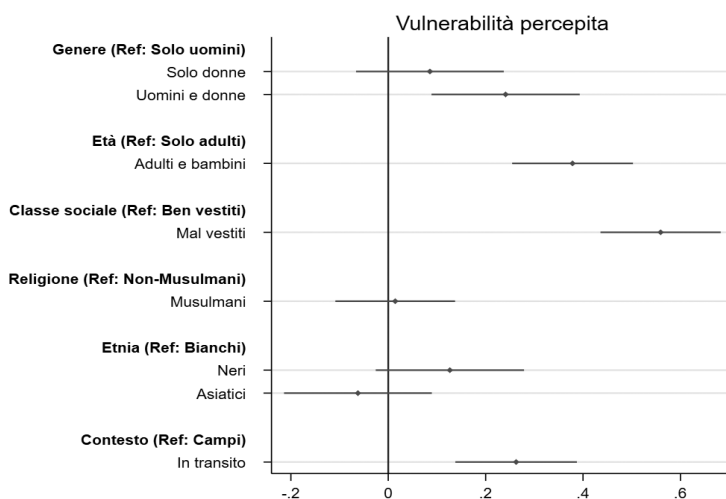


Figura 2 – Effetti delle caratteristiche delle vignette sulla vulnerabilità percepita, con intervalli di confidenza al 95%, stimati tramite regressioni multilivello che includono solo le caratteristiche delle vignette (numero di osservazioni = 4.000).

Nonostante i richiedenti asilo e i rifugiati tendano spesso a suscitare atteggiamenti più empatici (Augoustinos e Quinn, 2003; Verkuyten et al., 2018), essi possono comunque essere percepiti come una minaccia alla propria e altrui sicurezza, un'immagine spesso alimentata dalle rappresentazioni mediatiche, soprattutto quando i migranti appartengono alle cosiddette "minoranze visibili" (Gibson e Ogbu, 1991; Ogbu, 2008) o sono di religione musulmana (De Coninck, 2020; Abdelaaty e Steele, 2020). Inoltre, l'età e il genere possono svolgere un ruolo catalizzatore in combinazione con le altre caratteristiche (per esempio maschi adulti giovani). Infine, il contesto in cui i rifugiati si trovano può influenzare e modificare l'effetto di alcune caratteristiche sulla vulnerabilità percepita. Pertanto, la seconda parte delle analisi prende in considerazione come le interazioni fra queste diverse dimensioni possano influire sulla vulnerabilità percepita.

La Figura 3 presenta i risultati più rilevanti emersi dall'analisi, includendo le interazioni tra genere ed etnia, genere ed età, genere e religione, etnia e contesto, età e contesto, religione e classe sociale, e contesto e classe sociale. I risultati sono presentati sotto forma di valori predetti.

In particolare, le interazioni tra genere e, rispettivamente, etnia, età e religione evidenziano l'importanza del ruolo esercitato dalla presenza di bambini nella percezione di vulnerabilità rilevata dagli intervistati. Infatti, nelle vignette dove sono raffigurati adulti e bambini, la vulnerabilità percepita di questi soggetti è sistematicamente più elevata, a prescindere dal fatto che le persone rappresentate siano solo di sesso maschile o di sesso femminile o di entrambi i sessi. Il divario è, inoltre, particolarmente evidente e statisticamente significativo (0,6 punti) quando il confronto si opera nelle vignette omogenee rispetto al genere maschile fra quelle in cui sono rappresentati solo uomini adulti e quelle in cui ci sono uomini accompagnati da bambini.

Decisamente meno marcate sono le differenze tra i gruppi etnici (bianchi, neri e asiatici). Tuttavia, nel caso di uomini e donne bianchi, la vulnerabilità percepita risulta leggermente superiore a tutte le altre combinazioni, mentre la diversa vulnerabilità percepita nei confronti dei richiedenti asilo e dei rifugiati neri, non solo è molto contenuta, ma non è nemmeno statisticamente significativa al variare della com-

posizione per genere rappresentata nelle vignette. Infine, per quanto riguarda l'interazione tra genere e religione, non emergono differenze sostanziali tra musulmani e non musulmani, a eccezione delle vignette raffiguranti soli uomini, in cui i non musulmani sono percepiti come in una situazione di maggiore vulnerabilità.

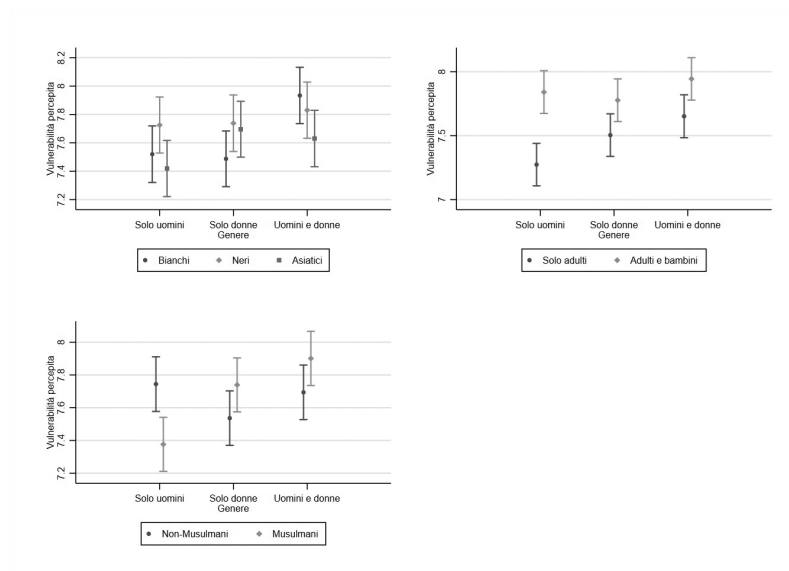


Figura 3 – Valori predetti della percezione della vulnerabilità delle immagini delle vignette, in funzione dell'interazione tra genere ed etnia, genere ed età e genere e religione, con intervalli di confidenza al 95%.<sup>2</sup>

Oltre a queste interazioni se ne osservano altre significative tra etnia e contesto e tra età e contesto. Nel primo caso, i rispondenti tendono a valutare come meno vulnerabili i richiedenti asilo e i rifugiati di etnia asiatica che si trovano nei

<sup>2</sup> Le stime derivano da una regressione multilivello che include esclusivamente le caratteristiche delle vignette (numero di osservazioni = 4.000).

campi di accoglienza; inoltre, il divario rispetto agli asiatici che sono in transito è di 0,6 punti. Tale divario, anche se meno accentuato sembra a svantaggio di chi è in transito, è riscontrabile fra i richiedenti asilo e i rifugiati bianchi, mentre non si registrano differenze statisticamente significative fra i neri, a prescindere dal contesto. Nel secondo caso, la presenza di bambini porta a una valutazione di maggiore vulnerabilità indipendentemente dal contesto, mentre nelle immagini che raffigurano soli adulti, la condizione dell'essere in transito espone a una condizione di maggiore vulnerabilità percepita e modera in modo più evidente gli effetti di tali caratteristiche individuali.

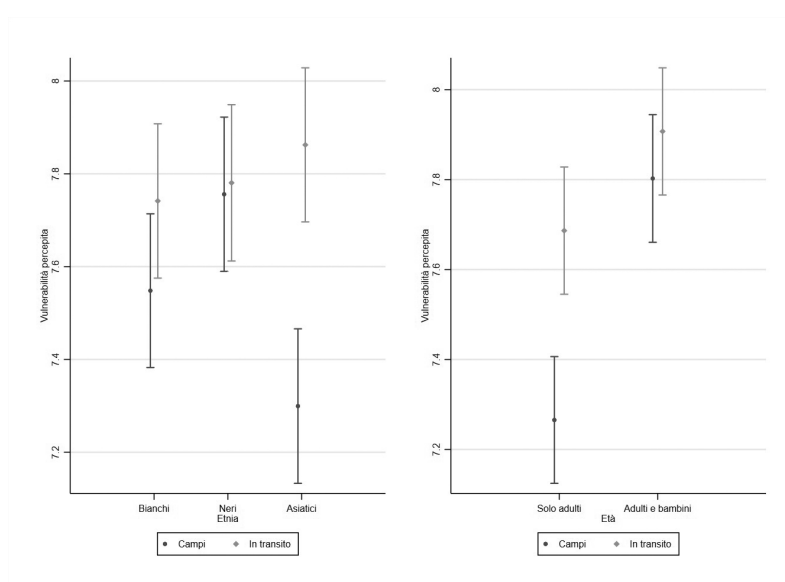


Figura 4 – Valori predetti della percezione della vulnerabilità delle immagini delle vignette, in funzione dell'interazione tra contesto ed etnia e contesto ed età, con intervalli di confidenza al 95%.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Le stime derivano da una regressione multilivello che include esclusivamente le caratteristiche delle vignette (numero di osservazioni = 4.000).

