

Un lungo percorso a ostacoli. Il difficile cammino dei non cittadini verso l'integrazione e la cittadinanza

Enrico Gargiulo

In current Italy, the path of non-citizens' inclusion has been characterised by the continuous encounter with legal and administrative barriers. The paper, using a variegated set of methods and research strategies (documental analysis; critical discourse analysis; key informants interviews; administrative data analysis), shows the results of a research program focused, on one hand, on the policies of exclusion at local level and, on the other hand, on the policies of integration at national level, analyses the ways with which migrants' obstacle course has been structured and the reasons why it is so arduous. In Italy, especially after 2005, the institutional vision of immigrants' integration has deeply changed. Now, the idea of integration is related to a differentialist vision of immigrants' inclusion and to several forms (explicit or implicit; visible or invisible) of institutional discrimination. These forms have caused an increase of civic stratification and, as a consequence, a 'precarisation of belongings'.

Introduzione

Nell'Italia contemporanea, il percorso di integrazione dei non cittadini regolarmente soggiornanti è costellato da numerose barriere di natura legale e amministrativa, e si caratterizza perciò come un lungo (e lento) cammino, irto di ostacoli che a volte assumono la forma della legge o del decreto mentre altre volte acquistano sembianze meno visibili e dirette, come ad esempio quella del regolamento, dell'ordinanza, della circolare o della 'semplice' prassi burocratica. Queste barriere sono senza dubbio meno visibili e violente degli ostacoli che si frappongono agli immigrati ancora privi di un titolo di soggiorno: le tortuose procedure di accesso al territorio italiano, i respingimenti alla frontiera o in mare e, più in generale, le condizioni giuridiche che ingabbiano i migranti irregolari costituiscono forme di contrasto alla presenza straniera nel territorio italiano decisamente più evidenti e drammatiche. Eppure, gli intralci legali e amministrativi che gli stranieri regolari sono costretti ad affrontare influenzano pesantemente l'esistenza di soggetti che hanno avuto successo nella non facile impresa di garantire a se stessi e alle proprie famiglie

uno status di ‘legalità’, ma che vedono minacciato tale status a causa dell’introduzione di requisiti per il rinnovo del permesso di soggiorno o di barriere burocratiche a livello comunale.

Obiettivo delle prossime pagine è analizzare alcune delle modalità attraverso cui il percorso a ostacoli intrapreso dai non cittadini regolarmente soggiornanti si va articolando e le ragioni che lo rendono così impervio, soprattutto a partire dalla metà del primo decennio degli anni Duemila. L’articolo, dunque, si focalizza sulle barriere incontrate da coloro che sono già entrati in Italia e sono riusciti a ottenere, prima o dopo il loro ingresso, lo status di migranti regolari. Oggetto di riflessione, in altre parole, non sono gli ‘ultimi’ ma, per così dire, i ‘penultimi’.

A questo scopo, il contributo si basa sui risultati di un lavoro di ricerca avvenute come ambito le politiche di esclusione di livello locale e le politiche di integrazione di livello statale. Più in dettaglio, nel tentativo di provare a estendere la portata teorica di analisi già intraprese, sono ripresi qui alcuni dati, elementi e spunti di riflessione emersi da un duplice percorso di indagine, incentrato da un lato sulle iniziative volte a negare la residenza a stranieri regolarmente presenti in Italia e, quindi, aventi diritto all’iscrizione anagrafica (Gargiulo 2011a, 2011b, 2013, 2014b, 2014e, 2015), e dall’altro sull’Accordo di integrazione – introdotto nel 2009 dalla legge 94¹ – e sulle visioni istituzionali dell’interazione tra cittadini e non cittadini che circondano l’introduzione di questo strumento (Gargiulo 2012b, 2014c)². Nel portare avanti tale tentativo di analisi, si fa ricorso a un insieme di strategie di indagine piuttosto eterogeneo: analisi documentale e del discorso, interviste, analisi di dati quantitativi e qualitativi³.

