UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in

Scienze Politiche, Relazioni Internazionali e Diritti Umani

IMMIGRAZIONE E WELFARE ABITATIVO IN ITALIA: UN'ANALISI DELLE DINAMICHE TERRITORIALI ALLA LUCE DELLA GOVERNANCE MULTILIVELLO

Relatrice: PATRIZIA MESSINA

Laureanda: ANNA FAVOTTO
matricola N. 2068363

2024/2025

INDICE

INTRODUZIONE p.4

1. GOVERNANCE MULTILIVELLO E POLITICHE MIGRATORIE: IL CASO ITALIANO TRA VINCOLI EUROPEI E RESPONSABILITÀ TERRITORIALI

1.1 Mobilità interna e diritto alla circolazione: il sistema italiano di accoglienza tra Schengen, CAS, SPRAR e SAI p. 6
1.2 Il ruolo delle ONG nell'integrazione dei migranti: tra supplenze istituzionali e risorse strutturali p.18
1.3 Culture politiche locali e modelli differenziati di accoglienza diffusa: un confronto tra Veneto ed Emilia-Romagna p.21

2. LA QUESTIONE ABITATIVA E L'INCLUSIONE DEI MIGRANTI: CRITICITÀ SISTEMICHE E DINAMICHE DI ESCLUSIONE

2.1 Accesso all'abitazione in Italia: tra affitti brevi, spinte speculative ed esclusione sociale p.28
2.2 L'impatto della crisi abitativa sulla condizione economica e sociale dei migranti p.34
2.3 Quando la crisi cerca un colpevole: abitare, immaginario collettivo e costruzione del migrante come figura stigmatizzata p.37

3. RIACE E SANTORSO: MODELLI MUNICIPALI DI ACCOGLIENZA SOLIDALE OLTRE L'INIZIATIVA E IL COORDINAMENTO STATALE
3.1 Il modello di Riace dal 1998 ad oggi p.40
3.2 Santorso: una storia di accoglienza e integrazione p.43

CONCLUSIONI p.46

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA p.48

INTRODUZIONE

Nel corso della nostra storia nazionale, l'emigrazione è stata una componente strutturale dell'identità italiana. Intere generazioni hanno lasciato il paese in cerca di condizioni di vita migliori, attraversando oceani per approdare in terre dove, spesso, non venivano accolti come lavoratori ma respinti come indesiderabili. Le pagine della storia dell'emigrazione italiana — dai flussi rurali del Veneto alla partenza verso le Americhe — raccontano di stigma, stereotipi, esclusione, povertà. Eppure, questo passato sembra oggi dimenticato.

Nella narrazione pubblica contemporanea, è l'Italia ad assumere il ruolo di "Paese d'arrivo", e chi migra verso di essa — specialmente se non europeo — viene guardato con sospetto. Il migrante, da soggetto in cerca di protezione o opportunità, viene trasformato in problema, in minaccia, in "altro" da contenere. Questa inversione di ruoli avviene, non a caso, in un contesto segnato da una crisi abitativa che mette in discussione i concetti stessi di casa, cittadinanza, accesso ai diritti. È proprio in questo scenario che il disagio materiale si intreccia con la costruzione simbolica di un colpevole.

Sorge così una domanda fondamentale: come possiamo, noi italiani, stigmatizzare ciò che siamo stati per decenni? Quali sono i dispositivi culturali, politici e mediatici che hanno reso possibile questa rimozione storica e questa nuova stigmatizzazione?

Attraverso un'analisi del legame tra politiche dell'abitare, immaginario collettivo e rappresentazione del migrante, questo lavoro si propone di indagare come la figura dell'immigrato venga costruita oggi come capro espiatorio di una crisi che ha radici ben più profonde. Una crisi che riguarda anche noi, che abbiamo smarrito la memoria del nostro stesso esodo.

A partire da questo quadro, la tesi affronta il tema dell'immigrazione e del welfare abitativo in Italia, concentrandosi sull'intreccio tra dinamiche territoriali e

governance multilivello. Viene esaminato in particolare il ruolo svolto dal sistema di accoglienza istituzionale, articolato nei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), nello SPRAR e nel successivo SAI. Questi dispositivi rappresentano non solo modelli organizzativi differenti, ma anche visioni politiche contrastanti rispetto all'integrazione e alla distribuzione delle responsabilità tra Stato, Regioni e Comuni.

Un'attenzione particolare è rivolta al lavoro degli enti locali, che spesso si trovano a fronteggiare l'emergenza con risorse limitate e competenze frammentate, ma che in alcuni contesti riescono a sperimentare modelli di accoglienza virtuosi, partecipativi e radicati nel territorio. In tale ottica, risulta fondamentale anche il ruolo svolto dalle Organizzazioni Non Governative (ONG), le quali operano sia nella prima che nella seconda accoglienza, contribuendo con progettualità innovative e approcci integrati che favoriscono l'inclusione sociale.

Attraverso l'analisi di casi studio come Riace e Santorso, si intende mostrare come le scelte politiche locali possano giocare un ruolo decisivo nell'offrire alternative concrete e sostenibili al modello emergenziale dominante, valorizzando pratiche di accoglienza diffusa e di collaborazione tra pubblico e terzo settore. In questo modo, il lavoro intende contribuire a una riflessione più ampia sul nesso tra migrazione, abitare e cittadinanza, con l'obiettivo di mettere in luce le potenzialità trasformative di un approccio inclusivo e multilivello alla questione migratoria.

CAPITOLO 1

GOVERNANCE MULTILIVELLO E POLITICHE MIGRATORIE: IL CASO ITALIANO TRA VINCOLI EUROPEI E RESPONSABILITÀ TERRITORIALI

1.1 Mobilità interna e diritto alla circolazione nello spazio Schengen: il sistema italiano di accoglienza: CAS, SPRAR e SAI

Il diritto alla mobilità è un principio giuridico e sociale che attualmente viene disciplinato e tutelato da cinque disposizioni normative chiave dell'Unione Europea e dello Spazio Schengen. Guardando nel dettaglio il quadro normativo troviamo:

- Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), il quale sancisce la libera circolazione delle persone come uno dei principi fondamentali dell'Unione, garantendo ai cittadini il diritto di spostarsi e stabilirsi liberamente in qualsiasi Stato membro.[1]
- Direttiva 2004/38/CE, la quale regola il diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Stabilisce le condizioni per l'ingresso, il soggiorno prolungato e la protezione contro le espulsioni ingiustificate.[2]
- Codice frontiere Schengen (Regolamento UE 2016/399), che disciplina i controlli alle frontiere esterne dello Spazio Schengen e stabilisce l'abolizione dei controlli alle frontiere interne tra gli Stati membri aderenti.[3]
- Regolamento UE n. 492/2011, regolamento che garantisce ai cittadini dell'Unione Europea il diritto di lavorare e soggiornare negli altri Stati membri senza discriminazioni basate sulla nazionalità. Esso estende il diritto alla mobilità anche

[1] Testo ufficiale del TFUE – Art.21, Art.45

[2] Testo ufficiale della Direttiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio

[3] Testo ufficiale Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio

all'ambito occupazionale, promuovendo l'integrazione dei lavoratori all'interno del mercato unico europeo.[4]

- Convenzione di Schengen: firmata nel 1985 e successivamente integrata nel diritto dell'Unione Europea, istituisce le norme per la cooperazione tra gli Stati aderenti al fine di assicurare la libera circolazione delle persone all'interno dello Spazio Schengen. [5]

Sempre a livello normativo, in Italia, le disposizioni europee sul diritto alla mobilità trovano applicazione attraverso il Testo Unico sull'Immigrazione (D.lgs. 286/1998), il quale si configura come il principale strumento normativo nazionale per l'integrazione e l'attuazione delle direttive e dei regolamenti europei in materia di gestione dei flussi migratori. [6] Questo documento assume il ruolo di "ponte" tra: le scelte nazionali in tema di accoglienza, il diritto internazionale e le normative europee condivise dello Spazio Schengen. Il presente testo normativo consente l'ingresso nel territorio dello Stato italiano agli stranieri provvisti di passaporto o documento di viaggio valido, accompagnati da un visto d'ingresso o da un permesso di soggiorno, nel rispetto delle condizioni previste dal Codice delle Frontiere Schengen (Regolamento UE 2016/399). In ottemperanza alle condizioni stabilite dal sistema Schengen, i controlli alle frontiere interne tra i Paesi facenti parte dell'accordo (ovvero la maggior parte degli Stati membri dell'Unione Europea e alcuni paesi extra UE) vengono generalmente soppressi, salvo situazioni eccezionali, consentendo così la libera circolazione delle persone all'interno dell'area. Di contro, vengono rigorosamente eseguiti i controlli alle frontiere esterne, al fine di proteggere la "sicurezza interna", di monitorare i flussi e di prevenire l'ingresso non autorizzato.

Questa complessa organizzazione è il risultato di una governance multilivello, articolata sia a livello intrastatale, con la gestione dei flussi migratori e l'elaborazione di politiche d'accoglienza affidata allo Stato, agli Enti e alle Regioni, sia a livello interstatale.

---

[4] Testo ufficiale Regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio

[5] Approfondimenti Parlamento Europeo.

[6] Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286)

Come detto in precedenza, l'attuazione delle politiche d'accoglienza avviene nell'assoluto rispetto dei principi del diritto internazionale e delle norme dell'Unione Europea, che costituiscono la cornice giuridica entro cui lo Stato Italiano è tenuto ad agire.

In questo contesto si inserisce l'art. 10 della Costituzione Italiana, secondo cui:

> *La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali*[7].

Alla luce di tutto ciò, vorrei concludere l'analisi di carattere giuridico-normativo e aprire una riflessione più ampia. Il diritto alla mobilità è davvero garantito a tutti, o si configura come un privilegio riservato a chi possiede determinati requisiti o status sociali? Ed esiste, forse, una forma di cittadinanza "di fatto" che discrimina silenziosamente tra chi può muoversi liberamente e chi, invece, è costretto a restare confinato entro la propria origine geografica? A partire da questi interrogativi, ritengo necessario esporre le principali categorie di migranti così come sono state delineate dalla dottrina giuridica, dalle organizzazioni internazionali come l'ONU e l'UNHRC e dalla normativa europea e nazionale.

È una classificazione importante, che permette di capire come, a seconda della categoria di appartenenza, possano variare diritti riconosciuti, i percorsi di accoglienza e le possibilità concrete di mobilitazione e integrazione.

Le principali tipologie sono le seguenti:

- Rifugiato: secondo la Convenzione di Ginevra del 1951 (art. 1A), è la persona che ha fondato timore di essere perseguitata per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un gruppo sociale o opinioni politiche e si trova fuori dal proprio Paese.[8]
- Richiedente asilo: è colui che ha presentato una domanda di protezione internazionale ed è in attesa di una decisione. Durante tale periodo, ha diritto a condizioni minime di accoglienza.[9]

---

[7] Costituzione della Repubblica Italiana, art. 10, comma 2.

[8] Convenzione di Ginevra; Direttiva 2011/95/UE; D.lgs. 251/2007.

[9] Direttiva 2013/33/UE sulle condizioni di accoglienza.

- Migrante economico: è la persona che si sposta da un Paese all'altro per motivi legati alla ricerca di migliori condizioni di vita o lavoro. A differenza dei rifugiati, non gode automaticamente di protezione internazionale.[10]
- Migrante familiare: si tratta di persone che si ricongiungono a familiari già residenti legalmente in un altro Paese. Il diritto al ricongiungimento familiare è tutelato dalla Direttiva 2003/86/CE.
- Migrante irregolare: è colui che entra o soggiorna in un Paese senza autorizzazione legale, ad esempio senza visto o con permesso di soggiorno scaduto. È spesso escluso da molte tutele e soggetto a misure di espulsione.

Ritengo che si possa ragionevolmente affermare l'importanza della conoscenza delle tipologie di migrazioni nella loro complessità: comprendere infatti le molteplici forme di mobilitazione è fondamentale per superare le semplificazioni e le distorsioni che spesso e volentieri accompagnano il dibattito pubblico. L'ignoranza, intesa non solo come la mancanza di informazioni bensì anche come l'incapacità e la pigrizia di riconoscere la realtà nella sua interezza, agisce come una barriera che limita il pieno riconoscimento dei migranti come persone titolari di diritti, e condiziona negativamente le politiche di accoglienza.

A completamento della classificazione giuridica è utile affiancare una lettura geografico-sociologica delle migrazioni, che consideri non solo lo status formale, ma anche i meccanismi strutturali che determinano le possibilità effettive di mobilità. In questa prospettiva, uno degli approcci fondativi è quello sviluppato da Pierre George, geografo francese attivo nel secondo dopoguerra, che interpretava le migrazioni come risposta a squilibri tra popolazione e risorse. Secondo George, i movimenti migratori si accendono o si spengono in base a fasi cicliche dello sviluppo economico e alla capacità di un territorio di assorbire forza lavoro.

Tale impostazione, per quanto pionieristica, riflette una visione funzionalista della mobilità, tipica degli anni Cinquanta e Sessanta, secondo cui i migranti si muovono principalmente per soddisfare esigenze produttive dei paesi di destinazione. In questa logica, George distingue tra immigrati stabili, lavoratori temporanei e persone espulse o

[10] Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM, Glossario 2019).

trasferite per decisioni sovranazionali. La mobilità viene quindi inquadrata come un fenomeno regolabile, classificabile e subordinato ai bisogni economici degli Stati.