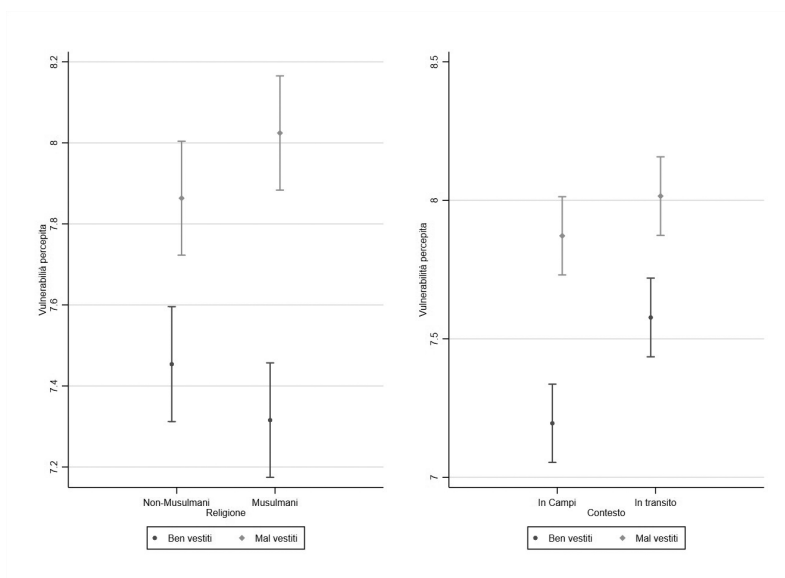


Figura 5 – Valori predetti della percezione della vulnerabilità delle immagini delle vignette, in funzione dell'interazione tra classe sociale e religione e classe sociale e contesto, con intervalli di confidenza al 95%.<sup>4</sup>

Infine, le interazioni tra la classe sociale e la religione e la classe sociale e il contesto suggeriscono che la posizione socioeconomica incide sulla vulnerabilità percepita. A prescindere dalla religione, i richiedenti asilo e i rifugiati che sono stati rappresentati con vestiti logori sono percepiti come più vulnerabili rispetto a quelli ben vestiti, sebbene il divario sia più elevato fra i musulmani. L'effetto esercitato dalla classe sociale appare evidente anche quando si analizza il contesto in cui si trovano i migranti rappresentati nelle vignette: se mal vestiti, sono considerati in una condizione di maggiore vulnerabilità, in particolare se collocati in una situazione di transito.

<sup>4</sup> Le stime derivano da una regressione multilivello che include esclusivamente le caratteristiche delle vignette (numero di osservazioni = 4.000).

Questi risultati evidenziano come le interazioni tra le diverse dimensioni delle vignette siano importanti nell'analizzare la vulnerabilità percepita, facendo emergere come essa sia il prodotto dell'insieme delle caratteristiche individuali e delle condizioni contestuali.

### *Conclusioni*

Questo studio ha analizzato come i cittadini italiani percepiscano la vulnerabilità dei richiedenti asilo e dei rifugiati e come questa derivi da alcune caratteristiche dei migranti, come il genere, l'età, la classe sociale, l'etnia, la religione e il contesto. L'Italia è un caso interessante da esplorare in quanto è uno dei principali paesi di accoglienza, come dimostrato anche dall'aumento del numero di richiedenti asilo e rifugiati registrato negli ultimi dieci anni (UNHCR, 2025). Pertanto, comprendere come la vulnerabilità di questi migranti venga percepita dalla popolazione italiana è cruciale per rilevare possibili dinamiche di empatia, solidarietà e sostegno nei loro confronti, reazioni che potrebbero anche incidere sulla sostenibilità di interventi di politiche pubbliche tesi a favorire processi di integrazione e accoglienza.

Secondo quanto emerge dai risultati, gli scenari che raffigurano uomini e donne insieme, così come quelli che includono adulti con bambini, sono sistematicamente valutati come più vulnerabili. Similmente, gli scenari in cui gli individui sono raffigurati in transito, rispetto a quelli che mostrano la permanenza in campi, nonché quelli in cui sono rappresentati di classe sociale bassa attraverso vestiti logori, anziché di classe sociale alta, quindi ben vestiti, sono valutati come più vulnerabili. Al contrario, l'etnia e la religione non emergono come fattori significativi, evidenziando che le percezioni di vulnerabilità non sono necessariamente guidate da stereotipi legati all'origine o alla fede religiosa.

Ciononostante, le analisi evidenziano come la percezione della vulnerabilità dei richiedenti asilo e rifugiati sia complessa e dipenda anche da dinamiche intersezionali tra le diverse caratteristiche dei migranti stessi. I gruppi composti da adulti e bambini di genere misto, e in particolare quelli bianchi, sono costantemente considerati più vulnerabili rispetto agli

altri. Tali risultati suggeriscono che la presenza di unità familiari o di gruppi di uomini e donne insieme evoca un maggiore senso di fragilità e bisogno di protezione. Tale risultato è anche in linea con altri studi condotti in paesi diversi dall'Italia (von Hermann e Neumann, 2019; Ecker et al., 2020; Ward, 2019). Ancora più evidente è la percezione della vulnerabilità quando nelle vignette vengono raffigurati dei bambini. Questo dato suggerisce che gli italiani mostrano una particolare sensibilità nei confronti dei minori, riconosciuti come un gruppo intrinsecamente più fragile e bisognoso di tutela. Al contrario, le differenze tra gruppi etnici appaiono nel complesso contenute, sebbene alcune configurazioni, come i gruppi misti di uomini e donne bianchi, siano valutate come leggermente più vulnerabili. Allo stesso modo, le interazioni di fattori come l'etnia e l'età con il contesto indicano come quest'ultimo moderi le percezioni soprattutto quando sono presenti solo adulti, mentre la presenza di bambini – e in coerenza con quanto specificato sopra – produce un effetto trasversale, indipendente dallo scenario rappresentato. Infine, le interazioni che coinvolgono la classe sociale suggeriscono che le risorse socioeconomiche influenzano la vulnerabilità percepita in modo differenziato a seconda del contesto e dell'appartenenza religiosa.

In conclusione, i risultati presentati vanno nella direzione di quanto osservato da Jinkang (2022). Anche nel caso italiano, la percezione della vulnerabilità varia non solo in base alle singole caratteristiche considerate isolatamente, ma emerge soprattutto dall'interazione tra dimensioni, individuali e situazionali, come la presenza di minori, la precarietà materiale e il contesto migratorio, che agiscono in sinergia tra loro.

### Bibliografia

- Abdelaaty, Lamis e Steele, Liza G., *Explaining Attitudes Toward Refugees and Immigrants in Europe*, in "Political Studies", 70(1), 2020, pp. 110-130. Doi: <https://doi.org/10.1177/0032321720950217> (Original work published 2022).
- Aghaei, Maedeh, Parezzan, Federico, Dimiccoli, Mariella, Radeva, Petia e Cristani, Marco, *Clothing and people. A social signal pro-*

- cessing perspective*, in “Proceedings of the 12th IEEE International Conference on Automatic Face & Gesture Recognition (FG 2017)”, 2017, pp. 532-537. Doi: <https://doi.org/10.1109/FG.2017.71>.
- Ambrosini, Maurizio, *The imaginary invasion*, in Rea, Andrea, Martiniello, Marco, Mazzola, Alessandro e Meuleman, Bart (a cura di), *The refugee reception crisis in Europe: Polarized opinions and mobilization*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 2019, pp. 145-169.
- Augoustinos, Marta e Quinn, Cheryl, *Social categorization and attitudinal evaluations: Illegal immigrants, refugees or asylum seekers?*, in “New Review of Social Psychology”, 2, 2003, pp. 29-37.
- Auspurg, Katrin e Hinz, Thomas, *Factorial survey experiments*, SAGE Publications, London 2015.
- Bansak, Kirk, Hainmueller, Jens e Hangartner, Dominik, *How economic, humanitarian, and religious concerns shape European attitudes toward asylum seekers*, in “Science”, 354(6309), 2016, pp. 217-222. Doi: <https://doi.org/10.1126/science.aag2147>.
- Barrera, Davide, Gërkhani, Klarita, Kittel, Bernhard, Miller, Luis e Wolbring, Tobias, *Experimental Sociology. Outline of a Scientific Field*, Cambridge University Press, Cambridge 2024.
- Bottura, Benedetta e Mancini, Tiziana, *Psychosocial dynamics affecting health and social care of forced migrants: A narrative review*, in “International Journal of Migration, Health and Social Care”, 12(2), 2016, pp. 109-119. Doi: <https://doi.org/10.1108/IJMHS-04-2014-0012>.
- Carpenter, R. Charli, “Women, children and other vulnerable groups”: *Gender, strategic frames and the protection of civilians as a transnational issue*, in “International Studies Quarterly”, 49(2), 2005, pp. 295-334.
- Centro Astalli, Jesuit Refugee Service Italy, *Rapporto annuale 2025*, Centro Astalli, Roma 2025. [https://www.centroastalli.it/wp-content/uploads/2025/04/Astalli\\_rapporto-2025.pdf](https://www.centroastalli.it/wp-content/uploads/2025/04/Astalli_rapporto-2025.pdf).
- Conigliaro, Paola, Di Patrizio, Francesca e Serus, Rita, *Vulnerabilities in migration: The case of unaccompanied migrant minors in Italy*, in “Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica”, 77(3), 2024. Doi: <https://doi.org/10.71014/sieds.v78i3.352>.
- Cottrell, Catherine A. e Neuberg, Steven L., *Different Emotional Reactions to Different Groups: A Sociofunctional Threat-Based Approach to “Prejudice”*, in “Journal of Personality and Social Psy-