Ostacoli paradossali: effetti perversi delle politiche selettive

Gli ostacoli qui analizzati agiscono come meccanismi selettivi, ossia come dispositivi che operano una distinzione all’interno della popolazione migrante regolare (Gargiulo 2014a). Nel caso dell’Accordo di integrazione, i meccanismi separano gli integrabili e accettabili dai non integrabili e non accettabili. Nel caso dell’esclusione dalla residenza, i dispositivi selettivi mirano a distinguere tra residenti legittimi e illegittimi, nonché tra chi ha il cosiddetto ‘diritto ad avere diritti’ e chi, invece, ne è privo.

¹ Che ha aggiunto al *Testo unico sull’immigrazione* (d.lgs. 286/1998) l’art. 4-bis.

² Per approfondimenti su questi temi e sui relativi percorsi di indagine, dunque, si rimanda ai lavori qui citati e alle altre pubblicazioni menzionate nel corso dell’articolo.

³ Per approfondimenti circa le strategie di indagine e i dati impiegati, si rimanda ai singoli contributi citati nel testo.

In entrambi i casi, le politiche di selezione sembrano mirare a una riconfigurazione della popolazione. In altre parole, le *policies* messe in atto a livello centrale e a livello locale incidono, rispettivamente, sulla *polity* di ambito nazionale – ossia sulla comunità costituita da coloro che sono regolarmente presenti in Italia⁴ – e sulle *polities* comunali. Questa incidenza riguarda sia la forma delle comunità chiamate in causa – vale a dire i confini formali che separano gli appartenenti dai non appartenenti – sia la loro coesione: gli effetti delle politiche possono contribuire a rafforzare la compattezza della comunità degli inclusi attraverso un meccanismo di identificazione per contrapposizione rispetto all'insieme degli esclusi, ma possono anche minarne le fondamenta, alimentando il conflitto sociale e destabilizzando l'ordine interno.

Sicuramente, le politiche selettive possono produrre effetti paradossali. L'accordo di integrazione, al pari dei test introdotti in numerosi paesi europei come condizione per il rinnovo del permesso di soggiorno, certifica l'avvenuta integrazione di un immigrato dopo averla 'misurata' mediante una serie di variabili⁵ ma non produce come esito un pieno riconoscimento formale. In altre parole, la certificazione fornita dai test corrisponde alla affermazione per legge di una condizione giuridicamente rilevante ma incompleta: un soggetto che ha imparato la lingua del paese ospitante, ne ha appreso le norme fondamentali e ne ha fatto propri i valori di riferimento può essere ritenuto integrato, ma non cittadino. Dunque, dal punto di vista dei decisori politici e dei tecnici giuridici dello stato ospitante, la condizione sostanziale dello straniero pienamente integrato, se accertata, si traduce legalmente in un riconoscimento formale differente dalla cittadinanza.

In sintesi, a differenza dei cittadini italiani, i non cittadini sono tenuti a sottoporsi a valutazioni relative a competenze e conoscenze, ma anche a manifestare specifiche inclinazioni valoriali – stante la necessità di aderire ai principi della *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*⁶ – senza ricevere in cambio un riconoscimento pieno e duraturo. Un italiano che non condivide i valori contenuti Costituzione italiana o che non è in grado di scrivere nella lingua nazionale, infatti, conserva il suo status e non rischia l'espulsione, men-

⁴ Non – o, quantomeno, non direttamente – sulla *polity* nazionale, ossia sulla comunità dei cittadini italiani, come sarebbe invece se il test di integrazione fosse applicato a coloro che intendono ottenere la cittadinanza italiana.

⁵ Per maggiori dettagli riguardo ai test di integrazione, e più in generale all'idea di *civic integration* che fa da cornice a questi test (Carrera 2006, Carrera e Wiesbrock 2009, Goodman 2010, Jacobs e Rea 2007, Joppke 2007, Joppke e Morawska 2003, Kostakopoulou 2010).