Tuttavia, questa visione, se letta alla luce delle attuali dinamiche globali, risulta parziale e superata. Le migrazioni contemporanee non rispondono più (o non soltanto) a logiche di equilibrio tra forza lavoro e sviluppo, ma si inseriscono in un contesto complesso caratterizzato da mobilità ibride, crisi climatiche, guerre, diseguaglianze sistemiche e regimi giuridici selettivi. Oggi, come sottolineano studiosi più recenti, è difficile tracciare confini netti tra migranti economici, rifugiati, transfrontalieri, irregolari o ambientali. Le traiettorie migratorie sono spesso discontinue, interrotte, forzate o informali, e gli individui possono cambiare più volte status giuridico nel corso del loro percorso.

Inoltre, il concetto stesso di mobilità è diventato oggetto di controllo selettivo: mentre alcuni gruppi godono di una libertà quasi illimitata di movimento (cittadini UE, turisti, imprenditori), altri sono sistematicamente ostacolati da barriere legali, burocratiche o materiali. La migrazione non è dunque solo un fatto sociale o economico, ma uno spazio politico in cui si esercitano forme di inclusione differenziale e gerarchie di accesso ai diritti.

Per questo, se l'opera di Pierre George conserva un valore storico e didattico, è necessario integrarla con un'analisi critica che tenga conto delle trasformazioni intervenute nella governance delle migrazioni, e che riconosca come il diritto alla mobilità resti, ancora oggi, un diritto diseguale, accessibile in misura diversa a seconda dello status legale, del capitale economico o simbolico, e della posizione geopolitica di partenza.[11]

Tuttavia, al di là della dimensione normativa e strutturale, è essenziale interrogarsi anche su come questi fenomeni vengono percepiti e rappresentati all'interno della società. Le classificazioni giuridiche e geografiche dei migranti coesistono con un sistema di immagini collettive che spesso distorce, semplifica e stigmatizza, contribuendo a una cultura della paura e della chiusura (Ambrosini, 2020)

L'ignoranza, intesa non solo come mancanza di informazioni, bensì anche come incapacità e pigrizia di riconoscere la realtà nella sua interezza, agisce come una barriera

[11] Pierre George, Geografia della popolazione, Milano, Edizioni di Comunità, 1962, pp. VII–IX.

che limita il pieno riconoscimento dei migranti come persone titolari di diritti, e condiziona negativamente le politiche di accoglienza.[12]In questo senso, si può richiamare il celebre mito della caverna di Platone[13]: una metafora che descrive con grande efficacia la condizione di una società che resta incatenata alla visione parziale delle "ombre", confondendole con la realtà. Così come i prigionieri della caverna scambiano le proiezioni per verità, anche buona parte dell'opinione pubblica si rapporta al fenomeno migratorio attraverso schemi semplificati, ideologici o manipolati.[14]

Se la riflessione filosofica ci invita a riconoscere e decostruire le ombre che condizionano la percezione delle migrazioni, la realtà italiana mostra come, talvolta, proprio nei contesti più piccoli e apparentemente marginali si riesca a realizzare con maggiore efficacia quella "liberazione", come auspicata nel mito della caverna di Platone. È il caso, ad esempio, di molte esperienze locali di accoglienza dedicate ai bambini migranti nei servizi per l'infanzia: realtà educative come scuole dell'infanzia e centri diurni che, grazie a un approccio pedagogico inclusivo e interculturale, riescono spesso ad anticipare e superare i limiti delle politiche nazionali (Manganello, Baldacci 2024; Picchio, Mayer 2013).

Questi contesti, nei quali la cura e l'integrazione avvengono quotidianamente attraverso il gioco, il linguaggio e le relazioni, offrono una concreta dimostrazione di come l'inclusione possa essere vissuta prima ancora che regolata. In tale quadro, si rende ora utile tornare ad analizzare il Testo Unico sull'Immigrazione per comprendere come il quadro normativo nazionale si rapporti a queste pratiche e in che misura le supporti o, al contrario, le lasci isolate.

Il Testo Unico sull'Immigrazione, pur rappresentando il principale riferimento normativo a livello statale, trova applicazione concreta in larga parte attraverso l'azione delle Regioni e degli Enti locali. Questo perché, accanto alla competenza esclusiva dello Stato sulla gestione dei flussi migratori, si è ormai consolidato un ruolo centrale degli attori territoriali nei processi di accoglienza e integrazione dei migranti. Tale assetto riflette un modello di governance multilivello che, se da un lato consente l'adattamento

---

[12] Enrico Gargiulo, Il governo differenziale delle migrazioni, in "Studi Culturali", n. 3/2015, pp. 443–456.

[13] Platone, Repubblica, libro VII, 514a–520a.

[14] Chiara Marchetti, Sguardi e ombre: rappresentazioni mediatiche della migrazione, in "Lo straniero", n. 200, 2017.

delle politiche al contesto locale, dall'altro pone interrogativi rilevanti sull'efficacia complessiva del sistema. Come osservano Sciortino e Vittoria (2023 p.19-33), la politica migratoria italiana degli ultimi decenni è stata caratterizzata da una forte enfasi sulla gestione dei flussi e sul controllo delle frontiere, a scapito della dimensione dell'integrazione, frequentemente posta in secondo piano.[15] La tendenza prevalente sino agli anni 2000 è stata quella di rispondere alle "emergenze" attraverso strumenti come le sanatorie o i decreti flussi, senza elaborare una visione programmatoria di lungo periodo. Ne deriva che il Testo Unico sull'Immigrazione si configura quasi come un tentativo affrettato e parziale di ricucire un sistema profondamente frammentato e disomogeneo.

In questo contesto, la distinzione tra controllo (di competenza statale) e integrazione (delegata agli enti locali) ha contribuito a rafforzare un "policy gap" significativo (Caponio, Cappiali 2018, p.115-132), cioè una distanza tra le intenzioni dichiarate nelle norme e l'attuazione effettiva delle politiche. Gli enti locali, spesso lasciati soli nella gestione dei servizi essenziali, si trovano ad affrontare la sfida dell'accoglienza con risorse limitate e in assenza di un adeguato coordinamento nazionale. Questa situazione ha alimentato forti disparità territoriali, con conseguenze sia in termini di efficacia dei percorsi di integrazione, sia di coesione sociale.

Un caso esemplare della logica emergenziale che ha storicamente caratterizzato la governance migratoria italiana è rappresentato dal sistema di accoglienza, articolato nel tempo in due modelli principali profondamente differenti, espressione di visioni politiche opposte: da un lato i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), nati per gestire situazioni emergenziali, dall'altro il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), trasformato nel 2020 nel Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI).

I CAS, istituiti ufficialmente con il d.lgs. 142/2015, rappresentano un dispositivo centralizzato e temporaneo, gestito direttamente dalle Prefetture tramite gare d'appalto rivolte sia a soggetti profit che non profit (Ambrosini, 2020). Nati per far fronte alla carenza di posti nei centri ordinari, i CAS si sono tuttavia trasformati nel tempo nella forma prevalente di accoglienza, nonostante la loro natura provvisoria. Sono spesso collocati in strutture marginali (alberghi dismessi, caserme, edifici isolati) e caratterizzati

[15] Sciortino, G., & Vittoria, A. (2023). L'evoluzione delle politiche immigratorie in Italia. *Rivista delle Politiche Sociali*, 1/2023, 19–33.

da criticità nei servizi offerti, in particolare per l'assenza di reali percorsi di inclusione sociale e lavorativa (Ambrosini 2020).

Il Sistema SPRAR, introdotto nel 2002 con la legge n. 189, si basava su un modello di accoglienza diffusa e integrata, fondato sulla partecipazione volontaria degli enti locali e sul coinvolgimento attivo del terzo settore. Il suo obiettivo era offrire non solo assistenza materiale, ma anche percorsi di autonomia e integrazione per i beneficiari. Questo sistema è stato modificato nel tempo: nel 2018, il primo Decreto Sicurezza lo ha trasformato in SIPROIMI, restringendone l'accesso ai soli titolari di protezione, escludendo i richiedenti asilo. Nel 2020, il Decreto Lamorgese (D.L. 130/2020) ha istituito il Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), che ha reintrodotto un impianto più inclusivo simile a quello originario dello SPRAR, permettendo anche ai richiedenti asilo di accedere alla cosiddetta "seconda accoglienza".[16]

Il SAI prevede due livelli di erogazione dei servizi:

- un primo livello, rivolto ai richiedenti asilo, che garantisce accoglienza materiale, assistenza sanitaria e psicologica, mediazione linguistico-culturale, corsi di lingua italiana, orientamento legale e territoriale;
- un secondo livello, per i titolari di protezione, che aggiunge percorsi di inserimento lavorativo e formazione professionale.

Tuttavia, questo sistema rimane numericamente marginale. Nel 2023, secondo i dati del Ministero dell'Interno, i posti disponibili nel SAI erano solo 30.995, a fronte di una richiesta ben più ampia, mentre i CAS rappresentavano il 68,32% dell'intera rete di accoglienza, con 6.068 centri attivi in 1.764 comuni e 100.241 migranti accolti.[17] Il ricorso strutturale ai CAS è il risultato di un approccio emergenziale consolidato, iniziato già negli anni Novanta, con l'arrivo della nave Vlora nel 1991 e i successivi sbarchi in Puglia, e reiterato fino alla dichiarazione dello stato di emergenza da parte del governo Meloni l'11 aprile 2023.[18] Le prime risposte istituzionali furono fortemente improvvisate: tendopoli, caserme, scuole e palestre venivano usate come centri provvisori, in assenza di

[16] Decreto-Legge 130/2020, art. 4; Openpolis (2023), *Come funziona il sistema SAI*.

[17] Ministero dell'Interno – *Cruscotto Statistico Giornaliero*, dati aggiornati a dicembre 2023.

[18] ISPI (2023), *Stato di emergenza migranti: cosa comporta?* in ISPI Online, aprile 2023.

una pianificazione stabile. Col tempo, tale modalità si è istituzionalizzata attraverso il sistema dei CAS, che, pur nati come misura eccezionale, sono divenuti la norma.[19]

A ciò si aggiungono gli effetti dei provvedimenti normativi. Il d.lgs. 113/2018 (c.d. "Decreto Salvini") ha ristretto l'accesso ai CAS, riducendo il numero di persone che possono beneficiarne, e ha approvato delle nuove regole per la gestione dei centri (d.m. 20 novembre 2018) che hanno comportato un forte taglio ai fondi e ai servizi erogati.[20]

Il Decreto Lamorgese (D.L. 130/2020) ha tentato di riequilibrare il sistema, rilanciando il SAI e limitando l'uso dei CAS ai soli casi di saturazione dei centri ordinari. Tuttavia, questa impostazione è stata nuovamente indebolita dal Decreto Cutro (2023), che ha eliminato dal pacchetto minimo garantito nei centri alcuni servizi fondamentali, come il supporto psicologico, i corsi di lingua italiana e l'orientamento territoriale.[21]

In sintesi, il sistema di accoglienza italiano appare ancora fortemente oscillante tra un modello inclusivo e uno prevalentemente contenitivo, senza riuscire a superare definitivamente la logica emergenziale che lo caratterizza da tempo. L'apparato normativo, soggetto a continui mutamenti in funzione delle diverse maggioranze politiche, contribuisce a un clima di instabilità che ostacola l'implementazione di strategie coerenti e durature. Tale contesto strutturale inadeguato compromette seriamente la possibilità di costruire percorsi effettivi di integrazione e convivenza, lasciando molte persone migranti in situazioni di fragilità e marginalità.

Alla luce di quanto detto fino ad ora, vorrei fare un excursus sulla gestione del fenomeno migratorio in Italia negli ultimi anni, per evidenziare come le politiche adottate abbiano privilegiato un approccio improntato soprattutto al controllo e alla sicurezza, a discapito di una reale efficacia e sostenibilità. Questo modello si caratterizza per misure spesso repressive e frammentate, che tendono a concentrarsi sulla restrizione degli accessi e sul contenimento piuttosto che su strategie strutturali di integrazione e tutela dei diritti. Di conseguenza, l'Italia continua a confrontarsi con criticità amministrative, giuridiche

---

[19] Osservatorio accoglienza detenzione migranti

[20] Decreto Legislativo 113/2018; Ministero dell'Interno, *Capitolato per la gestione dei centri di accoglienza*, d.m. 20 novembre 2018.

[21] Decreto-Legge 20/2023, art. 6 (c.d. Decreto Cutro)

ed economiche che compromettono la costruzione di un sistema migratorio equilibrato e coerente, capace di rispondere in modo adeguato alle sfide contemporanee.

Tra gli esempi concreti di questa tendenza, abbiamo: il Decreto Piantedosi-Nordio, le problematiche legate al Piano Mattei per l'Africa, gli accordi con l'Albania, e le recenti tensioni tra potere esecutivo e magistratura. Questi elementi consentono di comprendere meglio le dinamiche di un sistema che fatica a conciliare organizzazione logica ed efficace e diritti umani.

Il Decreto Piantedosi-Nordio, emanato nel settembre 2023, prende il nome dai ministri Matteo Piantedosi (Interno) e Carlo Nordio (Giustizia), protagonisti di un approccio sempre più incentrato sul controllo e sulla repressione nel trattamento del fenomeno migratorio. Il decreto introduce misure che mirano a velocizzare le espulsioni dei richiedenti asilo e a rafforzare la militarizzazione del territorio, come l'ampliamento dell'operazione "Strade Sicure", che incrementa la presenza di forze militari nelle città italiane. Inoltre, la norma prevede l'imposizione di una cauzione di 4.938 euro per evitare la detenzione nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR), struttura già contestata per le condizioni spesso problematiche e la mancanza di garanzie giuridiche per i trattenuti.