- chology”, 88(5), 2005, pp. 770-789. Doi: <https://doi.org/10.1037/0022-3514.88.5.770>.
- De Coninck, David, *Migrant categorizations and European public opinion: Diverging attitudes towards immigrants and refugees*, in “Journal of Ethnic and Migration Studies”, 46(9), 2020, pp. 1667-1686.
- Dijker, Anton J., *The influence of perceived suffering and vulnerability on the experience of pity*, in “European Journal of Social Psychology”, 31(6), 2001, pp. 659-676. Doi: <https://doi.org/10.1002/ejsp.54>.
- Ecker, Alejandro, Ennsler-Jedenastik, Laurenz e Haselmayer, Martin, *Gender Bias in Asylum Adjudications: Evidence for Leniency Toward Token Women*, in “Sex Roles”, 82(1), 2020, pp. 117-126.
- Eifler, Stefanie, *Evaluating the Validity of Self-Reported Deviant Behavior Using Vignette Analyses*, in “Quality & Quantity”, 41, 2007, pp. 303-318. Doi: <https://doi.org/10.1007/s11135-007-9093-3>.
- Eifler, Stefanie e Petzold, Knut, *Fear of the dark? A systematic comparison of written vignettes and photo vignettes in a factorial survey experiment on fear of crime*, in “Methods, Data, Analyses”, 16(2), 2022, pp. 201-234. Doi: <https://doi.org/10.12758/mda.2022.01>.
- Esses, Victoria M., Medianu, Stelian e Lawson, Andrea S., *Uncertainty, threat, and the role of the media in promoting the dehumanization of immigrants and refugees*, in “Journal of Social Issues”, 69(3), 2013, pp. 518-536. Doi: <https://doi.org/10.1111/josi.12027>.
- Esses, Victoria M., Hamilton, Leah K. e Gaucher, Danielle, *The Global Refugee Crisis: Empirical Evidence and Policy Implications for Improving Public Attitudes and Facilitating Refugee Resettlement*, in “Social Issues and Policy Review”, 11(1), 2017, pp. 78-123. Doi: <https://doi.org/10.1111/sipr.12028>.
- Florio, Erminia, *Are We in the Same Boat? The Legacy of Historical Emigration on Attitudes Towards Immigrants*, CEIS Research Paper, 17(478), Roma 2021.
- Gereke, Johanna, Schaub, Max e Baldassarri, Delia, *Gendered Discrimination Against Immigrants: Experimental Evidence*, in “Frontiers in Sociology”, 5, 2020, pp. 1-10. Doi: <https://doi.org/10.3389/fsoc.2020.00059>.
- Gibson, Margaret e Ogbu, John, *Minority Status and Schooling: A Comparative Study of Immigrant and Involuntary Minorities*, Grand Publishing, New York 1991.

- Goyal, Namrata, Wice, Matthew, Kinsbourne, Marcel e Castano, Emanuele, *A Picture Is Worth a Thousand Words: The Influence of Visuospatial and Verbal Cognitive Styles on Empathy and Willingness to Help*, in "Social Psychology", 48(6), 2017, pp. 372-379. Doi: <https://doi.org/10.1027/1864-9335/a000318>.
- Helbling, Marc e Trau Müller, Richard, *What is Islamophobia? Disentangling Citizens' Feelings Toward Ethnicity, Religion and Religiosity Using a Survey Experiment*, in "British Journal of Political Science", 50(3), 2020, pp. 811-828.
- Hillenbrand, Tobias, Martorano, Bruno, Metzger, Laura e Siegel, Melissa, *Humanitarian concerns and threat perceptions: An analysis of the key drivers of refugee attitudes in Germany*, in "Migration Studies", 13(3), 2025. Doi: <https://doi.org/10.1093/migration/mnaf025>.
- Holloway, Kerrie, Faures, Diego e Kumar, Claire, *Public narratives and attitudes towards refugees and other migrants: Italy Country Profile*, ODI, London 2021.
- Höpflinger, Anna-Katharina, *Clothing as a Meaningful Marker of Space: A Comparative Approach to Embodied Religion from a Cultural Studies Perspective*, in George, Mark K. e Pezzoli-Olgiate, Daria (a cura di), *Religious Representation in Place. Religion and Spatial Studies*, Palgrave Macmillan, New York 2014, pp. 261-279.
- Jinkang, Alagie, *Vulnerabilità e Sfruttamento dei Lavoratori migranti nell'agricoltura italiana*, in "PERCEPTIONS", 2022. Disponibile all'indirizzo: <https://www.perceptions.eu/vulnerabilita-esfruttamento-dei-lavoratori-migranti-nellagricoltura-italiana/> (ultimo accesso: 20 luglio 2023).
- Kortendiek, Nele e Oertel, Joseph, *Caught between Vulnerability and Competence – UNHCR's Visual Framing of Refugees, Economic Threat Perceptions and Attitudes toward Asylum Seekers in Germany*, in "Journal of Immigrant & Refugee Studies", 23(2), 2023, pp. 193-209. Doi: <https://doi.org/10.1080/15562948.2023.2179151>.
- Kulic, Nevena, Griaznova, Olga, Clerici, Eleonora, Bellani, Daniela, Mantovani, Debora, Vergolini, Loris e Scervini, Francesco, *A comprehensive overview of a large-scale survey on inequality perceptions (IneqPer) in Italy*, in "Frontiers in Sociology", 10, 2025. Doi: <https://doi.org/10.3389/fsoc.2025.1620096>.
- Lennon, Sharron J. e Davis, Leslie L., *Categorization in First Impressions*, in "The Journal of Psychology", 123(5), 1989, pp. 439-446. Doi: <https://doi.org/10.1080/00223980.1989.10542998>.

- Mackenzie, Catriona, Rogers, Wendy e Dodds, Susan, *Introduction: What Is Vulnerability and Why Does It Matter for Moral Theory?*, in Mackenzie, Catriona, Rogers, Wendy e Dodds, Susan (a cura di), *Vulnerability. New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, Oxford University Press, Oxford 2014, pp. 1-29.
- Mendola, Daria e Pera, Alessandra, *Vulnerability of refugees: Some reflections on definitions and measurement practices*, in "International Migration", 60, 2022, pp. 108-121. Doi: <https://doi.org/10.1111/imig.12942>.
- Mutz, Diana C., *Population-based survey experiments*, Princeton University Press, Princeton 2011.
- Nese, Annamaria, *Migrations in Italy and perceptions of ethnic threat*, in "International Migration & Integration", 24, 2022, pp. 939-968. Doi: <https://doi.org/10.1007/s12134-022-00985-8>.
- Neumayer, Eric, *Bogus refugees? The determinants of asylum migration to Western Europe*, in "International Studies Quarterly", 49(3), 2005, pp. 389-410.
- Percoco, Marco e Fratesi, Ugo, *The geography of asylum seekers and refugees in Europe*, in Biagi, Bianca, Faggian, Alessandra, Rajbhandari, Isha e Venhorst, Viktor A. (a cura di), *New frontiers in interregional migration research*, Springer, Cham 2018, pp. 105-123.
- Ogbu, John U. (a cura di), *Minority status, oppositional culture, & schooling*. Routledge, New York 2008.
- Ross, Christina, Smith, Jessica G., Manenzhe, Tovhowani, Netshiongolwe, Rabelani, Johnson, Talayah, Caldwell, Angela, Maphula, Angelina e Ingersoll, Karen S., *South African university women's perspectives on intimate partner violence: A qualitative study of reactions to a tailored vignette*, in "Culture, Health & Sexuality", 24(11), 2021, pp. 1481-1497.
- SAI – Sistema di Accoglienza e Integrazione, *XXIII Rapporto annuale del Sistema di Accoglienza e Integrazione. Rapporto annuale 2024*, Rete SAI, Roma 2025, <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2025/06/Rapporto-SAI-Edizione-XXIII.pdf>.
- Stephan, Walter G., Renfro, C. Lausanne e Davis, Mark D., *The role of threat in intergroup relations*, in Wagner, Ulrich, Tropp, Linda R., Finchilescu, Gillian e Tredoux, Colin (a cura di), *Improving intergroup relations: Building on the legacy of Thomas F. Pettigrew*, Blackwell, Oxford 2009, pp. 55-72.
- Stephan, Walter G., Ybarra, Oscar e Rios, Kimberly, *Intergroup threat theory*, in Nelson, Todd D. (a cura di), *Handbook of preju-*