⁶ Introdotta da un Decreto del Ministero dell'interno del 23 aprile 2007 la Carta è un documento avente l'obiettivo di riassumere e rendere espliciti i principi fondamentali dell'ordinamento italiano che regolano la vita collettiva dei cittadini e dei non cittadini.

tre uno straniero che manifesta atteggiamenti e comportamenti esattamente opposti – dimostrando cioè di condividere i primi e di conoscere la seconda – non acquisisce, per questa sola ragione, lo status di cittadino.

Le iniziative finalizzate a escludere dall'iscrizione anagrafica, dal canto loro, sono senza dubbio efficaci nello stabilire distinzioni e nell'escludere da diritti, ma nel produrre questi effetti, desiderati da chi le porta avanti, provocano anche conseguenze non necessariamente gradite. Alla residenza, infatti, è legato il pagamento di tributi a livello municipale: ad esempio, la tassa sui rifiuti. Dal numero di residenti, inoltre, può dipendere la sopravvivenza di un comune: a partire dall'inizio del 2015, gli enti con meno di 5.000 abitanti (3.000 se collocati in aree montane) sono obbligati a esercitare in forma associata le proprie funzioni fondamentali, mentre, negli ultimi anni, proposte di rendere obbligatorio l'accorpamento di enti comunali la cui popolazione è inferiore a una certa soglia sono parte dell'agenda di numerose forze politiche. Negare la registrazione, dunque, equivale a rinunciare a ricevere, da persone di fatto presenti sul territorio, le imposte che queste persone, secondo le leggi italiane, sarebbero tenute a versare alle amministrazioni locali e, al contempo, implica mettere a rischio l'autonomia, se non addirittura l'esistenza, delle amministrazioni locali.

In sintesi, nel quadro di un crescente 'federalismo municipale', ma anche dei crescenti costi scaricati dai governi centrali verso i governi locali, la scelta di non riconoscere come residenti in senso formale individui materialmente parte della comunità locale può provocare perdite e danni sia in senso fiscale sia in senso politico-amministrativo. Certamente, questo rischio è considerato accettabile da molti comuni dal momento che gli esclusi dalla residenza, tendenzialmente, sono persone a basso reddito.

Le strategie di esclusione dall'iscrizione anagrafica, inoltre, impediscono lo svolgimento di una funzione considerata strategica dalle autorità centrali dello stato: il controllo del territorio. Questa funzione, in capo al ministero dell'interno e alle prefetture, oltre che alle questure, trova nei registri anagrafici una risorsa fondamentale: iscrivere tutte le persone presenti sul territorio e aventi diritto alla residenza equivale infatti a ottenere una sovrapposizione – non completa ma comunque piuttosto elevata – tra la popolazione *di fatto* e la popolazione *di diritto*, e quindi a conoscere *amministrativamente* chi è materialmente presente nel territorio. Data la sua rilevanza, non a caso, all'iscrizione anagrafica corrisponde un *dovere* oltre che un *diritto*: solamente se questo dovere è espletato il monitoraggio effettuato attraverso i registri si rivela praticabile e realistico.

La negazione della residenza, dunque, comporta la limitazione parziale delle funzioni statali di sorveglianza e monitoraggio del territorio, e rappresenta quindi un limite all'espletamento delle attività finalizzate a garantire