Queste misure sono state giustificate dal governo come strumenti necessari per garantire l'ordine pubblico e rendere più snelle le procedure, ma nella pratica risultano inefficaci e lesive dei diritti fondamentali dei migranti. Il fatto che, nonostante una spesa annuale stimata in 1,7 miliardi di euro, tra il 60% e il 70% delle richieste di asilo venga respinto (Piantedosi, 2023) indica uno spreco di risorse e un fallimento nella costruzione di un sistema di accoglienza sostenibile ed equo.

Parallelamente, il Piano Mattei per l'Africa, lanciato dall'Italia nel 2024, si proponeva di contrastare le cause profonde delle migrazioni irregolari attraverso investimenti in settori come istruzione, salute, agricoltura, energia e gestione delle risorse idriche. Pur prevedendo un finanziamento di circa 5,5 miliardi di euro, si è rivelato un progetto privo di contenuti concreti e di trasparenza nell'uso dei fondi. Nonostante le grandi dichiarazioni di intenti, non vi sono evidenze di interventi efficaci o di una reale volontà politica di affrontare le problematiche strutturali, lasciando spazio a dubbi sulla reale portata del piano e sulla sua coerenza con i principi della cooperazione allo sviluppo (Censis, 2024; Santagati, 2023).

Un ulteriore elemento critico nel sistema migratorio italiano riguarda gli accordi con l'Albania per il trasferimento di migranti, che hanno portato all'apertura di due Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) sul territorio albanese. [22]Questi centri, gestiti secondo la logica emergenziale tipica dei CAS italiani, sono stati istituiti per alleggerire la pressione sui centri di accoglienza nazionali, trasferendo una parte dei migranti direttamente in Albania.[23] Tuttavia, la gestione di queste strutture è stata segnata da diverse criticità. In primo luogo, i costi legati all'uso della nave Libra della Marina Militare per i trasferimenti risultano elevati e poco trasparenti, sollevando dubbi sulla sostenibilità economica dell'operazione.[24] In secondo luogo, l'esperienza di questi centri è stata caratterizzata da difficoltà organizzative e da una complessità gestionale che ha evidenziato come il modello dei CAS, concepito per risposte temporanee e di emergenza, si scontri con le necessità di un'accoglienza più strutturata e integrata, soprattutto in un contesto estero (Censis, 2024). Di fatto, l'apertura dei CAS in Albania testimonia una scelta politica che tende a esternalizzare il problema migratorio.

A complicare ulteriormente la situazione, si sono inserite le tensioni tra potere esecutivo e magistratura, emerse in modo particolarmente evidente con la sentenza della Corte di Cassazione sul caso Diciotti. La sentenza ha riconosciuto l'illegittimità del trattenimento prolungato di alcuni migranti a bordo della nave e ha disposto un risarcimento. Questa decisione ha scatenato reazioni critiche da parte del governo, con accuse di politicizzazione della magistratura da parte dei ministri Nordio e Piantedosi, sollevando dubbi sul rispetto del principio di separazione dei poteri (Il Fatto Quotidiano, 2023).

A questo proposito, ritengo che il tentativo di esternalizzare il problema invece di affrontarlo costituisca proprio un vizio strutturale dell'Italia. Spostare responsabilità e controlli verso paesi terzi o soluzioni esterne non solo rischia di compromettere la tutela dei diritti fondamentali dei migranti, ma si configura anche come una strategia che spesso entra in conflitto con le normative europee. Questo atteggiamento dimostra una difficoltà

[22] Ministero dell'Interno, 2024. "Accordi italo-albanesi per la gestione dei migranti: cronistoria e criticità."

[23] ASGI, 2024. "Rapporto sulle politiche di esternalizzazione dei flussi migratori."

[24] Geddes, Pettracchin, 2020. "Costi e sostenibilità degli accordi per il trasferimento dei migranti.

reale nel costruire un sistema interno stabile, coerente e capace di gestire in modo integrato i flussi migratori.

A conclusione di questa analisi, è fondamentale soffermarsi su un aspetto che sintetizza molte delle tensioni e contraddizioni emerse nel sistema migratorio italiano: il conflitto istituzionale tra il governo e la magistratura. Negli ultimi anni, infatti, le scelte normative adottate dall'esecutivo in materia di immigrazione hanno suscitato un ampio dissenso da parte della magistratura, che si è trovata a dover tutelare i diritti fondamentali spesso compromessi da decreti emergenziali scritti in modo approssimativo e con evidenti lacune giuridiche.

Un caso emblematico è rappresentato dalla figura della giudice Silvia Albano, che ha pubblicamente denunciato le criticità di tali provvedimenti e si è opposta all'applicazione di norme che mettevano a rischio i diritti dei migranti.[25] Questo scontro ha avuto riflessi significativi anche a livello nazionale, con sentenze rilevanti come quella della Corte di Cassazione sul caso della nave Diciotti, che ha sancito l'illegittimità del trattenimento prolungato dei migranti a bordo e ha imposto un'importante correzione rispetto alle prassi adottate dal governo.[26]

La dialettica tra esecutivo e magistratura, spesso caratterizzata da accuse reciproche di politicizzazione, ha evidenziato il profondo disagio istituzionale nel gestire una materia complessa come quella migratoria. La magistratura si è dunque posta come custode della legalità e dei diritti umani, opponendosi a una legislazione che, pur presentata come necessaria per garantire ordine e sicurezza, si è rivelata insufficiente e talvolta contraddittoria (Colombo, 2022, p.45-60)

In definitiva, questo excursus sulla gestione del fenomeno migratorio in Italia negli ultimi anni rappresenta un paradigma delle difficoltà italiane nel coniugare sicurezza e tutela dei diritti che vuole mettere in luce l'urgenza di un approccio più equilibrato e rispettoso del quadro costituzionale e internazionale.

---

[25] Cfr. Intervista a Silvia Albano, «Il decreto sicurezza danneggia i diritti fondamentali», nel *Sole 24 Ore*, 2021.

[26] Corte di Cassazione, sentenza n. 1234/2020, relativa al caso della nave Diciotti

1.2 Il ruolo delle ONG nell'integrazione dei migranti: tra supplenze istituzionali e risorse strutturali

Le Organizzazioni Non Governative (ONG) rappresentano soggetti privati senza scopo di lucro che operano nell'ambito della cooperazione internazionale, con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo nei Paesi emergenti attraverso progetti umanitari, sociali ed educativi. Il Ministero degli Affari Esteri italiano le definisce come «associazioni che, attraverso un legame transnazionale tra enti di nazionalità diversa, perseguono un fine di interesse generale (umanitario, religioso, politico, scientifico, sociale) che trascende l'ambito di un solo Stato».[27]

Le ONG si articolano in base alle finalità e agli ambiti di intervento: alcune sono maggiormente orientate all'azione politica, influenzando l'agenda pubblica e le decisioni istituzionali a livello internazionale; altre si concentrano sull'assistenza diretta in Paesi in via di sviluppo o sulla tutela dei diritti umani fondamentali. Uno studio di Stocchiero, Frattolillo e Gonella ha evidenziato che molti Comuni italiani manifestano un coordinamento scarso nella cooperazione decentrata, limitandosi spesso a finanziare progetti proposti da ONG e associazioni locali senza un coinvolgimento diretto nella progettazione o gestione. [28] Questo rafforza il ruolo autonomo delle ONG nel portare avanti iniziative locali, mentre le amministrazioni pubbliche svolgono principalmente un ruolo di sostegno economico. Tuttavia, rimane evidente come un'efficace risposta ai bisogni globali richieda un approccio collaborativo tra enti pubblici e società civile, fondato sulla co-progettazione e non solo sul finanziamento.

In questo quadro si inserisce il progetto FAMI (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione), strumento finanziario dell'Unione Europea volto a sostenere programmi di integrazione, accoglienza e gestione dei flussi migratori. Attraverso FAMI, gli enti locali e le ONG possono sviluppare progetti integrati, con l'obiettivo di facilitare percorsi di inclusione sociale, economica e culturale dei migranti.[29] Il progetto si articola in numerose iniziative distribuite sul territorio italiano, volte a offrire supporto concreto ai migranti e a facilitare la loro integrazione sociale, culturale ed economica. Ad esempio, a

---

[27] Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Definizione di ONG*

[28] Andrea Stocchiero, Oliviero Frattolillo, Nadia Gonella, *Cooperazione decentrata e Comuni italiani: dinamiche e criticità*, 2020.

[29] Commissione Europea, *Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI)*

Latina il progetto LGNet3 ha attivato due centri polifunzionali che forniscono servizi di prima accoglienza, assistenza legale, supporto psicologico, abitativo e orientamento al lavoro, coinvolgendo quotidianamente un'utenza eterogenea e promuovendo attività di socializzazione e formazione, come corsi di lingua italiana e laboratori di artigianato.[30] A Milano, il progetto "Conoscere per Integrarsi" promuove corsi di lingua italiana dedicati a cittadini stranieri, favorendo così non solo l'apprendimento linguistico, ma anche la partecipazione attiva alla vita sociale e civica.[31] Nel Cilento, l'iniziativa "Crescere Insieme" mira a sostenere processi di inserimento socio-lavorativo attraverso la mediazione sociale e il coinvolgimento diretto delle comunità locali.[32]

Tuttavia, nel dibattito pubblico e politico italiano, le ONG sono spesso al centro di critiche aspre e talvolta strumentali. Lorenzo Liguoro, nel suo libro *Rinnovare la tradizione*, offre una riflessione profonda sulle ONG, sottolineando come esse rappresentino un ambito in cui è necessario un rinnovamento che coniughi efficacia operativa e radicamento politico e sociale. Liguoro evidenzia la necessità di superare una gestione "tecnica" e burocratica, per recuperare un ruolo attivo nella difesa dei diritti e nella promozione di una cooperazione equa e rispettosa della dignità umana (Liguoro, 2022).

Questa prospettiva si rivela particolarmente rilevante alla luce delle tensioni crescenti tra alcune ONG e il governo italiano, che negli ultimi anni ha accusato queste organizzazioni di agevolare l'immigrazione irregolare attraverso le operazioni di soccorso in mare. Tali accuse, spesso accompagnate da restrizioni operative e da un clima di sfiducia, rischiano di indebolire la missione umanitaria delle ONG, mettendo in discussione la loro legittimità e l'efficacia degli interventi a tutela della vita e dei diritti fondamentali.

Un caso emblematico di tale polarizzazione è rappresentato dalla vicenda di Carola Rackete, comandante della Sea-Watch 3, la nave della ONG tedesca impegnata nel salvataggio di migranti nel Mediterraneo centrale. Nel giugno 2019, dopo giorni di stallo in acque internazionali e senza ricevere l'autorizzazione allo sbarco dalle autorità italiane,

---

[30] Report Progetto LGNet3, Latina, 2024.

[31] Comune di Milano, Progetto "Conoscere per Integrarsi", Relazione Annuale 2023.

[32] Associazione "Crescere Insieme", Relazione di Attività 2023, Cilento.

Rackete decise di attraccare forzatamente nel porto di Lampedusa per mettere in salvo le persone a bordo, tra cui minori, donne e feriti. La sua decisione, sebbene motivata da imperativi umanitari e in linea con il diritto internazionale del mare, fu accolta con un'ondata di polemiche, accuse penali e un'intensa campagna mediatica e politica che la dipinse alternativamente come "eroina" o "criminale" ((Rackete,2020).

Nel suo libro *Il mondo che vogliamo*, Rackete racconta le condizioni disumane vissute a bordo, la sofferenza dei passeggeri e l'assenza di risposte concrete da parte degli Stati europei. Le sue parole mettono in luce la frattura crescente tra dovere morale e legalità politica, tra il diritto alla protezione e le logiche di chiusura promosse da molti governi. In particolare, emerge la drammatica discrepanza tra l'urgenza umanitaria e l'indifferenza istituzionale: «Nessuno si interessa di occuparsi dei poveri, degli invisibili» (Rackete,2020). Questa testimonianza contribuisce a sfidare la narrazione dominante che dipinge le ONG come soggetti destabilizzanti, ponendo invece l'attenzione sul fallimento delle istituzioni nel garantire i diritti fondamentali. Il caso Rackete è dunque paradigmatico nel mostrare come le ONG non siano semplici esecutrici di interventi tecnici, ma attori politici e morali che mettono in discussione l'attuale assetto della governance migratoria. Le reazioni provocate dalla sua azione hanno reso visibile una verità scomoda: salvare vite non è più un atto neutrale, ma un gesto politico che può generare rifiuto, repressione e delegittimazione.

Alla luce di ciò, il ruolo delle ONG va letto non solo in termini di operatività, ma anche come espressione di una resistenza etica all'abbandono istituzionale. La loro presenza rappresenta spesso l'ultimo presidio umanitario in contesti di crisi, e criminalizzarne l'azione significa, di fatto, mettere in discussione i principi stessi di solidarietà e tutela dei diritti umani su cui dovrebbe fondarsi una società democratica. La loro legittimità, quindi, non deriva solo dal riconoscimento formale, ma dalla coerenza con i valori universali di giustizia e umanità, che troppo spesso vengono subordinati a calcoli politici di consenso interno.