- dice, stereotyping, and discrimination*, 2<sup>a</sup> ed., Lawrence Erlbaum Associates, New York 2016, pp. 255-278.
- UNICEF, *UNICEF Europe and Central Asia Regional Office (ECARO) annual report 2024*, United Nations Children's Fund, New York 2025, <https://www.datocms-assets.com/30196/1741769341-uni-cef-ecaro-annual-report.pdf>.
- UNHCR, *Global trends: Forced displacement in 2016*, United Nations High Commissioner for Refugees, Ginevra 2016, <http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>.
- UNHCR, *Global trends: Forced displacement in 2024*, UNHCR, Ginevra 2025, <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2024>.
- UNHCR, *Data summaries: Asylum applications/decisions*, banca dati, UNHCR, 2024, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/data-summaries>.
- Verkuyten, Maykel, Mepham, Kieran e Kros, Mathijs, *Public attitudes towards support for migrants: the importance of perceived voluntary and involuntary migration*, in "Ethnic and Racial Studies", 41(5), 2018, pp. 901-918. Doi: <https://doi.org/10.1080/01419870.2017.1367021>.
- Von Hermanni, Hegen e Neumann, Robert, *"Refugees welcome?" The interplay between perceived threats and general concerns on the acceptance of refugees. A factorial survey approach in Germany*, in "Journal of Ethnic and Migration Studies", 45(3), 2019, pp. 349-374.
- Ward, Dalston G., *Public Attitudes toward Young Immigrant*, in "American Political Science Review", 113, 2019, pp. 264-269. Doi: <https://doi.org/10.1017/S0003055418000710>.

## Migrazione irregolare, città aperte e stati chiusi: il significato politico dell'esperienza delle città santuario

Enrico Biale e Marco Miglino

### *Introduzione*

Diverse sono le immagini che possono rappresentare la seconda presidenza Trump e il modo in cui questa stia segnando in modo netto e drammatico la vita politica statunitense e l'immaginario politico occidentale. Tra queste vi sono sicuramente gli agenti dell'ICE (Immigration and Customs Enforcement) che, a volto coperto e con armi ben in vista, arrestano nelle principali città statunitensi migranti senza documenti per poi espellerli dal paese. Se la criminalizzazione dell'immigrazione è stato un elemento costante della politica contemporanea, la seconda presidenza Trump ha rappresentato un balzo in avanti sulla strada di adottare qualsiasi misura per contrastare questo fenomeno, anche a costo di mettere in discussione aspetti essenziali di un sistema liberaldemocratico (tutela dei diritti individuali, giusto processo, rispetto dovuto alle persone e tutela della loro integrità).

Di fronte a tutto questo, sempre più numerosi sono i casi di città che decidono attivamente di non cooperare con questa politica nazionale e di mettere in atto azioni che mirano a tutelare le vite dei migranti, indipendentemente da quale sia il loro status giuridico. Pensiamo a Chicago o New York, che limitano l'intervento delle forze dell'ordine cittadine per controllare lo status dei migranti, o a iniziative più dal basso che forniscono informazioni ai migranti sui loro diritti, supporto

alle famiglie e azioni simboliche di protesta contro l'ICE.<sup>1</sup> Questo insieme molto variegato di iniziative ricade sotto l'etichetta di "città santuario" perché trasforma i contesti cittadini in zone che mirano a garantire a tutte le persone, inclusi quindi anche i migranti privi di documenti, un certo grado di sicurezza e di rispetto. Le città santuario sono presenti da anni negli Stati Uniti, ma sono recentemente diventate oggetto di ampia discussione pubblica: per i progressisti rappresentano l'ultimo baluardo di resistenza contro una politica che mette in discussione i valori fondamentali delle liberaldemocrazie, mentre per i conservatori sono la conferma di quanto le politiche progressiste siano utopiche e non capiscano i veri bisogni delle persone. Vista la rilevanza che questo confronto ha sul modo di gestire un fenomeno come quello migratorio, che sarà sempre più centrale nella vita delle liberaldemocrazie, questo contributo si propone di mostrare come le città santuario possano davvero garantire a tutte le persone un livello minimo di sicurezza e rispetto senza per questo ricadere in forme di utopismo o di mancanza di considerazione degli interessi dei cittadini. Per fare questo, il capitolo procederà nel modo seguente. Nella prima sezione presenteremo il modo in cui la letteratura ha analizzato il fenomeno delle città santuario e cercheremo di capire se queste siano un fenomeno esclusivamente statunitense. Nella seconda sezione ci focalizzeremo su quelli che sono gli interventi che le città santuario statunitensi mettono in atto, per poi mostrare nella sezione finale come possano fornire quella forma di utopia realistica di cui abbiamo fortemente bisogno.

### *1. La discussione normativa sul fenomeno delle città santuario*

Negli ultimi decenni, diverse città statunitensi si sono definite città santuario e il loro esempio è stato così signifi-

<sup>1</sup> In alcune città statunitensi, per esempio, i cittadini si stanno organizzando per segnalare la presenza degli agenti dell'ICE in modo che i migranti possano scappare e non subire l'arresto. In altre scuole o associazioni stanno organizzando sia cittadini sia migranti rispetto a come comportarsi di fronte agli agenti.

cativo da essere stato riprodotto, pur con le dovute differenze, in altri contesti. Con questo termine, solitamente le città intendono comunicare il loro atteggiamento di non-cooperazione con le misure di controllo di residenti senza documenti approvate dai governi nazionali nell'ambito delle politiche migratorie (Lasch et al., 2018; Lenard, 2022; Hoye, 2020). Nell'assumere questo atteggiamento di non-cooperazione, le città intraprendono diverse forme – spesso legalmente consentite o non esplicitamente vietate – di protezione dei migranti senza documenti dai controlli delle autorità nazionali (Mancina, 2019). Per questo motivo, il concetto viene spesso associato all'immagine di città che mirano a mettersi in antitesi rispetto all'atteggiamento di chiusura dei governi nazionali in materia di migrazione, allo scopo di presentarsi come spazi di approdo sicuro per persone migranti. Ma qual è il significato politico delle azioni di queste realtà?

Per rispondere a questa domanda il dibattito filosofico offre diversi approcci, che si possono dividere in universalisti e storicisti. Gli approcci universalisti tendono a interpretare le azioni delle città santuario come, in linea di principio, riproducibili all'interno di qualsiasi sistema politico e come strumentali al raggiungimento di obiettivi di giustizia universali. All'interno di questa categoria troviamo, anzitutto, le letture liberali del fenomeno, secondo cui le azioni delle città santuario andrebbero intese come strategie di protezione dei diritti umani di persone migranti dalle politiche illiberali eventualmente approvate dai governi nazionali (Nutti e Badano, 2024; Lenard, 2022). Un secondo esempio di letture universaliste è rappresentato dalle interpretazioni democratiche, per cui le azioni delle città santuario sarebbero da intendersi come strumenti per attirare l'attenzione dell'opinione pubblica sulle ingiustizie perpetuate dai governi nazionali a danno delle persone migranti e, congiuntamente, per facilitare la partecipazione dei migranti alla vita pubblica della comunità locale. All'interno di questa lettura, si crede che queste pratiche abbiano lo scopo ultimo di sottoporre le ingiustizie dei governi nazionali in tema di politiche migratorie a processi di contestazione democratica, cui gli stessi migranti irregolari, come membri *de facto* delle comunità locali, possano partecipare attivamente (De Graauw, 2014; Bauder, 2017; Vacchelli e Roeschert, 2024; Hayduk e Coll, 2018).