quella sicurezza che le amministrazioni locali interessate al controllo delle procedure anagrafiche dichiarano ufficialmente, ed enfaticamente, di voler assicurare. Inoltre, può produrre effetti paradossali in termini di ‘protezione’ della popolazione. Sebbene infatti la ‘selezione’ effettuata, tentata o semplicemente inscenata da numerose amministrazioni comunali sia spesso praticata in nome di tale protezione, l’esclusione che ne deriva, provocando una ulteriore marginalizzazione di fasce della popolazione comunale in parte già marginalizzate, può generare effetti contrari a quelli dichiaratamente perseguiti. La logica selettiva insita nel controllo della residenza, più in dettaglio, rischia da un lato di indebolire il senso di appartenenza alla comunità locale da parte degli esclusi, alimentando il risentimento nei confronti degli amministratori locali e, in alcuni casi, degli inclusi, e dall’altro di spingere coloro che sono privati dell’iscrizione anagrafica, nel comprensibile tentativo di garantire un reddito a se stessi e ai propri nuclei familiari, a intraprendere attività illegali e ‘devianti’ che possono rappresentare una minaccia, più o meno diretta e reale, per il resto della collettività, provocando di conseguenza insicurezza anziché sicurezza (Gargiulo 2014d).

La difficoltà di ottenere il riconoscimento del diritto all’iscrizione anagrafica, poi, produce, in alcuni contesti, lo sviluppo di un vero e proprio ‘mercato delle residenze’: il prezzo di un appartamento o di una stanza varia a seconda che il proprietario dell’immobile, o gli inquilini già residenti, ‘concedano’ informalmente al nuovo arrivato la possibilità di chiedere la residenza in quel luogo (Della Puppa e Gelati 2015: 55). Nuovamente, pertanto, le strategie delle amministrazioni comunali, più che garantire la sicurezza che esplicitamente promettono, alimentano la tensione sociale e provocano quei fenomeni spesso retoricamente invocati come causa degli interventi restrittivi in materia di residenza.

Gli ostacoli e le loro implicazioni, tra piano simbolico e livello materiale

Gli ostacoli che i migranti si trovano a fronteggiare in alcuni casi producono conseguenze materiali mentre in altri casi agiscono a livello esclusivamente simbolico. Tanto nel caso dell’Accordo quanto in quello dell’esclusione dalla residenza, la probabilità che gli effetti siano reali è direttamente proporzionale alla scarsa visibilità dei meccanismi selettivi interni ai due tipi di politica.

Riguardo al primo strumento, l’opacità è dovuta alle modalità con cui i dispositivi che determinano l’integrabilità sono stati istituiti. I contenuti del contratto di soggiorno, infatti, non sono delineati dalla legge del 2009, ma dal regolamento attuativo del 2011 e da alcune circolari emanate successiva-

mente⁷: in altre parole, sono introdotti per via amministrativa, ossia da norme secondarie e da strumenti para-normativi, non dalla legge, nonostante la Costituzione preveda che la condizione giuridica dello straniero possa essere disciplinata esclusivamente dal legislatore⁸ (Zorzella 2011). Ciò rende difficile comprendere in dettaglio i vari passaggi del processo di valutazione dell'avvenuta integrazione e produce incertezza circa i suoi esiti.

Quanto invece all'esclusione dalla residenza, l'opacità è legata in alcuni casi all'invisibilità dei provvedimenti emanati a livello municipale – non sempre le ordinanze, e soprattutto le circolari, sono visibili – e alla natura poco chiara dei meccanismi escludenti (Gargiulo 2014a e 2014d). I requisiti introdotti dalle amministrazioni comunali in aggiunta a quelli previsti dalle leggi statali, infatti, non sono necessariamente comprensibili. Le ragioni per cui l'iscrizione anagrafica è negata, inoltre, sono spesso pretestuose. Infine, spesso non vengono prodotte tracce amministrative del diniego: in molti casi, l'amministrazione comunale non rilascia alcuna comunicazione in forma scritta a riguardo. In altre parole, ricostruire i vari passaggi che hanno portato alla negazione dell'iscrizione anagrafica si rivela un'impresa, se non impossibile, quantomeno ardua.