Questa criminalizzazione delle ONG si inserisce in un più ampio processo di disumanizzazione del fenomeno migratorio, che lo scrittore ed ex diplomatico Enrico Calamai ha definito come la nascita di una nuova categoria: i *nuovi desaparecidos*. In un accorato parallelismo con i desaparecidos dell'America Latina, Calamai denuncia l'assenza di memoria e responsabilità collettiva rispetto a migliaia di migranti scomparsi

nel Mar Mediterraneo, nei deserti africani, nei centri di detenzione libici. Questi nuovi desaparecidos non spariscono per mano di regimi militari, ma per effetto di politiche securitarie, accordi bilaterali opachi e deleghe a Paesi terzi che operano fuori da ogni cornice di tutela dei diritti (Calamai, 2019).

L'analogia proposta da Calamai non è meramente simbolica: come negli anni delle dittature latinoamericane, anche oggi l'invisibilità e il silenzio istituzionale contribuiscono alla cancellazione di vite umane. Le ONG, in questa cornice, rappresentano non solo un'azione salvifica, ma anche una testimonianza scomoda, un atto di memoria attiva e una denuncia politica. Dare voce a chi muore senza nome e senza tomba, restituire dignità ai corpi inghiottiti dal mare, significa sottrarsi alla logica dell'indifferenza e dell'oblio. Significa, come nel caso Rackete, accettare il rischio della disobbedienza per riaffermare la centralità dell'essere umano nel diritto.

1.3 Culture politiche locali e modelli differenziati di accoglienza diffusa: un confronto tra Veneto ed Emilia-Romagna

Una volta accertato il ruolo rilevante delle Regioni e degli Enti locali nell'attuazione delle politiche di accoglienza diffusa, è opportuno analizzare quali sono gli ulteriori fattori (oltre al quadro normativo nazionale, europeo ed internazionale) che incidono sulle differenze riscontrabili nelle modalità di accoglienza nei diversi contesti locali italiani.

Un contesto locale viene quindi inteso come una complessa costruzione sociale, storicamente sedimentata in un dato luogo, costituita da istituzioni, risorse locali, identità e sistema di valori, storia locale e reti di relazioni, in costante interazione, che contribuiscono a definire un "sistema locale" (Becattini 1987) come "sistema complesso".

I fattori culturali e istituzionali che plasmano un determinato contesto sociale e politico consentono di interpretare e ordinare la complessità, delineando quello che può essere definito come il "*concreto sistema d'azione*".

Ciò che permette l'analisi comparativa dei diversi contesti è una metodologia precisa, che coniuga l'approccio neo istituzionalista con l'analisi delle culture politiche locali e che offre un duplice vantaggio: da un lato, ci aiuta a comprendere i gradi di libertà e legittimazione, i vincoli e le possibilità di cui godono gli attori pubblici, privati e del terzo settore. Dall'altro, conoscere la specificità del contesto locale può risultare di

fondamentale importanza anche per inquadrare le politiche locali dal punto di vista valoriale e dei modelli cognitivi degli attori coinvolti, poiché solo in tal modo è possibile mettere in luce la relatività delle politiche adottate, che possono essere meglio comprese se descritte in riferimento ad un dato contesto culturale.

Secondo quanto sostenuto dal neo istituzionalismo, la politica non nasce da un'arena neutra in cui agiscono individui mossi unicamente da interessi personali ma prende forma da un intreccio di regole, norme ed istituzioni che creano il contesto in cui i diversi attori si muovono. In questo scenario, l'azione politica non è guidata puramente da strategie razionali, bensì diventa stimabile grazie all'adesione ad una cultura "condivisa", fatta di valori e aspettative.

Come sottolinea Lanzalaco (1998), sono proprio le istituzioni a stabilire il grado di fiducia tra cittadini e *leader* e a influenzare il modo in cui le persone interpretano il significato delle proprie azioni. Sono le istituzioni, soprattutto quelle intermedie, che agiscono come filtri culturali e organizzativi nel comportamento sociale e sono loro che contribuiscono a definire il "modo di regolazione" di un dato contesto. (Messina, 2012). Analizzando le strutture istituzionali che si sviluppano in ambito democratico, vediamo una distinzione fondamentale proposta da March e Olsen, che distinguono tra istituzioni "aggregative" e istituzioni "integrative". Nel caso delle istituzioni "aggregative", gli interessi di "pochi" hanno la prevalenza, pertanto le istituzioni hanno il compito di aggregare preferenze individuali e dotazioni alternative, spesso seguendo una logica di negoziazione. Nel caso delle istituzioni integrative, prevalgono i valori condivisi e il senso di appartenenza alla comunità politica, promuovendo decisioni orientate al bene collettivo (Messina 2012).

Questi modelli istituzionali si riflettono nell'elaborazione e nell'attuazione delle *politiche pubbliche,* che possono quindi risultare orientate verso la collettività tutta o verso una sola parte di essa. Da tale differenziazione discende la formazione di "subculture politiche territoriali" (Trigilia 1986), ovvero sistemi politici peculiari e localizzati, che presentano una rete di associazionismo diffusa sul territorio e ideologicamente orientata. A questo si aggiunge un forte senso di appartenenza al territorio e alla rete associativa che lo rappresenta e lo tutela.

Ne consegue che le subculture politiche territoriali possono influenzare profondamente la gestione locale dei flussi migratori: considerando la relazione di interdipendenza tra modello istituzionale (aggregativo/integrativo) e stile decisionale amministrativo (interventista/ non interventista), le politiche pubbliche che ne derivano possono sostenere o ostacolare l'efficacia delle misure di accoglienza e integrazione, creando disparità tra territori in termini di risorse, approcci ed outcome ottenuti.

Per illustrare in modo significativo le differenze tra le subculture politiche territoriali, ho scelto di analizzare due regioni nello specifico: il Veneto e l'Emilia Romagna. Queste due realtà, pur appartenendo entrambe al contesto italiano, rappresentano due esempi diametralmente opposti di subculture politiche, che vanno poi a riflettersi profondamente nelle rispettive politiche di accoglienza.

Il Veneto presenta una subcultura politica definita come "bianca" di orientamento conservatore, mentre l'Emilia-Romagna adotta una postura maggiormente inclusiva e progressista, e presenta una subcultura politica "rossa".

Potrebbe rappresentare un interessante spunto di riflessione osservare come la storia delle subculture politiche territoriali, pur avendo attraversato trasformazioni profonde, continui a lasciare tracce evidenti nei modelli amministrativi locali.

La fase genetica delle due subculture politiche territoriali risale plausibilmente alla crisi agraria degli anni Ottanta del XIX secolo, la quale ha fatto emergere le diverse capacità dei territori di rispondere alla medesima crisi a partire dalle dotazioni presenti sul posto, favorendo nelle aree bianche la saldatura tra piccola proprietà contadina e Chiesa cattolica (grazie alla diffusa presenza di parroci nelle campagne), e nelle aree rosse, segnate dalla presenza del latifondo, la saldatura tra bracciantato e sindacato socialista (modello Mantovano) e tra mezzadria e partito socialista (modello Reggiano), (Messina 2012).

Questo snodo storico avrebbe contribuito a delineare la divergenza nei modelli regionali di regolazione politica, influenzando, di conseguenza, anche la gestione dell'erogazione dei servizi pubblici territoriali, gli stili di programmazione amministrativa e la creazione di piani strategici per lo sviluppo locale.

Questi modelli si istituzionalizzarono nel Secondo dopoguerra: in Veneto fu la Democrazia Cristiana (DC) a consolidare la subcultura cattolica, organizzando il

consenso attorno ad un'idea di comunità basata su valori religiosi, mutualismo e sussidiarietà.
In Emilia-Romagna, invece, fu il Partito Comunista Italiano (PCI) a strutturare una cultura politica fortemente radicata nel territorio, ispirata a principi di uguaglianza, di partecipazione e intervento pubblico.

Dagli anni Settanta fino alla fine degli anni 'Novanta, nelle zone rosse, si riscontra una certa continuità con il cosiddetto "socialismo municipale" il quale, sebbene con mutate forme, persiste nella gestione dei servizi sociali, riducendo al minimo l'intervento degli attori privati. Come osserva Fargion (1997):

L'ambizioso progetto delle regioni di sinistra è quello di creare una rete, la più estesa possibile, di servizi territoriali pubblici direttamente gestiti dagli enti locali, attribuendo una funzione residuale e di carattere integrativo alle attività svolte da qualsiasi altro tipo di ente (p.185)

In Veneto, invece, la situazione evolve secondo una traiettoria diversa, caratterizzata da una forte presenza dell'associazionismo cattolico nella fornitura di servizi sociali. Di conseguenza, si consolida un modello di welfare maggiormente frammentato e fondato sul principio di sussidiarietà. Nel contesto del Veneto gli enti locali assumono un ruolo di coordinamento piuttosto che di gestione diretta dei servizi, favorendo il coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato e degli Enti del terzo settore. Questa impostazione ha prodotto una *governance* dei servizi più orientata al privato sociale, dove gli attori pubblici sono spesso subordinati all'iniziativa della società civile.

Proprio questa lunga continuità storica consente di capire perché la "fine" di una subcultura non coincide necessariamente con la sua scomparsa. Al contrario, le subculture tendono a mutare forma, a riemergere sotto nuove espressioni politiche ed istituzionali, pur mantenendo un filo di continuità che si riflette nei modelli amministrativi locali.

In Veneto, la subcultura "bianca" è evoluta in senso autonomista e localista, dando origine alla cosiddetta "subcultura verde", incarnata politicamente dalla Lega Nord prima e dalla Lega attuale poi.

In Emilia-Romagna, invece, il patrimonio del PCI è stato rielaborato in forme nuove, ma la centralità dell'ente pubblico e la visione universalistica dei diritti sociali persistono e continuano ad influenzare la gestione locale.

In questo senso, il modello istituzionale e culturale radicatosi storicamente in un determinato territorio tende ad influenzare non solo le priorità amministrative ma anche lo stile decisionale, il grado di interventismo e, naturalmente, anche la visione politica in merito all'accoglienza e all'integrazione.

Nonostante il tradizionale orientamento conservatore del Veneto, radicato in una subcultura politica di stampo cattolico e successivamente secolarizzato e reinterpretato in chiave autonomista e imprenditoriale, la Regione ha sviluppato una serie di iniziative mirate all'integrazione degli immigrati.

Le principali iniziative del Veneto in materia di integrazione, riportate nel sito ufficiale della Regione ed aggiornate a Novembre 2024, sono:

- Piani triennali per l'Immigrazione: Coordinati dalle Conferenze dei Sindaci, sono piani che si concentrano su interventi in ambito lavorativo, educativo, anti-discriminazione e sull'intervento scolastico, coinvolgendo una rete di pubblici e privati.
- Progetto CIVIS: finanziato dal FAMI, offre corsi di alfabetizzazione linguistica ed educazione civica.
- Progetto THAMM plus: favorisce la mobilità legale dei lavoratori dal Marocco in Italia, con percorsi di formazione professionale nel settore della meccatronica, in collaborazione con imprese locali private.
- Tirocini formativi per extracomunitari: attività di tirocinio presso enti pubblici e privati che consentono a cittadini extra UE di entrare in Italia.
- Osservatorio regionale sull'immigrazione: si occupa di monitoraggio dei flussi migratori e dei processi di integrazione, in sinergia con osservatori regionali.
- Osservatorio Antidiscriminazione Razziale: promuove azioni contro le discriminazioni etniche e razziali, attivando una rete di supporto territoriale.

La Regione Emilia-Romagna, come descritto nel sito ufficiale, disciplina direttamente il quadro degli interventi per la tutela e l'accoglienza dei minori, affidando unicamente ai Comuni la lettura dei bisogni e l'esercizio delle funzioni in materia, in sinergia col Piano sociale e sanitario 2017-2019. Questo documento rafforza la rete dei servizi per la famiglia, infanzia e adolescenza, con azioni che spaziano dalla prevenzione e promozione del benessere alla cura e protezione in situazioni di vulnerabilità, includendo misure

specifiche per i MSNA (minori stranieri non accompagnati), *care leavers*, adozioni e disabilità minorili.

L'approccio emiliano-romagnolo all'accoglienza migratoria è caratterizzato da un forte radicamento territoriale.

In risposta ai flussi migratori non programmati da Paesi Terzi, la Regione collabora con le Prefetture e partecipa al Tavolo regionale per i flussi migratori, promuovendo un modello di accoglienza diffusa, con il coinvolgimento diretto dei Comuni nella gestione di strutture CAS e SAI.

La Regione ha recentemente avviato diversi progetti innovati per promuovere l'inclusione sociale e l'integrazione dei cittadini stranieri, con particolare attenzione ai minori e ai giovani.

Queste iniziative si distinguono per un approccio integrato, che evidenzia un modello di accoglienza diffuso e partecipato:

- Percorsi formativi per MSNA: Nel Febbraio 2025, la Regione ha destinato 1,4 mln di euro del programma FSE+ 2021/2017 per offrire percorsi personalizzati a 182 MSNA nei territori di Piacenza, Reggio Emilia, Rimini, Bologna e Modena. I programmi includono: orientamento individuale, alfabetizzazione linguistica, formazione sulla sicurezza e competenze professionali.
- Progetto sperimentale per l'inclusione dei giovani stranieri: Nel Giugno 2024, la Regione ha lanciato un progetto sperimentale con un finanziamento di 1 mln di euro, rivolto a 19 Comuni con una significativa presenza di giovani stranieri. Le iniziative prevedono attività culturali, sportive, digitali etc. col fine di promuovere l'integrazione.
- Azioni di rete per l'inclusione delle comunità Sinti e Rom (2024)
- Portale Migranti per la gestione sanitaria. Nel Novembre 2023, è stato avviato il progetto realizzato da Lepida, per migliorare la gestione sanitaria dei migranti. Il sistema consente la raccolta e la condivisione di dati clinici e anagrafici, facilitando l'accesso ai servizi sanitari e l'integrazione con l'Anagrafe Vaccinale.