Viceversa, gli approcci storicisti sostengono che il fenomeno si manifesta soprattutto nell'ambito della politica statunitense e tendono, quindi, a interpretarlo come più specificatamente legato al tipo di rapporto che si dà tra enti locali e governo centrale all'interno del federalismo politico statunitense. Matthew Hoye (2020), per esempio, propone un'interpretazione del significato dell'esperienza delle città santuario, in base alla quale le iniziative di queste realtà sarebbero da intendersi primariamente come finalizzate ad affermare la libertà delle amministrazioni locali statunitensi, nel senso neo-repubblicano di assenza di soggezione al potere arbitrario di un dominatore esterno.

Infatti, il sistema politico statunitense assegna al governo federale l'autorità in fatto di politiche migratorie, e riconosce agli enti locali la facoltà di decidere se partecipare o meno nell'implementazione di dette politiche. Tuttavia, a partire dagli anni '80, diversi governi federali hanno tentato di forzare la partecipazione degli enti locali nella realizzazione di pratiche di controllo dello status di residenza di persone migranti, servendosi dello strumento della legge penale. Le azioni delle città santuario nascono spesso come reazioni di amministrazioni locali statunitensi a questa pratica, conosciuta come *crimmigration*, che viene frequentemente percepita come un'interferenza illegittima da parte del governo federale con la capacità di autodeterminazione degli enti locali (Lasch et al., 2018; Hoye, 2020). Su questa base, Hoye sostiene che le azioni delle città santuario andrebbero intese, senza forzature storiche, come strategie delle città statunitensi per proteggere i propri spazi di sovranità costituzionalmente riconosciuti dalle ingerenze del governo federale. In quest'ottica, la difesa dei diritti delle persone migranti diventerebbe quindi più una conseguenza del proposito di difendere i diritti della comunità di residenti che compongono le collettività locali, prese nella loro totalità, che non una conseguenza della volontà di affermare qualche ideale di giustizia universale in fatto di inclusione.

Entrambe le famiglie di interpretazioni considerate, tuttavia, sono a nostro avviso specularmente limitate. Da un lato, intendendo la funzione delle città santuario solo come strumentale al perseguimento di obiettivi di giustizia indipendenti, le interpretazioni universaliste non riescono a ricono-

scere le città santuario come soggetti politici con interessi propri minando, quindi, la loro agency politica. Inoltre, poiché queste letture si focalizzano esclusivamente sugli obiettivi normativi universali che giustificano le azioni di queste realtà, esse hanno una limitata capacità di identificare le specificità delle manifestazioni statunitensi del fenomeno e della sua dipendenza dal contesto politico-istituzionale. In questo modo questa prospettiva fornisce una lettura poco realistica delle città santuario e non riesce a spiegare come una simile esperienza potrebbe essere ripetibile in un contesto diverso rispetto a quello statunitense.

D'altro canto, la lettura storicista di Hoyer incontra un limite opposto nel semplificare il fenomeno delle città santuario a una mera questione di conflitto tra gli organi centrali e locali del sistema politico statunitense, rispetto alla definizione dei confini tra l'autorità politico-amministrativa degli uni e degli altri. In questo senso, questa lettura impedisce di apprezzare la portata politica transnazionale del fenomeno e, al tempo stesso, corre il rischio di ridurre le azioni di protezione dei diritti dei migranti senza documenti perpetuate dalle città santuario a iniziative subordinate alla difesa dell'integrità politico-amministrativa degli enti locali.

Il prosieguo di questo lavoro intende difendere un'interpretazione alternativa del significato politico delle azioni delle città santuario, lontana sia dalle letture universaliste sia da quelle storiciste. A questo proposito, da un lato, sosteniamo che, sebbene il fenomeno delle città santuario si manifesti in forme diverse all'interno del contesto politico statunitense ed europeo, politiche di santuario vengono perpetuate all'interno di entrambi i contesti. Inoltre, argomentiamo che queste politiche presentano alcuni significativi tratti comuni tra casi europei e americani, e che questo autorizza a considerare il fenomeno delle città santuario come un fenomeno non esclusivamente statunitense.

Dall'altro, sulla base di una ricostruzione dell'esperienza delle città santuario come fenomeno transnazionale a cavallo tra Stati Uniti ed Europa, sosteniamo che le azioni di queste realtà non possono essere intese né come interamente finalizzate a perseguire obiettivi di giustizia indipendenti, né come esclusivamente motivate dall'interesse delle amministrazioni locali ad affermare la propria indipendenza dai go-

verni centrali in fatto di politiche migratorie. Piuttosto, l'esperienza delle città santuario sembra testimoniare che, all'interno delle iniziative perpetuate da queste realtà, entrambi gli obiettivi coesistono in modo sistematico. L'analisi svolta permetterà, nella fase conclusiva del lavoro, di abbozzare qualche indicazione normativa relativa alla riproducibilità dell'esperienza delle città santuario a livello europeo, supportata dalla breve discussione di alcuni esempi.

La prossima sezione muove il primo passo in difesa di questa prospettiva, offrendo una ricostruzione dell'esperienza delle città santuario negli Stati Uniti.

## *2. L'esperienza delle città santuario statunitensi: cosa fanno e perché*

Allo scopo di definire una lettura alternativa del significato politico dell'azione delle città santuario, è utile analizzare quali siano le iniziative che queste realtà portano avanti nel contesto statunitense e le motivazioni che sottendono a esse per come queste emergono dalla letteratura di riferimento. Questa ricostruzione servirà a indagare le funzioni politiche svolte dall'esperienza delle città santuario nella sua manifestazione originaria e a condurre un'analisi comparativa delle possibilità di riproduzione dell'esperienza al di fuori del contesto statunitense.

Anche se non possiamo fornire una tassonomia completa dei tipi di iniziative realizzate dalle città santuario statunitensi, è possibile identificare alcune categorie tra quelle più frequentemente discusse. Le città santuario, come detto, scelgono di non collaborare con le autorità nazionali per l'implementazione di pratiche di controllo dello status di residenza di persone migranti e mostrano un atteggiamento di dissenso nei loro confronti. A partire da questa definizione generale, le "azioni santuario" sembrano poter includere tutte quelle iniziative portate avanti a livello locale che, direttamente o indirettamente, contraddicono l'approccio securitario al tema della migrazione, spesso sostenuto dal governo federale statunitense. A questo proposito, la letteratura in materia identifica tre categorie di azioni che ricadono sotto questa etichetta:

1) Opposizioni attive o passive a collaborazioni con le autorità pubbliche nazionali per l'implementazione di pratiche di controllo dello status di residenza di persone migranti: queste possono includere divieti, emanati dalle amministrazioni pubbliche ai propri funzionari, di cooperare con le autorità nazionali per la raccolta dei dati personali di persone migranti relativi al loro status di residenza. A volte, queste azioni possono assumere la forma di tipi di non-cooperazione più indirette, che non vietano esplicitamente questi tipi di raccolta dati ma, allo stesso tempo, non li richiedono o li disincentivano. Un esempio, a questo proposito, è rappresentato dalle cosiddette *don't police policies*, approvate da alcune città statunitensi, che consistono nel non chiedere esplicitamente ai funzionari delle amministrazioni locali di raccogliere i dati personali di migranti irregolari (Lenard, 2022; Nuti e Badano, 2024).

2) Promozione di forme di inclusione sociale a livello municipale di migranti senza documenti (o azioni di membership burocratica): queste azioni possono includere l'erogazione di documenti identificativi municipali per migranti *sans papiers* che diano loro accesso ai servizi di protezione sociale di base (De Graauw, 2014; Bauder, 2017; Hayduk e Coll, 2018).

3) Azioni simboliche: queste possono includere dimostrazioni, prese di posizione pubbliche da parte di sindaci o altri funzionari pubblici locali sul tema e, più raramente, atti di disobbedienza civile (Lasch et al., 2018; Bauder, 2017).

Le motivazioni che sottendono a questi tipi di iniziative sono molteplici e sfaccettate. Alcune fanno leva sugli interessi specifici delle comunità locali che devono essere difesi e rappresentati dagli enti locali. Queste sono proprio le ragioni che le letture universaliste non riescono a cogliere, perché si richiamano all'agenzia propria degli enti locali rispetto al governo nazionale. All'interno di questa categoria ricadono le ragioni legate alla difesa della sovranità e indipendenza degli enti locali dal governo federale, unite a ragioni economiche legate all'intenzione da parte delle amministrazioni locali di rifiutare l'incremento di costi per l'espletamento di funzioni pubbliche ritenute non di loro competenza. Come ricordato sopra, infatti, molte delle iniziative delle città santuario statunitensi nascono come reazioni delle amministra-

zioni locali al tentativo dei governi federali di forzare il loro coinvolgimento nell'implementazione di politiche migratorie di competenza dello stato centrale. Un esempio di questi tentativi può essere rintracciato nel 287(g) Program. Si tratta di una sezione dell'*Immigration Nationality Act*, definito nel 1996, che prevede la possibilità per le autorità nazionali di siglare accordi con le amministrazioni locali per cooperazioni in materia di controlli dello status di residenza di persone migranti, con possibili costi operativi a carico delle amministrazioni locali legati, per esempio, alla formazione dei pubblici ufficiali locali in materia di arresto di potenziali migranti senza documenti (Lasch et al., 2018). In casi come questo, le azioni delle città santuario statunitensi hanno tra i loro scopi quello di riaffermare il proprio diritto a non partecipare in pratiche di questo tipo.