Comunque, anche quando sono inefficaci, gli ostacoli non perdono la loro rilevanza. Se platealmente esibite, le barriere costituiscono la 'messa in scena' del potere e della sovranità. L'accordo di integrazione e le ordinanze possiedono un elevato valore simbolico, impiegato per marcare e rimarcare distinzioni tra *noi* e *loro* in contesti in cui gli autoctoni e i non-autoctoni convivono di fatto nello stesso spazio. Questi dispositivi, nonostante le evidenti differenze, ricordano i 'nuovi muri' di cui parla Wendy Brown⁹ (2013): la spettacolariz-

⁷ Emanato con il d.p.r. 179/2011 ed entrato in vigore il 10 marzo 2012. Successivamente, altri aspetti del contratto di integrazione sono stati disciplinati da alcune circolari. Per una disamina completa dei contenuti giuridici dell'Accordo (Zorzella 2011). Per quanto riguarda invece il percorso di *policy-making* compiuto da questa politica si rimanda invece a Testore 2015. Con riferimento invece alla logica del contratto di integrazione e ai suoi contenuti culturalisti e differenzialisti si rimanda a Gargiulo 2012b e a Russo Spena e Carbone 2014.

⁸ Per interessanti considerazioni sull'uso delle circolari e degli strumenti para-normativi nelle politiche migratorie italiane si rimanda a Gjergji 2013.

⁹ Secondo Brown, i nuovi muri conservano le caratteristiche tipiche degli strumenti precedenti – ossia, una evidente valenza politica ed economica ma anche un elevato valore simbolico – potendo essere considerati, sulla scorta dei lavori di Edward Said, elementi centrali di una «geografia immaginaria» che «produce identità» (Brown 2013: 71), ma al contempo, distanziandosi dal passato, «producono un 'noi' demarcato spazialmente, un'identità nazionale e una misura politica su scala nazionale, quando ormami questi elementi non possono più contare sulla pretesa di un'autonomia politica o economica nazionale, di una omogeneità demografica, o ancora di una condivisione di storia, cultura e valori» (*ivi*, 125).

zazione di alcune iniziative comunali¹⁰ e la retorica disciplinante dell'Accordo di integrazione costituiscono uno sfoggio muscolare di sovranità che va al di là della loro efficacia reale.

La sovranità espressa da questi strumenti, più in dettaglio, presenta diverse sfaccettature. Nel caso dell'Accordo si tratta di una sovranità ambivalente, di tipo nuovo, che si fa visibile sul piano dei discorsi e delle intenzioni proclamate pur non essendo necessariamente produttiva di conseguenze pratiche: al momento, i dati relativi alle valutazioni effettuate dalle varie prefetture sembrano mostrare come l'Accordo sia una politica implementata in maniera *soft* (Russo Spena e Carbone 2016). Lo scarso numero di firmatari sottoposti a valutazione ed effettivamente a rischio di espulsione, peraltro, è dovuto all'assenza, nei decreti flussi degli ultimi anni, di quote di immigrati titolari di permessi di soggiorno per motivi di lavoro, obiettivi principali della logica disciplinante e selettiva del contratto di integrazione.

Nel caso dell'esclusione locale, invece, si tratta di una sovranità chiaramente illegittima, rivendicata pubblicamente se esibita attraverso ordinanze o altri provvedimenti o strappata surrettiziamente se praticata nell'ombra, che parla in maniera forte tanto ai poteri statali – governo centrale e magistratura – quanto alla comunità locale, inviando ambigui messaggi di autonomia e di protezione e facendosi strumento di attivazione di un senso di appartenenza distorto e ipertrofico, nonché di sentimenti xenofobi, anche in assenza di effetti diretti.

Da questa prospettiva, l'analisi delle iniziative qui considerate invita a un approccio allo studio delle discriminazioni amministrative che guardi sicuramente ai fini ma che, soprattutto, si concentri sui mezzi impiegati. L'analisi degli aspetti *tecnici*, infatti, può far emergere in maniera ancora più evidente la posta in gioco *politica* dei dispositivi oggetto di attenzione. Detto diversamente, è necessario cercare di individuare la politica all'interno della tecnica.