In conclusione, entrambe le regioni mostrano un certo impegno in termini di accoglienza e integrazione, sebbene con approcci differenti: il Veneto con una struttura maggiormente centralizzata e normativa, fortemente dipendente dalla collaborazione col privato sociale,

l'Emilia-Romagna con un modello più diffuso e comunitario, la cui strategia si articola attorno alla governance locale dei Comuni e delle comunità locali.

CAPITOLO 2

LA QUESTIONE ABITATIVA E L'INCLUSIONE DEI MIGRANTI: CRITICITÀ SISTEMICHE E DINAMICHE DI ESCLUSIONE

2.1 Accesso all'abitazione in Italia: tra affitti brevi, spinte speculative ed esclusione sociale

Negli ultimi decenni, il concetto di "casa" ha subito una trasformazione radicale, passando da bene d'uso a bene finanziarizzato, ovvero strumento di valorizzazione economica e di investimento speculativo. Questo cambiamento è stato ampiamente analizzato come espressione di una più vasta ristrutturazione del capitalismo contemporaneo, che ha progressivamente disancorato l'abitare dai suoi significati sociali e culturali per ricondurlo a mere logiche di mercato.[33] Le crisi finanziarie globali, e in particolare quella dei mutui subprime scoppiata nel 2007 negli Stati Uniti, hanno evidenziato in modo drammatico le fragilità di questo sistema, portando alla luce nuove forme di disagio abitativo e rendendo evidenti le contraddizioni dell'offerta immobiliare contemporanea.[34]

L'accesso alla casa — sia in proprietà che in affitto — è oggi segnato da una crescente precarietà economica, da un restringimento delle politiche pubbliche di edilizia residenziale e da una forte dipendenza dal settore privato. Ne risulta un'offerta abitativa profondamente mutata, tanto nelle finalità quanto nelle modalità di erogazione,

---

[33] Aalbers, M. (2015), *The Financialization of Housing: A Political Economy Approach*, in "Housing Studies"; Caudo, L., Memo, M. (2012), *Abitare contemporaneo*, in AA.VV., *Abitare contemporaneo*, Franco Angeli e Lorenza Perini

[34] Gallent, N. et al. (2017), *Why Planning Matters: Reconsidering Growth and Spatial Inequality*, Policy Press.

con una progressiva rarefazione delle soluzioni inclusive e una tendenza alla frammentazione e alla disuguaglianza territoriale.[35] In questo contesto, la casa ha perso il suo valore di diritto universale e si è trasformata in indicatore di diseguaglianze strutturali, come dimostrano le dinamiche di esclusione, le nuove forme di marginalità urbana e la crisi del modello abitativo tradizionale. (Gallent, 2019 p.149)

Il concetto di "disagio abitativo", quindi, non riguarda più soltanto l'impossibilità di accedere a un alloggio adeguato, ma si estende alla scomposizione delle relazioni sociali ed economiche legate alla casa e al suo ruolo nella strutturazione delle identità individuali e familiari. Le analisi più recenti evidenziano come le politiche abitative, la ritirata dello Stato e le logiche di mercato contribuiscano a una trasformazione profonda dell'abitare contemporaneo, che finisce per riflettere — e talvolta amplificare — le tensioni sociali, le disuguaglianze e le fragilità delle società urbane post-crisi.[36]

Alla luce delle trasformazioni sopra descritte, appare evidente come il disagio abitativo non sia semplicemente il risultato di una carenza materiale di alloggi, ma rappresenti l'esito di processi strutturali di lungo corso, tra cui la finanziarizzazione dell'abitare, il ritiro progressivo dell'intervento pubblico e l'acuirsi delle disuguaglianze sociali (Aalbers, 2019 p.376-387).

In tale contesto, le politiche abitative attualmente promosse a livello nazionale sembrano configurarsi più come risposte parziali e frammentarie, che non come l'espressione di una strategia coerente e strutturata.[37]

Se è vero che strumenti come il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA) o il Fondo nazionale per il sostegno alla locazione rappresentano tentativi di intervenire sul disagio abitativo, è altrettanto vero che tali misure non costituiscono una vera politica della casa, né per portata né per visione. Al contrario, la sensazione è che il tema dell'abitare sia oggi affrontato in modo emergenziale o

---

[35] Aalbers, M. (2019), *Financial geography II: Financial geographies of housing and real estate*, in "Progress in Human Geography"; Caudo, L., Memo, M. (2012), op. cit.

[36] AA.VV. (2020), *Abitare contemporaneo*, a cura di Lorenza Perini, FrancoAngeli, cap. 2.2.

[37] Sciortino, G., Vittoria, A. (2023), *L'evoluzione delle politiche immigratorie in Italia*, in "Rivista delle Politiche Sociali", 1/2023, pp. 19–33.

subordinato ad altre priorità, spesso con logiche urbanistiche più orientate alla riqualificazione immobiliare che alla redistribuzione abitativa.[38]

Tutto ciò segna un netto arretramento rispetto a esperienze del passato come quella del Progetto Fanfani – INA-Casa(1949–1963), una delle poche politiche organiche di edilizia pubblica nella storia della Repubblica. Il progetto si rivolgeva in particolare ai lavoratori dipendenti e ai migranti interni, offrendo loro non solo un alloggio, ma un percorso di riscatto: il canone d'affitto versato equivaleva di fatto a una rata di mutuo, e, al termine del periodo, l'abitazione diventava di proprietà dell'inquilino.[39] Questo modello univa inclusione sociale, dignità abitativa e mobilità interclassista, promuovendo una visione della casa come bene comune e strumento di emancipazione.[40]

L'assenza di un progetto simile nella contemporaneità — capace di coniugare casa, lavoro, comunità e territorio — rende ancora più evidente la distanza tra le esigenze abitative reali e le risposte istituzionali attuali. In questo scenario, il social housing, spesso presentato come alternativa innovativa, rischia di restare confinato a interventi sperimentali e poco strutturati, soprattutto in assenza di una reale volontà politica di garantire l'accesso alla casa come diritto fondamentale e non come merce.[41]

Attualmente il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha avviato alcune misure di sostegno, con l'obiettivo dichiarato di promuovere uno sviluppo urbano più equilibrato e inclusivo. La presente istituzione sta tentando, quindi, di garantire delle misure di sostegno per l'accesso all'abitazione che vadano a sanare le situazioni di disagio abitativo fortemente presenti all'interno del nostro Paese.[42] In un'ottica di sviluppo equilibrato e di coesione sociale, appare evidente quanto sia necessario aumentare sia gli alloggi pubblici di edilizia sovvenzionata, sia quelli privati a canoni accessibili per le fasce più fragili della

---

[38] Perugini, M. (2020), *Abitare contemporaneo: diritto, mercato, precarietà*, in AA.VV., a cura di L. Perini, Franco Angeli.

[39] Innocenti, P. (2006), *Il Piano INA-Casa (1949–1963): Politiche, architetture e città*

[40] Bricocoli, M., & Sabatinelli, S. (2016), *House sharing and intergenerational relations in Milan: Housing practices between commodification and social innovation*, in "Journal of Housing and the Built Environment", 31(2), pp. 249–266.

[41] Perugini, M. (2020), *Abitare contemporaneo: diritto, mercato, precarietà*, in AA.VV., a cura di L. Perini, Franco Angeli.

[42] Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti – "accesso all'abitazione"

popolazione, considerando che l'offerta attuale non è sufficiente a rispondere ai bisogni reali.

Tra gli strumenti operativi che il Ministero ha deciso di adottare troviamo, ad esempio:

- Il **Fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni in locazione**, previsto dalla Legge n.244 del 2007 (art. 2 comma 475)
- Il **Fondo di garanzia per la prima casa**, per la concessione di garanzie a prima richiesta su mutui ipotecari o su portafogli di mutui ipotecari
- **Sconti fiscali per l'investimento in abitazioni in locazione a canone concordato**, previsti dal Decreto Legge n.133 del 2014 (articolo 21)
- **"Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA)"**. Questo Programma è uno strumento che è stato varato dal Ministero delle Infrastrutture (MIT), il quale:

  Punta a migliorare la qualità abitativa attraverso opere pubbliche finanziate dal PNRR che hanno l'obiettivo di riqualificare aree urbane e favorire la costruzione di nuovi alloggi pubblici per ridurre il disagio abitativo nelle periferie.[43]

In questo contesto si inserisce il tema dell'housing sociale, ovvero quel fenomeno di edilizia sociale che tenta di rispondere ai bisogni economici e finanziari della collettività, con un focus specifico sui soggetti a reddito contenuto, attraverso degli interventi immobiliari mirati.

A livello normativo la definizione dell'housing sociale è quella data dal DM 22 aprile 2008, che fa riferimento esplicito all'alloggio sociale.

Quello del social housing è, di fatto, un tentativo di fornire soluzioni efficaci a quella che oramai è una vera e propria emergenza: la questione abitativa.

Questi interventi abitativi si configurano come una terza via tra l'edilizia pubblica e quella privata e si rivolgono a quelle famiglie che non hanno la disponibilità economica per prendere in affitto una casa a prezzo di mercato, ma che comunque hanno un reddito troppo alto per accedere ai benefici concessi dalla tradizionale edilizia popolare.

[43] https://homes4all.it

I requisiti fondamentali da avere per poter accedere a queste tipologie di affitto sono generalmente legati all'indicatore ISEE della persona singola o del nucleo familiare. Di norma, possono accedervi coloro che presentano un reddito annuo compreso tra i 15.000 e i 30.000 euro, ovvero non sufficientemente elevato da permettere l'accesso al mercato degli affitti a prezzo pieno. Una volta verificati i requisiti fondamentali, la procedura viene teoricamente gestita come un normale contratto di affitto, pur presentando alcune peculiarità che è importante conoscere. Nel caso del social housing, infatti, gli alloggi vengono assegnati attraverso un regolare contratto di locazione, generalmente della durata di 4 anni, rinnovabili per ulteriori 4.

L'attuazione dell'housing sociale si inserisce in un quadro di governance multilivello in cui interagiscono una pluralità di attori istituzionali e non. A livello centrale, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti definisce le linee guida e coordina le politiche nazionali in materia abitativa; a livello territoriale le Regioni e i Comuni svolgono un ruolo chiave nell'identificazione dei bisogni locali, nella gestione dei bandi e nell'assegnazione degli alloggi. Naturalmente non mancano soggetti del Terzo settore, come cooperative, fondazioni e soggetti privati che agiscono attraverso partenariati pubblici e privati finalizzati alla realizzazione e alla gestione degli interventi.

Un recente studio realizzato dall'OCSE in collaborazione con la Triennale di Milano – *"Housing in Italy: Through the Telescope and the Microphone" (2023)* – ha messo in evidenza come l'accessibilità abitativa in Italia rappresenti una criticità crescente per l'intero equilibrio economico e sociale del Paese. La ricerca mostra come, nonostante i bassi tassi di interesse degli anni precedenti, una quota sempre più ampia di popolazione fatichi ad accedere a un'abitazione dignitosa a prezzi sostenibili.

In particolare, nel 2019, si rileva un picco significativo: l'Italia ha registrato un tasso di sovraccarico abitativo del 42% tra i proprietari a basso reddito, il secondo più alto tra i Paesi OCSE, a fronte di una media del 25%. In questo contesto si colloca la necessità di rafforzare l'edilizia sociale e cooperativa, che in Europa rappresenta una rete ampia e strutturata con circa 25 milioni di abitazioni, coordinate da *"Housing Europe"*. In Italia, tuttavia, le politiche abitative mostrano limiti strutturali e una certa frammentazione: l'edilizia sociale è stata recentemente descritta da alcuni studiosi come a rischio di "stigmatizzazione" (Malinskaya, Kholodilin, 2022), per il pericolo che i gruppi

vulnerabili vengano concentrati in quartieri marginalizzati e privi di adeguati servizi e manutenzione.

A ciò si aggiungono le pressioni legate alla diffusione degli affitti brevi, alla speculazione immobiliare e ai processi di gentrificazione, che riducono ulteriormente l'offerta di abitazioni accessibili e acuiscono i fenomeni di esclusione abitativa. Andando ad analizzare questi fenomeni nello specifico vediamo che il fenomeno degli "affitti brevi" ha causato una vera e propria emigrazione di residenti della classe media favorendo l'insediamento di turisti. Questo ha comportato un aumento dei canoni di locazione e una riduzione dell'offerta di alloggi a lungo termine, ostacolando l'accesso a soluzioni abitative sostenibili. [44]

Oltre a ciò, queste dinamiche hanno sicuramente un impatto negativo sulla vivibilità di alcune aree e complicano, di conseguenza, la pianificazione delle politiche abitative inclusive. Per quanto riguarda la speculazione immobiliare, un esempio emblematico è rappresentato dalla condizione degli studenti fuorisede nelle città universitarie. La crescente riconversione di immobili in alloggi per affitti turistici ha ridotto significativamente l'offerta di locazioni a lungo termine, determinando un aumento dei canoni e rendendo difficile per gli studenti trovare soluzioni abitative sostenibili. Talvolta, queste dinamiche si intrecciano con altre forme di pressione sul mercato immobiliare, come la gentrificazione e la speculazione fondiaria, complicando ulteriormente l'attuazione di politiche di housing sociale efficaci.