Se fino a ora abbiamo analizzato quelle azioni che fanno leva sull'autonomia degli enti locali e sugli interessi specifici che questi devono difendere e rappresentare, in alcuni casi le città non cooperano con le politiche migratorie perché le reputano lesive di tutti gli interessi dei cittadini. In base a questa lettura, alcuni provvedimenti federali approvati nell'ambito delle politiche migratorie dal governo federale sono considerati dannosi per la privacy di tutti i residenti delle comunità locali, a causa dell'invasività dei controlli di dati personali che essi autorizzano. Per questo motivo, tra le ragioni che sottendono alle iniziative delle città santuario statunitensi, sembra possibile identificare ragioni di carattere costituzionale, legate alla volontà delle amministrazioni locali di non partecipare nell'implementazione di politiche di dubbia legittimità democratica e, correlatamente, di fornire protezione nei confronti dei diritti fondamentali dei migranti senza documenti (Lenard, 2022). Come si vede, anche in questo caso, non sono solo gli interessi dei migranti a venire tutelati, ma sono parte di un'attenzione più generale alle garanzie che un sistema liberaldemocratico deve assicurare a tutte le persone, incluse quelle migranti.

Accanto a queste ragioni va considerato anche il proposito di garantire la coesione tra comunità e amministrazioni locali. Questo sembra essere il principale motivo che spinge alcune città statunitensi a adottare le pratiche ricordate sopra di erogazione di documenti identificativi municipali per mi-

granti irregolari. Infatti, si considera che l'erogazione di questi documenti abbia la funzione di mettere gli stessi al riparo dai controlli della polizia, allo scopo di aumentare il loro senso di sicurezza, il loro senso di appartenenza alla comunità locale e, quindi, la loro disposizione a partecipare alla vita pubblica della città (De Graauw, 2014).

Infine, le politiche cui le città santuario si oppongono sembrano avere la costante di esprimere una concezione securitaria delle politiche migratorie, oltreché una criminalizzazione della condizione stessa di persona migrante (Lasch et al., 2018). In questo senso, le azioni delle città santuario possono essere ovviamente intese anche come finalizzate a esprimere disaccordo verso la concezione di inclusione promossa dai governi nazionali e a proporre modelli di comunità alternativi più aperti e plurali (Bauder, 2017; Hayduk e Coll, 2018). Sebbene questo tipo di motivazione possa essere interpretato come sotteso a tutti tipi di iniziative favorite dalle città santuario, ciò sembra essere più presente nelle azioni di carattere più marcatamente pubblico, come azioni dimostrative e prese di posizione da parte di pubblici ufficiali (Lasch et al., 2018; Vacchelli e Roeschert, 2024).

Una volta determinato in modo più preciso come si presenti il fenomeno delle città santuario all'interno del contesto statunitense, è possibile stabilire in che misura questo si debba intendere come un fenomeno esclusivamente statunitense e quali siano le funzioni che le città santuario svolgono. È possibile mostrare come la ricostruzione empirica del fenomeno offerta ci permetta di identificare una concezione del significato politico dell'esperienza delle città santuario alternativa sia alle letture universaliste sia a quelle storiciste.

### *3. Il significato politico dell'azione delle città santuario: verso una concezione pluralista*

Partendo dalla ricostruzione dell'esperienza delle città santuario nel contesto statunitense fornita nella sezione precedente, possiamo ora introdurre quella che chiamiamo una concezione pluralista del fenomeno, secondo la quale:

- 1) Il fenomeno delle città santuario si manifesta all'interno di diversi sistemi politici in forme diverse e con diffe-

renti sfumature di significato, a seconda delle caratteristiche dei sistemi politici in cui si radica.

2) Le azioni delle città santuario hanno la costante di perseguire gli scopi, intesi non come subordinati l'uno all'altro ma come coesistenti e sistematicamente intrecciati, di esprimere l'agency politica delle amministrazioni locali, promuovere principi di giustizia universali in fatto di inclusione e rinforzare la coesione interna delle comunità locali.

Una simile lettura pluralista del fenomeno permette di superare i limiti delle interpretazioni universaliste e storiciste, come anche di mostrare perché le città santuario possono rappresentare un intervento realisticamente trasformativo che contrasti le politiche migratorie messe in atto dagli stati nazionali e la narrativa securitaria su cui si basano.

A supporto del primo punto, sembra possibile affermare che le azioni delle città santuario statunitensi trovano un analogo a livello europeo. È intuitivo che i tipi di azione più facilmente riproducibili siano quelli di carattere simbolico, che si manifestano negli spazi di azione politica più informale e quindi non dipendono dalle libertà legali che diversi sistemi politici riconoscono agli enti locali (Vacchelli e Roeschert, 2024). Più interessante è il fatto che vengono registrate – sebbene con proporzioni diverse – anche azioni portate avanti da amministrazioni locali europee riconducibili alle altre due categorie di iniziative riportate nella sezione precedente (opposizione alle pratiche di controllo dello status dei migranti e politiche che li includano nella vita sociale e politica). Per esempio, Kaufmann et al. (2022) affermano che politiche di santuario sono realizzate dal 27% delle 95 città europee più grandi, tra le quali, in prima linea, Amsterdam, Barcellona e Madrid. Queste includono, in primo luogo, politiche finalizzate a rendere più sicuro lo status di migranti senza documenti nella città sfruttando gli spazi di discrezionalità lasciati dalla legislazione nazionale, realizzate dal 5,3% delle città europee. Un esempio, a questo proposito, è rappresentato dalla politica *free in, free out* di Amsterdam, che permette ai migranti senza documenti di entrare e uscire liberamente dalle stazioni di polizia per denunciare crimini in qualità di vittime o testimoni. Questo intervento non è chiaramente simbolico ma presuppone un atteggiamento da parte dell'amministrazione locale di non-partecipazione in pratiche di rac-

colta dati di persone migranti utili al controllo del loro status di residenza.

Quelle attuate non sono, però, solo politiche che vogliono contrastare il sistematico controllo dei migranti senza documenti, ma mirano anche a includerli all'interno della rete sociale e politica facilitandone l'accesso ai servizi di protezione sociale di base. Quest'ultime includono politiche legate ai servizi per la casa, la sanità, la consulenza legale e sono realizzate dal 25,3% delle città europee rientranti nello studio – tra queste anche alcune città italiane come Genova, Milano, Bologna e Firenze (Kaufmann et al., 2022). Sebbene questi interventi non siano perfettamente equiparabili all'erogazione di documenti identificativi municipali – resa possibile dal sistema federale statunitense, diventando una specificità di quel contesto –, esse sembrano svolgere una funzione simile. Infatti, queste pratiche permettono di includere i migranti senza documenti, se non all'interno della vita politica delle comunità locali, nella loro vita pubblica più largamente intesa.

Questi esempi testimoniano che le azioni delle città santuario statunitensi non vengono riprodotte a livello europeo nell'esatta forma in cui queste si manifestano oltreoceano, ma riescono, in egual modo, a mantenere un legame di parentela con quelle portate avanti dalle città americane. A conferma di questo aspetto possiamo vedere come anche le motivazioni che si trovano alla base delle iniziative della città santuario statunitensi ed europee siano simili. Se è chiaro, infatti, che le politiche adottate per confermare la propria sovranità e autonomia rispetto allo stato federale dipendono da caratteristiche non replicabili nel contesto europeo (Hoye, 2020), la difesa della coesione sociale interna alle comunità locali e le motivazioni di carattere simbolico sono comuni ai due contesti.

A questo si aggiunga che alcuni studi evidenziano come le città, tanto a livello statunitense quanto a livello europeo, non siano semplici unità amministrative interamente subordinate alla discrezionalità politica del decisore nazionale ma, piuttosto, soggetti collettivi attivi dotati di una propria identità civica e, almeno in parte, di agency politica (Barber, 2013; de Shalit, 2018; Frick, 2024). Questo fatto va a supporto della tesi che l'ambizione di poter esprimere una propria identità civica sia un tratto caratteristico del tipo di comunità che

la città rappresenta. Su questa base è plausibile pensare che le politiche di santuario sviluppate dalle città europee possano esprimere l'interesse di queste realtà ad affermare la propria identità nella definizione di canali di inclusione delle persone migranti nella vita collettiva delle città stesse. Nel caso europeo, questo interesse non sarebbe da declinarsi nella forma forte di un'ambizione all'acquisizione di qualche tipo di sovranità. Tuttavia, pur in una forma più debole, esso sembra mantenere una somiglianza con i desideri di indipendenza che si registrano tra le motivazioni che sottendono alle iniziative di santuario all'interno del contesto statunitense.

Gli scopi di affermare l'agency delle amministrazioni locali, promuovere principi di giustizia e preservare la coesione interna alle comunità locali sembrano coesistere e intrecciarsi sistematicamente nelle iniziative di queste città, senza che vi sia, tra di essi, una precisa relazione di subordinazione. Infatti, sebbene queste motivazioni vengano normalmente riconosciute come tra i fattori che spiegano le azioni delle città santuario, gli studi oggetto di analisi in questo lavoro non sembrano fornire indicazioni forti a sostegno del fatto che una o più di queste motivazioni possano essere considerate come subordinate alle altre (Lasch et al., 2018; Kaufmann et al., 2018).

Viceversa, interpretare le azioni delle città santuario come finalizzate a organizzare una forma di contestazione democratica delle pratiche di controllo volute dai governi nazionali sembra una forzatura interpretativa che non trova conferme nella letteratura empirica di riferimento. A questo proposito, qualcuno potrebbe interpretare le azioni di membership burocratica favorite da alcune amministrazioni locali statunitensi come sfide alla sovranità nazionale in materia di definizione dei criteri d'inclusione nella comunità (Bauder, 2017; De Graauw, 2014; Hayduk e Coll, 2018). Tuttavia, queste azioni sembrano più finalizzate a facilitare l'inclusione sociale dei migranti senza documenti, anziché a ridefinire i confini dell'appartenenza politica (Lasch et al., 2018; Kaufmann et al., 2022; Hoye, 2020; Lenard, 2022). Nella misura in cui queste pratiche non danno accesso alla partecipazione politica *stricto sensu*, dunque, sembra difficile interpretarle come direttamente orientate ad affermare l'agency democratica delle persone migranti.

Detto questo, sebbene questa non sia la motivazione primaria che concorre a spiegare le azioni delle città santuario, può essere inclusa tra gli effetti che questi tipi di iniziative concorrono a produrre indirettamente. Per esempio, la produzione di documenti identificativi municipali promossa da alcune realtà locali statunitensi sembra avere l'effetto di rinforzare la loro capacità di fare istanze in spazi pubblici a difesa dei propri interessi (De Graauw, 2014). Queste pratiche di inclusione, pertanto, possono favorire un riscatto parziale dell'agency democratica delle persone migranti, intesa non nel senso stretto di una capacità di partecipare ai processi di decisione collettiva della comunità, ma nel senso ampio di una capacità di prendere parte alla vita pubblica della stessa. Qualcosa di simile può essere inteso accadere a livello europeo dove, sebbene le amministrazioni locali non possano produrre documenti identificativi per migranti, le pratiche di inclusione sociale promosse da alcune di queste realtà possono ricreare a più bassa intensità lo stesso tipo di ricostituzione dell'agency democratica dei migranti irregolari.

L'interpretazione del fenomeno offerta in questa sezione sembra presentare alcuni vantaggi, sia rispetto alle letture universaliste sia a quelle storiciste. Infatti, questa evita la forzatura di subordinare gli obiettivi di giustizia delle azioni delle città santuario a rivendicazioni di indipendenza da parte delle amministrazioni locali o viceversa. Allo stesso tempo, questa lettura è maggiormente capace di tenere in considerazione le manifestazioni europee del fenomeno, rendendo giustizia alle similitudini che intercorrono tra queste e le manifestazioni più marcatamente statunitensi, pur riconoscendo le linee di divaricazione tra esse. In questo senso, la lettura proposta permette di inquadrare il fenomeno delle città santuario come un fenomeno transnazionale, evitando di ridurlo a un unicum statunitense o di appiattirlo a fenomeno universale riproducibile all'interno di qualsiasi sistema politico nella stessa forma.

Proprio quest'ultimo punto permette di trarre alcune provvisorie e non esaustive conclusioni normative relative alla riproducibilità dell'esperienza delle città santuario nell'ambito della politica europea. L'analisi offerta, infatti, suggerisce che le azioni di santuario portate avanti dalle amministrazioni locali a protezione dei migranti senza docu-

menti siano un dispositivo di contrasto delle politiche restrittive approvate dai governi nazionali in materia disponibile anche nel panorama politico europeo.

Ovviamente questo fenomeno non può manifestarsi a livello europeo esattamente nella stessa forma in cui esso si presenta nell'ambito statunitense. Tuttavia, spazi di agency politica fruibili anche per sistemi in cui gli enti locali sono maggiormente subordinati alla sovranità del decisore nazionale possono essere identificati nelle aree di discrezionalità lasciate dalla legislazione statale. In questo senso, le opportunità per l'allargamento del margine d'azione degli enti locali per l'espressione della loro agency e per la protezione dei migranti senza documenti, nel caso europeo, sembra radicarsi nella quotidianità amministrativa di queste realtà.

A questo proposito, un esempio è rappresentato dalla già citata politica di *free in, free out* approvata da Amsterdam. Un altro esempio, immaginario ma verosimile, è proposto da Nuti e Badano (2024). Questi riportano un caso afferente al contesto italiano e risalente al 2018, anno in cui l'allora Ministro dell'Interno Matteo Salvini propose di condurre un censimento di tutte le persone Rom residenti in Italia, allo scopo di deportare chi fosse stato trovato senza permesso di soggiorno; la proposta non fu approvata. Tuttavia, Nuti e Badano affermano che se la misura fosse stata approvata, le amministrazioni locali avrebbero potuto adottare forme di sabotaggio soft della stessa senza rigettarla esplicitamente. Come, per esempio, rallentare volutamente l'espletamento delle pratiche amministrative richieste per la messa a terra del provvedimento. Questo tipo di azione costituirebbe, secondo la categorizzazione sopra ricostruita, una forma di non-cooperazione indiretta con le autorità pubbliche nazionali, e sarebbe perfettamente perseguibile anche all'interno di sistemi in cui gli enti locali hanno minore autonomia come l'Italia. Questo conferma come simili politiche rappresentino un intervento realistico e non particolarmente costoso, ma comunque significativamente trasformativo rispetto allo status quo.

Ovviamente, questa considerazione non deve essere intesa a suggerire che l'azione degli enti locali costituisca un antidoto perfetto all'attuazione di politiche migratorie restrittive approvate a livello nazionale. Infatti, è ben noto che le amministrazioni locali non sono sempre più aperte dei governi

centrali, ma talvolta riproducono al livello locale gli stessi atteggiamenti di chiusura e discriminazione verso persone migranti che si registrano a livello nazionale (Ambrosini, 2013). Tuttavia, l'analisi dell'esperienza delle città santuario e l'esplorazione delle sue possibilità di riproduzione in ambito europeo condotte in questo lavoro sembrano permettere di identificare nel contesto della politica locale uno dei piani su cui la partita per la promozione di modelli di inclusione più aperti e plurali possa essere giocata. Un piano, questo, più vicino alla vita ordinaria dei cittadini, sul quale le scelte quotidiane delle persone hanno maggiore probabilità di incidere e quindi di produrre esiti che siano politicamente significativi.

### *Bibliografia*

- Ambrosini, Maurizio *We are against a Multi-Ethnic Society: Policies of Exclusion at the Urban Level in Italy*, in "Ethnic and Racial Studies", 36(1), 2012, pp. 136-155.
- Badano, Gabriele e Nuti, Alasia, *Politicizing Political Liberalism. On the Containment of Illiberal and Antidemocratic Views*, Oxford University Press, Oxford 2024.
- Barber, Benjamin, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, Yale University Press, New Heaven and London 2013.
- Bauder, Harald, *Sanctuary Cities: Policies and Practices in International Perspective*, in "International Migration", 55(2), 2017, pp. 174-187.
- De Graauw, Els, *Municipal ID Cards for Undocumented Immigrants: Local Bureaucratic Membership in a Federal System*, in "Politics and Society", 42(3), 2014, pp. 309-330.
- De Shalit, Avner, *Cities and Immigration: Political and Moral Dilemmas in the New Era of Migration*, Oxford University Press, Oxford 2018.
- Frick, Verena, *Understanding the Democratic Promise of the City*, in "Philosophy and Social Criticism", 50(10), 2024, pp. 1591-1611.
- Hayduk, Ron e Coll, Kathrine, *Urban Citizenship: Campaigns to Restore Immigrant Voting Rights in the US*, in "New Political Science", 40(2), 2018, pp. 336-352.
- Hoye, J. Matthew, *Sanctuary Cities and Republican Liberty*, in "Politics and Society", 48(1), 2020, pp. 67-97.