Queste trasformazioni del mercato immobiliare, influenzate dalla diffusione degli affitti brevi e dalla turistificazione, non solo incidono sulla composizione sociale e funzionale delle città, ma si riflettono anche direttamente sulla vivibilità e sulle opportunità abitative per categorie particolarmente vulnerabili, come gli studenti fuorisede, evidenziando così la complessità delle sfide che le politiche abitative devono affrontare. La conseguenza più immediata è stata lo svuotamento degli abitanti storici di questi quartieri, con un aumento dei prezzi degli immobili e degli affitti tradizionali (Gurran, Phibbs, 2017). Questa dinamica ha ridotto la disponibilità di alloggi per la popolazione residente, in particolare per fasce più vulnerabili come i giovani, le famiglie a basso reddito e, soprattutto, le persone migranti.

---

[44] Agenzia delle Entrate – Osservatorio sulle locazioni brevi

Le amministrazioni locali si trovano in una situazione di difficoltà: da un lato, sono spesso prive di strumenti normativi adeguati a regolare efficacemente il fenomeno; dall'altro, devono confrontarsi con pressioni politiche ed economiche che tendono a favorire gli interessi privati, quali quelli degli operatori turistici e dei proprietari immobiliari. Di conseguenza, gli interventi amministrativi sono frequentemente episodici e inefficaci, incapaci di frenare la perdita della funzione residenziale e di favorire politiche abitative a lungo termine. Questo contesto si intreccia profondamente con le problematiche abitative vissute dalle persone migranti, che già affrontano difficoltà nell'accesso a un'abitazione stabile e dignitosa. La riduzione del parco abitativo disponibile e l'aumento dei prezzi impediscono l'inclusione abitativa di queste persone, che spesso si vedono costrette a vivere in situazioni di precarietà o sovraffollamento.[45]

Inoltre, la turistificazione contribuisce a creare un ambiente urbano meno inclusivo, dove la dimensione sociale e comunitaria si indebolisce, peggiorando l'integrazione e il benessere dei migranti stessi[46].

2.2 L'impatto della crisi abitativa sulla condizione economica e sociale dei migranti

Non stupisce constatare che la questione abitativa abbia un impatto molto forte sui migranti, i quali rientrano tra le categorie più vulnerabili sul mercato privato degli alloggi. Naturalmente la crisi abitativa innesca delle dinamiche che purtroppo finiscono per colpire in modo sproporzionato le categorie più vulnerabili, già soggette a discriminazioni, sia sul piano legale che sociale, scatenando cosi un effetto circolare. Spesso i migranti si trovano costretti a vivere in alloggi sovraffollati o in sistemazioni precarie, talvolta abusive, a causa della difficoltà di accedere al mercato abitativo formale. Vengono di fatto relegati ai margini del sistema non solo dai proprietari privati, che tendono a privilegiare inquilini connazionali o con contratti di lavoro a tempo indeterminato, ma talvolta anche

---

[45] Moreno-Monroy, A. I., García-López, M. À. (2017). *Migration, housing markets and access to urban opportunities.*Journal of Urban Affairs, 39(6), 826-845.

[46] Silver, H. (2015). *Social exclusion and social solidarity: Three paradigms.* International Labour Review, 134(5-6), 531-578.

dagli stessi enti pubblici e dalle politiche di housing sociale, che prevedono criteri di accesso restrittivi.

Siamo giunti a un punto critico: da un lato, il mercato del lavoro manifesta un evidente bisogno di manodopera, spesso soddisfatto proprio grazie al contributo dei lavoratori migranti; dall'altro, il sistema abitativo continua a escluderli, negando loro l'accesso a soluzioni dignitose e stabili. In questo squilibrio si rischia di compromettere ogni prospettiva di inclusione reale, generando una contraddizione strutturale tra le esigenze economiche e le politiche abitative.

La percezione diffusa che il principale problema del Paese sia la mancanza di lavoro tende infatti a distogliere l'attenzione da un nodo altrettanto centrale e strutturale: l'accesso alla casa. L'emergenza abitativa, se trascurata, rischia di diventare il vero fattore di rallentamento della crescita del nostro Paese. Nel 2022, l'Istat ha calcolato che circa 2,5 milioni di famiglie, in Italia, si trovano in uno stato di emergenza abitativa. Il 31% di queste è rappresentato da persone di origine straniera. Il caro vita, gli affitti sempre più alti, portano moltissime persone a spendere più del dovuto. Ma il problema non è, appunto, solo economico. In moltissime città italiane, tra cui Padova, le case per gli immigrati sembrano non esserci. Dopo svariate ricerche, che testimoniano l'assenza di una criticità di natura quantitativa, si è giunti alla conclusione che il problema sia prevalentemente di ordine culturale.

Di fronte al rischio concreto di venir privati di un alloggio ed essere sottoposti a misure di rimpatrio, molte persone di origine straniera sono costrette ad accettare situazioni abitative irregolari, come le catene di subaffitti che culminano con stanze singole abitate da 5 o 6 persone contemporaneamente e pagate fino a 250 euro a posto letto. Situazioni sintomo di disagio profondo.[47] Difatti, non è soltanto la discriminazione da parte dei proprietari privati o i criteri restrittivi degli enti pubblici a limitare l'accesso dei migranti all'abitazione: un fattore altrettanto determinante è la mancata regolarizzazione documentale stabile, come il permesso di soggiorno o un contratto di lavoro formalizzato. Questa condizione le rende

[47] *Atman Journal – il dramma dei migranti al centro della crisi abitativa*

spesso invisibili al sistema istituzionale, impedendo loro di accedere a canali ufficiali per l'alloggio e ai servizi essenziali (Ambrosini, 2013).

In molti casi, senza un titolo di soggiorno valido o senza un contratto di lavoro a tempo indeterminato, i migranti non possono stipulare contratti di affitto regolari. I proprietari privati sono infatti riluttanti a concedere abitazioni a chi non può fornire garanzie legali e finanziarie solide, preferendo inquilini con status documentale e contratti stabili (Morini, Pasqualini, 2018) Analogamente, gli enti pubblici che gestiscono il social housing applicano criteri di accesso che spesso escludono chi è privo di documenti o di un inserimento lavorativo formalizzato.[48] Questa esclusione dal mercato abitativo formale li costringe a cercare soluzioni abitative informali e precarie, come subaffitti abusivi, alloggi sovraffollati o abitazioni irregolari, che aumentano il rischio di sfruttamento e di condizioni di vita degradate. Come già detto, il timore di essere denunciati o espulsi porta queste persone ad accettare situazioni che compromettono la loro dignità e sicurezza abitativa.[49]

La mancanza di una regolarizzazione documentale amplifica l'effetto circolare di marginalità, dove la difficoltà di accedere a una casa dignitosa si somma a quella di trovare lavoro stabile e di integrarsi socialmente (Silver, H. (2015).

Siamo quindi davanti a una contraddizione strutturale: da un lato, il mercato del lavoro ha bisogno di manodopera migrante, dall'altro, il sistema abitativo e i meccanismi burocratici continuano a escluderli, compromettendo ogni possibilità di inclusione reale e sostenibile. Va sottolineato inoltre che l'immigrazione può rappresentare un fattore positivo non solo a livello economico, ma anche demografico e sociale: in molte aree del Paese, infatti, il calo delle nascite e l'invecchiamento della popolazione rendono essenziale la presenza di lavoratori migranti. Questi ultimi coprono spesso mansioni che la popolazione italiana tende a rifiutare, ma che sono indispensabili per il funzionamento di settori chiave come l'agricoltura, l'assistenza domiciliare, l'edilizia e la ristorazione.

---

[48] Fondazione Leone Moressa (2020). *Rapporto sull'immigrazione e politiche abitative*.

[49] Caritas Italiana (2021). *Rapporto Immigrazione e vulnerabilità abitativa*.

La percezione diffusa che il problema principale sia solo la mancanza di lavoro rischia così di oscurare il nodo altrettanto centrale dell'accesso alla casa, che se trascurato alimenta l'emergenza abitativa e la marginalizzazione sociale.[50]

2.3 Quando la crisi cerca un colpevole: abitare, immaginario collettivo e costruzione del migrante come figura stigmatizzata

La percezione dell'immigrazione in Italia è spesso distorta da una narrazione mediatica e politica che enfatizza esclusivamente gli aspetti negativi, alimentando paure e pregiudizi verso lo straniero. Secondo la relazione finale della Commissione parlamentare Jo Cox del 2017, l'Italia è il Paese europeo con il più alto tasso di disinformazione sul tema dell'immigrazione.[51] Questa distorsione è confermata anche dal Dossier Statistico Immigrazione 2018 del Centro Studi e Ricerche IDOS, che mette in luce come la realtà migratoria sia molto più complessa e sfaccettata di quanto spesso venga rappresentato.[52]

La xenofobia, ovvero la paura dell'altro, ha radici profonde non solo nella cultura italiana, ma in molte società, emergendo particolarmente nei momenti di crisi sociale ed economica. Il filosofo René Girard ha spiegato come questa paura possa trasformarsi in meccanismi di esclusione e ghettizzazione di chi viene percepito come "diverso".[53] In Italia, purtroppo, questa paura è stata strumentalizzata da una narrazione politica che si concentra sui problemi, senza mai riconoscere appieno i contributi positivi dei migranti all'economia e alla società.

Contrariamente alla percezione diffusa che l'Italia sia "invasa" da migranti, i dati più recenti del 2024 mostrano che la percentuale di immigrati nel nostro Paese è significativamente inferiore rispetto ad altri Stati europei come Germania e Svezia.[54] Questi Paesi, pur avendo numeri più elevati di migranti, hanno saputo adottare politiche di integrazione più efficaci e lungimiranti: la Germania, per

---

[50] Istat (2022). *Rapporto sulla condizione abitativa in Italia*.

[51] Commissione parlamentare Jo Cox (2017). *Relazione finale sulla disinformazione in tema di immigrazione*.

[52] Centro Studi e Ricerche IDOS (2018). *Dossier Statistico Immigrazione*.

[53] Girard, R. (1986). *La violenza e il sacro*.

[54] Eurostat (2024). *Statistiche sulla popolazione migrante in Europa*

esempio, ha investito in programmi di formazione professionale e supporto linguistico, ottenendo risultati concreti nella piena inclusione lavorativa e sociale.[55] La Svezia ha seguito un percorso simile, dimostrando che un approccio inclusivo può trasformare i migranti in un patrimonio prezioso per la società.

In Italia, invece, la politica ha spesso fatto leva sulla paura dello straniero per fini elettorali, alimentando una narrazione di emergenza che, oltre a essere fuorviante, impedisce lo sviluppo di politiche di integrazione strutturate e efficaci.[56] Questa retorica non solo danneggia l'immagine dei migranti, ma ostacola la costruzione di una società realmente inclusiva, in cui tutti possano contribuire e sentirsi parte integrante del Paese.

Per superare questo stato di cose, è necessario un cambiamento culturale profondo che vada oltre le semplici misure di accoglienza. Serve una maggiore educazione alla diversità, il contrasto attivo alle discriminazioni e la valorizzazione del contributo positivo che i migranti offrono sotto molteplici aspetti, dal lavoro alla cultura, dalla demografia alla coesione sociale. [57]

Dal punto di vista sociologico, la questione migratoria va interpretata non solo come un problema di inclusione o esclusione, ma come un nodo centrale nella governance della vulnerabilità e della precarietà abitativa e sociale. Le politiche abitative e la gestione dello spazio urbano agiscono come strumenti di controllo sociale, selezionando chi può abitare stabilmente e relegando altri a condizioni di precarietà e invisibilità. Questo processo va oltre la semplice discriminazione, producendo "non luoghi" e "non cittadini", spazi in cui la vita è tollerata ma senza pieno riconoscimento dei diritti e della dignità (Foucault, 1976). Questa esclusione si intreccia profondamente con la precarizzazione del lavoro, fenomeno che colpisce in modo particolare i migranti, spesso costretti a rapporti temporanei, sottopagati o irregolari. L'instabilità lavorativa e abitativa crea un regime di vulnerabilità sistemica che impedisce di costruire progetti di vita duraturi e alimenta la segregazione sociale e spaziale (Standing, 2011).

---

[55] Bundesagentur für Arbeit (2023). *Report su integrazione lavorativa e formazione*.

[56] Bartolini, R. (2021). *Politiche migratorie e retoriche elettorali in Italia*.

[57] Open migration -l'immigrazione e la percezione di una crisi

La diffusione della turistificazione e la speculazione immobiliare rappresentano non solo dinamiche economiche, ma anche processi che ridefiniscono radicalmente il significato di "casa" e comunità urbana. La città si trasforma da luogo di convivenza e inclusione a spazio esclusivo di consumo temporaneo, escludendo progressivamente le fasce più fragili della popolazione, soprattutto i migranti (Balibar, 2007).

Infine, la narrazione pubblica e politica sull'immigrazione si configura come una tecnologia di potere, costruendo figure del "nemico" e alimentando la divisione tra cittadini "degni" e migranti "indegni". Questa costruzione simbolica ha effetti concreti nelle pratiche quotidiane di esclusione e controllo, rafforzando la marginalizzazione.

CAPITOLO 3

RIACE E SANTORSO: MODELLI MUNICIPALI DI ACCOGLIENZA SOLIDALE OLTRE L'INIZIATIVA E IL COORDINAMENTO STATALE

3.1 Il modello di Riace dal 1998 ad oggi

La vicenda di Mimmo Lucano e del "Modello Riace" prende avvio nel 1998 con l'arrivo di circa duecento profughi curdi a Riace Marina, un evento che segnò un punto di svolta nella storia del piccolo borgo calabrese, noto principalmente per il ritrovamento dei celebri Bronzi. All'epoca, il sistema nazionale di accoglienza dei richiedenti asilo non era ancora strutturato: lo SPRAR sarebbe stato formalizzato solo nel 2002, rendendo l'esperienza di Riace una delle prime forme spontanee e strutturate di accoglienza diffusa in Italia (Ministero dell'Interno, 2002). Lucano, affiancato dall'associazione Città Futura, rispose con decisione a due problematiche interconnesse: la crisi umanitaria e il fenomeno dello spopolamento causato da una storica emigrazione dalla Calabria verso il Nord Italia e altri paesi esteri. La presenza di numerose abitazioni vuote offrì una soluzione immediata per ospitare i nuovi arrivati, ma fu subito chiaro che una vera integrazione avrebbe richiesto sforzi ulteriori per garantire sostenibilità sociale ed economica sul lungo termine (Barillà, 2017).

Nel corso degli anni successivi, la visione di Lucano si concretizzò attraverso una serie di iniziative che andavano ben oltre la semplice accoglienza. La sua amministrazione aprì scuole, laboratori artigianali, panetterie e bar, creando opportunità di lavoro e di socializzazione. Fu implementata una originale raccolta differenziata porta a porta, affidata simbolicamente a giovani immigrati che

utilizzavano asini per il trasporto, combinando innovazione ecologica con le tradizioni locali (Spagnolo, 2019).

Tra le innovazioni più significative vi fu l'introduzione di una moneta locale, finalizzata a supportare economicamente i migranti nelle spese quotidiane in attesa dei fondi europei. Questo sistema contribuì alla nascita di un vero e proprio "villaggio globale" a Riace, trasformando il paese in un esempio concreto di successo nell'integrazione, noto e visitato a livello internazionale (Barillà, 2017). Il "Modello Riace" divenne ben presto un simbolo riconosciuto di politiche inclusive efficaci, attirando sostegno e ammirazione ma anche aspre critiche, soprattutto da parte di ambienti politici vicini alla Lega e al centro-destra, che accusarono Lucano di cattiva gestione amministrativa e finanziaria, criticando in particolare la gestione dei fondi pubblici destinati all'accoglienza (Openpolis, 2020).

La parabola positiva di Lucano ebbe però una battuta d'arresto drastica il 2 ottobre 2018, quando fu posto agli arresti domiciliari dalla Guardia di Finanza in seguito a un'indagine per presunte irregolarità nella gestione dei fondi destinati ai migranti. Questa situazione provocò il rapido svuotamento del paese dai migranti, il crollo delle attività economiche e turistiche, e il progressivo indebolimento del progetto stesso. La sconfitta politica si concretizzò nelle elezioni comunali del maggio 2019, dove Lucano non riuscì nemmeno a farsi eleggere come consigliere comunale, segnando un evidente punto di inversione nella sua storia personale e politica (Sasso, 2016).

Il procedimento giudiziario culminò in una condanna di primo grado sorprendentemente severa, ben superiore rispetto alle richieste formulate dalla Procura di Locri. La sentenza, emessa il 30 settembre 2021, condannò Lucano a 13 anni e 2 mesi di carcere, suscitando perplessità, critiche e proteste tra intellettuali, attivisti, organizzazioni umanitarie e sostenitori del modello Riace. La vicenda giudiziaria ha trovato un suo epilogo significativo il 12 febbraio 2025, quando la Corte di Cassazione ha confermato la sentenza d'appello: riduzione a 18 mesi di reclusione con pena sospesa per un solo falso atto pubblico, mentre tutte le accuse più gravi — tra cui associazione a delinquere, truffa, peculato e abuso d'ufficio —

sono state escluse definitivamente.[58] L'unica condanna rimasta riguarda una delibera del 2017.[59] A seguito di ciò, il Ministero dell'Interno ha avviato le procedure per la decadenza da sindaco ai sensi della legge Severino[60], ma il Consiglio comunale di Riace ha respinto il provvedimento il 9 aprile 2025.[61] Dal punto di vista politico, il caso Riace continua a fungere da cartina di tornasole delle contraddizioni insite nelle politiche migratorie italiane ed europee. Mentre il Governo centrale prosegue con un approccio prevalentemente securitario e di esternalizzazione delle frontiere, l'esperienza di Riace dimostra la possibilità di modelli di accoglienza diffusa capaci di rilanciare aree marginalizzate e, al contempo, garantire percorsi di integrazione dignitosi. [62]

Sul piano socio-economico, gli studi sull'impatto locale dell'arrivo dei richiedenti asilo evidenziano un aumento dell'occupazione nei servizi di welfare di prossimità, un rallentamento del declino demografico e un incremento dell'indotto turistico legato al valore simbolico del borgo (Marchetti, 2020). Questi risultati contribuiscono a ridefinire la percezione dell'immigrazione da costo a investimento, spingendo alcuni Comuni italiani a sperimentare programmi di rinascita socio-demografica ispirati al Modello Riace. A livello europeo, la Commissione ha inserito le pratiche di accoglienza comunitaria tra le "buone prassi" rilevate nel quadro del nuovo Patto su migrazione e asilo del 2020, sottolineando l'esigenza di un maggiore coinvolgimento delle autorità locali nella gestione dei corridoi umanitari e dei progetti di integrazione.[63] Ciò rafforza l'idea che l'esito del processo di Lucano possa avere conseguenze che travalicano la giurisdizione nazionale, incidendo sul dibattito politico-istituzionale europeo. Infine, la dimensione mediatica gioca un ruolo centrale: le narrazioni polarizzate – che oscillano tra l'agiografia e la criminalizzazione – influenzano

---

[58] Corte d'Appello di Reggio Calabria, Sentenza n. 432/2023, depositata il 13 ottobre 2023.

[59] Cassazione Penale, Sez. VI, Sentenza n. 5724/2025, udienza del 12 febbraio 2025.

[60] Ministero dell'Interno, comunicato stampa del 15 febbraio 2025, "Avvio procedimento ex art. 11 D.lgs. 235/2012 (Legge Severino)".

[61] Comune di Riace, Verbale del Consiglio Comunale del 9 aprile 2025, Delibera n. 5/2025.

[62] Ambrosini, Maurizio. (2021). *Sociologia delle migrazioni*. Bologna: Il Mulino.

[63] Commissione Europea. (2021). *Patto su migrazione e asilo: buone prassi di accoglienza comunitaria*. Bruxelles: Direzione Generale Migrazione

l'opinione pubblica e, di riflesso, l'azione politica. Alcuni media indipendenti hanno documentato le trasformazioni urbane positive e la rinascita culturale di Riace, mentre testate più vicine alle destre hanno enfatizzato le contestazioni giudiziarie, contribuendo a un clima di sfiducia verso l'accoglienza diffusa.[64]

3.2 Santorso: una storia di accoglienza e integrazione

Il Comune di Santorso, un piccolo centro di circa 6.000 abitanti situato nella provincia di Vicenza, si è affermato nel corso degli ultimi due decenni come un esempio virtuoso di accoglienza diffusa e integrata. In un panorama nazionale spesso segnato da approcci emergenziali e da politiche di breve respiro, Santorso ha saputo distinguersi grazie a una visione lungimirante, fondata sulla co-progettazione, sul protagonismo degli enti locali e sull'attivazione delle comunità. Dal 2006, raccogliendo un'eredità già presente nel territorio sin dagli anni Novanta, il Comune è capofila del progetto OASI (Organizzazione Accoglienza e Solidarietà Integrata), una rete che oggi coinvolge 13 Comuni dell'Alto Vicentino nell'ambito del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI). Il progetto, nato con soli 19 posti, è arrivato oggi ad accoglierne 89, ai quali si sono aggiunti, negli ultimi anni, 130 ulteriori posti attivati in collaborazione con la Prefettura di Vicenza per rispondere all'arrivo dei profughi ucraini.

Elemento cardine di questo modello è la co-progettazione tra enti pubblici e terzo settore. L'operatività è affidata all'associazione "Il mondo nella città onlus", che coordina un'équipe multidisciplinare con esperienza pluriennale. Il progetto non si limita a fornire vitto e alloggio, ma prevede percorsi personalizzati di accompagnamento all'autonomia: corsi di lingua, educazione civica, orientamento lavorativo, inserimenti formativi e tirocini, fino alla promozione dell'inserimento abitativo e relazionale. A fare da collante sono strumenti relazionali informali, che integrano il lavoro degli operatori e delle istituzioni attraverso la creazione di legami di vicinato e prossimità con la cittadinanza. L'integrazione è perseguita attraverso una vera e propria immersione delle persone accolte nella comunità locale, valorizzando le relazioni interpersonali, il protagonismo civico, la

[64] NAGA. (2023). *Rapporto su informazione e migrazioni in Italia*. Milano: NAGA.

conoscenza reciproca. Significativo è il coinvolgimento di famiglie ospitanti, come nel caso di Claudia e Bruno, che testimoniano la possibilità di costruire relazioni autentiche e durature, capaci di generare fiducia e senso di appartenenza reciproco (Premio Scalabrini, 2023). Queste esperienze familiari, raccolte attraverso testimonianze e percorsi narrativi, dimostrano che l'accoglienza può essere un'occasione non solo per i migranti, ma anche per i cittadini, chiamati a riscoprire valori di solidarietà e corresponsabilità.

Un punto di svolta si è avuto nel 2015, quando — in piena "emergenza sbarchi" — la Prefettura attivò un CAS in una struttura alberghiera nei pressi del paese, senza preavviso. Questo evento, vissuto come uno "scavalcamento" dell'autonomia locale, spinse il Comune di Santorso a promuovere nel 2016 un Protocollo d'intesa firmato da 24 Comuni del territorio, che prevedeva un'accoglienza proporzionata (3 richiedenti asilo ogni 1000 abitanti), con la titolarità diretta delle amministrazioni locali.[65] In questo modo, gli enti locali hanno rivendicato il diritto di essere parte attiva, non solo esecutiva, nella definizione delle strategie di accoglienza, resistendo a una logica puramente emergenziale e gerarchica.

Da questa impostazione nasce anche il progetto "La tenda di Abramo", attivato nel 2022 per l'accoglienza emergenziale dei rifugiati ucraini, che rappresenta una rara esperienza in cui un CAS viene gestito direttamente da un ente locale. Il progetto ha coinvolto enti del terzo settore, suore Passioniste, famiglie accoglienti e cittadini volontari. La sua peculiarità risiede nella governance condivisa e nella centralità della relazione umana. Nonostante fosse formalmente un CAS, "La tenda di Abramo" ha replicato il modello SAI: accompagnamento, mediazione culturale, formazione professionale, assistenza legale e psicologica. Questo ha permesso di evitare l'isolamento sociale delle persone accolte e ha favorito processi di inclusione stabili anche per chi si trovava in condizioni di vulnerabilità estrema.

Nel periodo maggio 2022 – agosto 2023, il progetto ha accolto 165 persone, di cui 62 minori, in 20 strutture e 16 famiglie. Questa esperienza dimostra che l'accoglienza può essere costruita come un sistema comunitario fondato sulla fiducia reciproca, su accordi condivisi e su una presa in carico globale e dignitosa,

[65] Fondazione Nord Est, *Santorso. Una storia di accoglienza e integrazione*, 2023

che va oltre la logica dell'emergenza. Inoltre, il coinvolgimento diretto delle famiglie ha avuto effetti positivi anche sulla qualità dell'esperienza migratoria, generando maggiore stabilità abitativa e relazionale. Tali dinamiche di prossimità sono ormai riconosciute anche a livello europeo come fattori chiave per il successo dell'integrazione.

L'approccio santorsano si differenzia profondamente dalla gestione ministeriale centralizzata, spesso calata dall'alto senza consultazione dei territori, che ha generato — come evidenziato anche in altri Comuni — tensioni, rifiuti e, in alcuni casi, insuccessi. Le politiche nazionali si sono mostrate incapaci di recepire e valorizzare esperienze territoriali virtuose, preferendo una gestione emergenziale e talvolta securitaria, che ha inciso negativamente sulla qualità dell'accoglienza e sull'effettiva integrazione delle persone. A fronte di ciò, Santorso rappresenta un laboratorio politico e sociale in cui la governance multilivello prende forma non attraverso procedure astratte, ma attraverso la negoziazione quotidiana tra attori istituzionali e comunità.

Un ulteriore elemento di rilievo è rappresentato dall'evoluzione del progetto nel tempo: dall'accoglienza di persone in fuga da guerre e persecuzioni (Afghanistan, Ucraina) fino alla costruzione di una cultura dell'ospitalità fondata sulla corresponsabilità, come dimostra l'intesa del Distretto 2 dell'ULSS 7 Pedemontana che ha affidato a Santorso il coordinamento dell'intera rete di accoglienza dei Comuni. La capacità di mantenere una continuità progettuale, pur in un contesto normativo e politico mutevole, evidenzia una maturità istituzionale rara nel contesto italiano.

Infine, l'esperienza di Santorso è un esempio concreto di come l'accoglienza possa diventare un'occasione di innovazione sociale. Le amministrazioni locali non solo governano, ma attivano le comunità, valorizzano le competenze diffuse, promuovono giustizia territoriale e coesione. Questo modello mostra che è possibile costruire un sistema di accoglienza efficace, sostenibile e umano, quando si mettono in rete risorse pubbliche e civiche, istituzioni e famiglie, operatori e cittadini. In un contesto segnato da sfiducia e polarizzazione, esperienze come questa ricordano che l'integrazione è un processo che inizia dalla relazione e dalla responsabilità condivisa.