- Kaufmann, David, Räss, Nora, Strebel, Dominique e Sager, Fritz, *Sanctuary Cities in Europe? A Survey of Urban Policies in Support of Irregular Migrants*, in "British Journal of Political Science", 52, 2022, pp. 1954-1962.
- Lasch, Christopher N., Chan, Linus R., Eagly, Ingrid V., Hynes, Dina Francesca, Lai, Annie, McCormick, Elizabeth M. e Stumpf, Juliet P., *Understanding Sanctuary Cities*, in "BCL Review", 59, 2018, pp. 1703-1774.
- Lenard, Patti Tamara, *Sanctuary as Democratic Non-Cooperation*, in "Politics, Philosophy and Economics", 21(3), 2022, pp. 291-312.
- Mancina, Peter, *Sanctuary Cities and Sanctuary Power*, in Jones, Reece (a cura di), *Open Borders: In Defense of Free Movement*, University of Georgia Press, Atene 2019, pp. 25-264.
- Manfredi-Sánchez, Juan Luis, *Sanctuary Cities. What Global Migration means for Local Governments*, in "Social Sciences", 9(8), 2020, pp. 146-162.
- Roy, Ananya, *The City in the age of Trumpism. From Sanctuary to Abolition*, in "Environment and Planning D: Society and Space", 37(5), 2019, pp. 761-778.
- Vacchelli, Elena e Roeschert, Franca, *Participation and Contested Forms of Citizenship in the City of Sanctuary*, in "Citizenship Studies", 28(4-5), 2024, pp. 424-443.

## Gli autori e le autrici

**Enrico Biale** insegna Filosofia politica e sociale presso l'Università del Piemonte Orientale dove dirige il Centro di ricerca MiDiS (Migrazioni, Diversità e Sviluppo Sostenibile). Si occupa di teoria della democrazia e della giustizia. Su questi temi ha pubblicato *Interessi democratici e ragioni partigiane. Una concezione politica della democrazia* (Il Mulino, 2018) e articoli su riviste quali *Political Theory*, *European Journal of Political Theory*, *Contemporary Political Theory*.

**Ian Carter** insegna Filosofia politica presso l'Università di Pavia. Si occupa di teoria politica normativa, in particolare dei concetti di libertà, eguaglianza e diritti. Le sue ultime ricerche riguardano il problema dell'eguaglianza di base e il rispetto per le persone. In anni recenti ha pubblicato articoli in riviste quali *Australasian Journal of Philosophy*, *Ethical Theory and Moral Practice*, *Notizie di Politeia*, *Quaderni di Scienza Politica*, e *Social Philosophy and Policy*.

**Eleonora Clerici** è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Pavia, nell'ambito del progetto "Inequality between Reality and Perception" (IneqPer). La sua attività di ricerca si concentra sullo studio delle disuguaglianze sociali e delle loro percezioni. I suoi interessi di ricerca comprendono inoltre l'analisi dell'esclusione sociale, della qualità della vita e dei processi di marginalizzazione socio-spaziale.

**Emanuela Dal Zotto**, sociologa, è attualmente ricercatrice a tempo determinato presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Pavia. I suoi interessi riguardano le migrazioni forzate, i sistemi di accoglienza e le pratiche di inclusione. Su questi temi svolge da diversi anni attività di ricerca, didattica e terza missione, collaborando con enti pubblici e del Terzo Settore. È tra i promotori della rete "ESCAPES – Laboratorio di Studi Critici sulle Migrazioni Forzate" e membro del Direttivo della sezione Vita Quotidiana dell'Associazione Italiana di Sociologia.

**Ilaria Galasso** è ricercatrice a tempo determinato presso University College Dublin, dove detiene un grant *Research Ireland* per il progetto "Deprived Health", che combina ricerca empirica, analisi filosofica e impegno sociale per comprendere e mitigare le barriere alla salute e al benessere in contesti di migrazione e privazione socio-economica. La sua ricerca verte sulle connessioni tra salute pubblica e giustizia sociale: si occupa di disparità sociali, determinanti sociali di salute, accessibilità dei servizi sanitari, inclusività della ricerca medica, e del concetto di responsabilità individuale e sociale.

**Ilkin Huseynli** è assegnista di ricerca in filosofia politica presso l'Università degli Studi di Pavia. Si occupa di libertà sociale, responsabilità causale e morale, volontarietà e migrazione. Ha pubblicato articoli in riviste quali *European Journal of Political Theory*, *The Southern Journal of Philosophy* e *Journal of Political Power*.

**Nevena Kulic** è professoressa associata presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Pavia e ricercatrice affiliata al cluster

“Politics of Inequality” dell’Università di Konstanz. I suoi principali ambiti di ricerca includono le disuguaglianze, le percezioni sociali, l’istruzione, la discriminazione e le politiche pubbliche. È principal investigator del progetto “Inequality between reality and perception: Socio-economic status, gender and immigration in Italy” (IneqPer).

**Debora Mantovani** è professoressa ordinaria presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell’Università di Bologna. I suoi interessi di ricerca comprendono i processi di integrazione scolastica e sociale dei giovani di origine straniera, le aspirazioni e le condizioni occupazionali dei giovani italiani e stranieri, i processi di segregazione scolastica e residenziale.

**Marco Miglino** è assegnista di ricerca in filosofia presso l’Università degli Studi del Piemonte Orientale. I suoi principali interessi di ricerca includono l’etica della migrazione, il problema del demos, il nazionalismo liberale e la legittimità democratica dell’esclusione dal diritto di voto basata sull’età. I suoi articoli sono apparsi sulle riviste *Biblioteca della Libertà* e *Ethical Theory and Moral Practice*.

**Valeria Ottonelli** insegna Filosofia Politica ed Etica Pubblica all’Università di Genova. I suoi principali interessi di ricerca vertono sulla teoria normativa delle istituzioni e della partecipazione democratica e sulla teoria della giustizia nelle migrazioni. Fra i suoi lavori, *I principi procedurali della democrazia* (Il Mulino, 2012) e, con Tiziana Torresi, *The Right Not to Stay* (Oxford University Press, 2022).

**Davide Pala** è assegnista di ricerca in teoria politica presso l’Università del Piemonte Orientale. Ha conseguito il suo dottorato in teoria politica presso la University of Manchester nel 2023. La sua ricerca verte su repubblicanesimo e diritti umani, e più recentemente anche su migrazione. I suoi articoli sono apparsi in *Journal of Ethics and Social Philosophy*, *Moral Philosophy and Politics*, e *Social Theory and Practice*.

**Angela Taraborrelli** insegna Filosofia Politica presso l’Università di Cagliari. La sua ricerca si concentra sul cosmopolitismo (*Hannah Arendt and Cosmopolitanism: State, Community, Worlds in Common*, Bloomsbury 2024) e sulla migrazione, con particolare attenzione all’integrazione civica dei migranti. In questo ambito ha pubblicato, tra gli altri, “Migrazione e integrazione. Il nuovo paradigma dell’integrazione civica” e “Integrazione dei/mle migranti e stato di diritto”, in Pantaleo-Siddi (a cura di), *The Rule of Law Crisis and Democratic Backsliding in the EU* (Giappichelli, 2025). Ha fondato e codirige la collana di studi cosmopolitici “L’albero delle direzioni” (Castelvecchi).

**Loris Vergolini** è professore associato presso l’Università di Bologna e ricercatore affiliato in FBK-IRVAPP. I suoi interessi di ricerca comprendono diversi ambiti, tra cui: l’analisi degli effetti di shock esogeni come le crisi economiche e la pandemica da Covid-19, lo studio delle disuguaglianze delle opportunità educative, delle condizioni degli studenti universitari, delle disuguaglianze sociali, della coesione sociale e degli aspetti culturali dell’invecchiamento.

**Gloria Zuccarelli** è assegnista di ricerca in filosofia politica presso l’Università del Piemonte Orientale. I suoi principali interessi di ricerca riguardano l’etica della migrazione – in particolare la migrazione forzata, lo smugling e le specificità di genere – e, più recentemente, le questioni di giustizia tra generazioni. I suoi articoli sono apparsi su *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, *Migration Studies* e *Political Philosophy*.

Finito di stampare presso  
Mediagraf S.p.A. – Noventa Padovana (Pd)  
nel mese di marzo 2026  
per conto di Fondazione Giangiacomo Feltrinelli