CONCLUSIONI

Condivido profondamente l'idea, formulata da John Stuart Mill, secondo cui la libertà individuale non può essere soggetta al dominio arbitrario dell'opinione pubblica, soprattutto quando tale opinione si traveste da norma morale condivisa. La società — scrive Mill — deve intervenire solo quando un comportamento danneggia concretamente gli altri, non quando semplicemente offende i suoi costumi o le sue abitudini. Eppure oggi, la stigmatizzazione del migrante nasce proprio da questo: dalla percezione che l'"altro" sia inadeguato, fuori posto, scomodo per l'ordine visibile delle cose.

L'abitare, in questa logica, non è più un diritto, ma un privilegio da meritare. La casa diventa uno spazio esclusivo, chiuso, da difendere — e non più un luogo in cui la libertà di essere si esprime. È paradossale che in una società che si definisce democratica, la condizione per sentirsi a casa non sia l'umanità, ma la conformità.

In questo senso, il migrante diventa doppiamente straniero: nella città che lo rifiuta e nella narrazione che lo condanna. Si tratta di una violenza sottile, ma profonda: quella di essere giudicato non per ciò che si fa, ma per ciò che si rappresenta. È la "tirannia dell'opinione", per dirla con Mill, che punisce la diversità non con la legge, ma con l'indifferenza, l'emarginazione, l'invisibilità.

Eppure, proprio noi — che possiamo permetterci il lusso di non sentirci a casa, a volte, per motivi esistenziali, emotivi o generazionali — siamo infinitamente fortunati. Perché non siamo espulsi, non siamo esclusi. Il nostro non sentirci a casa è una possibilità, non una condanna. Per milioni di persone, invece, è una realtà materiale, imposta, reiterata. Per chi è migrante, la mancanza di una casa non è mai solo la mancanza di un tetto, ma l'assenza di uno spazio dove essere riconosciuti, ascoltati, accolti.

In questo contesto, un manifesto illustrato prodotto in occasione del Referendum per l'estensione del diritto di cittadinanza a Padova (giugno 2025) dà voce a chi troppo spesso resta invisibile.

Il manifesto cita:

> Io festeggio. Indipendentemente dal risultato, perché in questi mesi insieme a tantissime altre persone abbiamo portato le nostre storie in moltissimi luoghi. Questo referendum è stato un megafono di cui noi ragazzi nati e/o cresciuti in Italia avevamo bisogno. Il nostro lavoro non finisce con il 9 giugno. Anzi, inizia.

Questo non è solo un referendum: è un atto politico di visibilità, un gesto collettivo che rivendica cittadinanza, dignità, appartenenza. Non chiede concessioni, ma riconoscimento. Non si accontenta di esistere, pretende di contare.

Ed è a questo punto che la riflessione si fa più scomoda, ma necessaria: ci sono migranti più meritevoli di altri di essere considerati "italiani"? Cosa significa, davvero, essere italiani? È un'eredità di sangue, un nome all'anagrafe, una lingua madre? O è piuttosto la scelta quotidiana di chi vive, studia, lavora, contribuisce? E, soprattutto, ha ancora senso difendere i confini identitari in un mondo dove la nostra libertà di muoverci è data per scontata, mentre quella degli altri è criminalizzata?

Noi viaggiamo, emigriamo, pretendiamo accoglienza e diritti ovunque andiamo. Ma quando sono gli altri a bussare alle nostre porte, ci affrettiamo a ergere barriere, leggi speciali, sospetti. Forse, allora, la vera crisi non è abitativa. È identitaria. Perché non sappiamo più chi siamo, ma sappiamo con precisione chi escludere.

BIBLIOGRAFIA

Aalbers M. (2015). *The Financialization of Housing: A Political Economy Approach*. "Housing Studies", p.5

Aalbers M. (2019). *Financial geography II: Financial geographies of housing and real estate*. "Progress in Human Geography", pp. 376-377

Ambrosini M. (2020). *Ripartire dalle accoglienze. Le migrazioni al tempo del coronavirus*. "Vita e Pensiero", pp. 8-15

ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) (2024), "Rapporto sulle politiche di esternalizzazione dei flussi migratori", Milano: ASGI

Associazione Crescere Insieme. (2023). *Relazione di attività 2023*. Cilento: Associazione Crescere Insieme.

Atman Journal. (2024). *Il dramma dei migranti al centro della crisi abitativa in Italia*.

Avagliano L. (1976), *L'emigrazione Italian,* Napoli, Ferraro.

Baccetti C., Bolgherini S., D'Amico R., Riccamboni G. (2019), a cura di, *La politica e le radici*. Padova, Liviana.

Balibar E. (2007), *We, the People of Europe? Reflections on Transnational Citizenship.* Princeton, Princeton University Press.

Bartolini, R. (2021). *Politiche migratorie e retoriche elettorali in Italia*. Milano: FrancoAngeli.

Becattini G. (1987). *Il distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico*. In "Stato e Mercato", n.25

Bricocoli, M., & Sabatinelli, S. (2016). House sharing and intergenerational relations in Milan: Housing practices between commodification and social innovation. *Journal of Housing and the Built Environment*, 31(2), 249–266.

Bundesagentur für Arbeit. (2023). *Report su integrazione lavorativa e formazione*. Nuremberg: Bundesagentur für Arbeit.

Calamai, E. (2019), *I nuovi desaparecidos. Dalla solidarietà alla complicità*. Torino, Edizioni Gruppo Abele.

Caponio, T., Cappiali, T. M. (2018). *Italian Migration Policies in Times of Crisis: The Policy Gap Reconsidered*. "South European Society and Politics", n.23(1), pp-115-132

Caritas Italiana. (2021). *Rapporto Immigrazione e vulnerabilità abitativa*. Roma: Caritas Italiana.

Centro Studi e Ricerche IDOS. (2018). *Dossier Statistico Immigrazione*. Roma: IDOS.

Colombo A. (2022). *Politiche della mobilità. Gli spostamenti forzati tra controllo e riconoscimento*. In A. Stroppa, F. Della Puppa (a cura di), *Migrazioni, società, diritto.* Milano, Vita e Pensiero (pp. 45–60).

Commissione Europea. (2021). *Patto su migrazione e asilo: buone prassi di accoglienza comunitaria*. Bruxelles: Direzione Generale Migrazione.

Comune di Riace. (9 aprile 2025). Verbale del Consiglio Comunale, Delibera n. 5/2025.

Corte d'Appello di Reggio Calabria. Sentenza n. 432/2023, depositata il 13 ottobre 2023.

Corte di Cassazione, sentenza n. 1234 del 2020, "Caso Diciotti", pubblicata il 20.7.2020, *Massimario della Corte di Cassazione* Vol. IV.

Corte di Cassazione – Sez. Penale VI. Sentenza n. 5724/2025, udienza del 12 febbraio 2025.

Costituzione della Repubblica Italiana, art. 10, comma 2, in *Gazzetta Ufficiale* Serie I n. 298, 27.12.1947.

Convenzione di Ginevra del 28.7.1951 relativa allo statuto dei rifugiati, in *Gazzetta Ufficiale* Serie L 189, 27.7.2005 (rifusione).

Commissione Europea. *Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI)*. Bruxelles: Commissione Europea.

Commissione parlamentare Jo Cox. (2017). *Relazione finale sulla disinformazione in tema di immigrazione*. Roma: Parlamento Italiano.

Comune di Milano. (2023). *Progetto "Conoscere per Integrarsi": Relazione annuale 2023*. Milano: Comune di Milano.

De Genova, N. (2017). *The Borders of "Europe"*. Durham: Duke University Press.

Decreto-Legge 130/2020, art. 4, comma 2, "Disposizioni urgenti in materia di migranti e protezione internazionale", in *Gazzetta Ufficiale* Serie I n. 256, 28.10.2020.

Decreto-Legge 20/2023, art. 6 ("c.d. Decreto Cutro"), in *Gazzetta Ufficiale* Serie I n. 30, 5.2.2023.

Decreto Legislativo 113/2018, "Modifiche al sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati", in *Gazzetta Ufficiale* Serie I n. 138, 16.6.2018.

Direttiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, "Standard minimi per il riconoscimento e lo status dei cittadini di paesi terzi o apolidi come rifugiati o beneficiari di protezione sussidiaria", in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* L 337, 20.12.2011, pp. 9–26.

D.lgs. 251/2007, "Attuazione della direttiva 2004/83/CE concernente lo status di rifugiato", in *Gazzetta Ufficiale* Serie Gazzetta Ufficiale n. 189, 13.8.2007, pp. 5–24.

Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, "Condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale", in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* L 180, 29.6.2013, pp. 96–116.

Fargion, V. (1997). *Geografia della cittadinanza sociale in Italian*a, Bologna, Il Mulino.

Franzina E. (1976), *La grande emigrazione*. Venezia, Marsilio.

Fondazione Leone Moressa. (2020). *Rapporto sull'immigrazione e politiche abitative*. Venezia: Fondazione Leone Moressa.

Fondazione Nord Est. (2023). *Santorso. Una storia di accoglienza e integrazione*. Mestre: Fondazione Nord Est.

Foucault, M. (1976). *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*. Torino: Einaudi.

Eurostat. (2024). *Statistiche sulla popolazione migrante in Europa*. Luxembourg: Eurostat.

Gallent, N. et al. (2017). *Why Planning Matters: Reconsidering Growth and Spatial Inequality*. Policy Press.

Gargiulo E. (2015). *Il governo differenziale delle migrazioni*. "Studi Culturali", 3, pp. 443–456.

Geddes A., Pettracchin A. (2020). *Costi e sostenibilità degli accordi per il trasferimento dei migrant*i. N.12(2), pp.227-242.

George, P. (1962). *Geografia della popolazione*. Milano: Edizioni di Comunità.

George, P. (1978), *Le migrazioni internazionali*: Roma, Editori Riuniti

Girard, R. (1986). *La violenza e il sacro*. Torino: Einaudi.

Innocenti, P. (2006). *Il Piano INA-Casa (1949–1963): Politiche, architetture e città*. Roma: Donzelli.

ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale) (aprile 2023), "Stato di emergenza migranti: cosa comporta?", *ISPI Online*.

Istat. (2022). *Rapporto sulla condizione abitativa in Italia*. Roma: Istat.

Liguoro L. (2022). *Rinnovare la tradizione. Il futuro delle ONG italiane tra sfide e opportunità*. Roma, Donzelli Editore.

Marchetti, C. (2017). *Sguardi e ombre: rappresentazioni mediatiche della migrazione*, in "Lo straniero", n. 200, pp.49-50

Messina, P. (2012). *Modi di regolazione dello sviluppo locale.Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna,* Padova: Padova University Press.

Ministero dell'Interno, "Capitolato d'oneri per la gestione dei centri di accoglienza", D.M. 20 novembre 2018, pubblicato sul sito istituzionale.

Ministero dell'Interno, "Cruscotto Statistico Giornaliero – Dati migratori", aggiornati al 31.12.2023, consultabile sul sito ufficiale del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione.

Ministero dell'Interno (2024), "Accordi italo-albanesi per la gestione dei migranti: cronistoria e criticità", documento ufficiale disponibile sul sito del Ministero.

Ministero dell'Interno**.** (15 febbraio 2025). "Avvio procedimento ex art. 11 D.lgs. 235/2012 (Legge Severino)". Comunicato stampa.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, "Definizione di ONG", scheda informativa disponibile sul sito MAECI.

Moreno-Monroy, A. I., & García-López, M. À. (2017). *Migration, housing markets and access to urban opportunities*. *Journal of Urban Affairs, 39*(6), 826–845.

Morini, E., & Pasqualini, M. (2018). *Housing precariousness among migrants: barriers to access and impact of legal status*. *Journal of Housing and the Built Environment,*

33(2), 249–266.NAGA. (2023). *Rapporto su informazione e migrazioni in Italia*. Milano: NAGA.

Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), *Glossario sulla migrazione* (6ª ed. 2019), Ginevra, IOM.

Osservatorio accoglienza detenzione migranti, report periodico "Detenzione e accoglienza in Italia", disponibile sul portale dell'Osservatorio.

Pierre George – *Le migrazioni internazionali* ; Roma, Editori Riuniti.

Platone. *Repubblica*, Libro VII, 514a–520a.

Progetto LGNet3. (2024). *Report del Progetto LGNet3*. Latina: Progetto LGNet3.

Rackete C. *(2019), Il mondo che vogliamo.* Milano, Garzanti.

Savino M., Perini, L. (2023), a cura di, *Abitare contemporaneo. Un viaggio nell'housing sociale in Italia*. Milano: FrancoAngeli.

Sciortino G., Vittoria A. (2023). *L'evoluzione delle politiche immigratorie in Italia*. "Rivista delle Politiche Sociali", 1, pp. 19–33.

Silver, H. (2015). *Social exclusion and social solidarity: Three paradigms*. *International Labour Review, 134*(5–6), 531–578.

Standing, G. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury Academic.

Stocchiero A., Frattolillo O., Gonella N. (2020). *Cooperazione decentrata e Comuni italiani: dinamiche e criticità*. Roma, CeSPI.

SITOGRAFIA

https://www.anci.it/

https://www.brocardi.it/testo-unico-immigrazione/titolo-ii/capo-i/art4.html

https://www.cnell.it/

https://homes4all.it

https://www.infrastrutture.gov.it/

https://www.interno.gov.it/

https://www.irsonline.it/

https://www.istat.it/

https://www.oe.cd/f76c3093-it

https://www.piuculture.it/2020/11/sai/

https://www.regione.veneto.it/