A riguardo, in un interessante lavoro incentrato sulle implicazioni morali e politiche dell'uso dei droni – un argomento del tutto diverso da quello qui trattato ma che, tuttavia, presenta interessanti, e inquietanti, punti di contatto con i temi dell'esclusione dei non cittadini – Grégoire Chamayou rileva come a essere importante non sia «scoprire il funzionamento del mezzo in se stesso, ma individuare, a partire dalle sue caratteristiche, quali sono le implicazioni per l'azione di cui esso è il mezzo. L'idea è che i mezzi sono vincolanti e che a ogni tipo di mezzo sono associati specifici meccanismi che comportano degli

¹⁰ Spesso ampiamente pubblicizzate nei quotidiani e nelle tv locali (e anche nazionali), riprese da altre amministrazioni comunali attraverso la modalità del 'copia e incolla' e diffuse attraverso siti internet di organizzazioni politiche e para-politiche.

obblighi» (Chamayou 2014: 16). Per questa ragione, lo studioso francese invita a «un'analisi delle armi, contemporaneamente tecnica e politica» (*ibidem*).

Gli ostacoli e i loro effetti: violenza istituzionale e precarizzazione delle appartenenze

Che siano considerate barriere simboliche, come tali ben visibili ed esibite, o che siano pensate quali barriere di natura materiale, e dunque opache e complesse dal punto di vista amministrativo, le procedure previste dall'Accordo e le strategie di esclusione dalla residenza costituiscono un esempio di violenza strutturale. Questo concetto, che può essere efficacemente illustrato riprendendo Didier Fassin (2014: 103), «riguarda il modo in cui strutture sociali storicamente costituite interferiscono con i bisogni, le capacità e le aspirazioni delle persone. Combina in vari modi disuguaglianza economica, ingiustizia sociale, discriminazione razziale e diverse forme di negazione dei diritti umani e di cittadinanza. È più difficile da cogliere rispetto alla violenza politica. Il suo rapporto con lo Stato è più pernicioso, ma meno ovvio. La sua impronta sul corpo è più profonda, ma meno tangibile. La sua visibilità non è immediata – ma ci sono anche molti interessi in gioco per mantenerla invisibile, poiché un suo svelamento sistematico potrebbe avere conseguenze inaspettate sull'ordine sociale».

Gli ostacoli qui illustrati, dunque, esercitano una coercizione non esplicitamente violenta ma comunque fortemente condizionante i bisogni primari dei non cittadini. Più in dettaglio, questi dispositivi possono produrre come conseguenza una sorta di 'precarizzazione delle appartenenze': le modalità con cui i non cittadini sono riconosciuti come membri – seppur parziali – della società italiana sono rese altamente instabili.

Nel caso dell'Accordo di integrazione, questa instabilità – sebbene per ora, come già visto, sia più potenziale che reale – può tradursi nel fatto che chi non riesce o non vuole adattarsi rischia di essere espulso, oppure è costretto ad adeguarsi a un modello di immigrazione temporaneo o rotatorio non necessariamente desiderato. Più in dettaglio, i meccanismi contenuti nel Regolamento attuativo finiscono per colpire in misura maggiore soggetti che si trovano in condizioni economiche e lavorative svantaggiate o che sono meno qualificati sul piano educativo e/o professionale (Cuttitta 2013 e 2014). Ad esempio, quegli stranieri che possono permettersi l'affitto legale di un alloggio sono favoriti rispetto a coloro che, al contrario, per ragioni materiali e non per scelte personali, non sono in grado di farlo¹¹.

¹¹ Una delle azioni che consentono di guadagnare 'punti', infatti, è l'affitto in regola di un appartamento.

Nei confronti dei firmatari dell'Accordo, dunque, viene attuata una sorta di «inclusione differenziale» (Cuttitta 2014) o, detto diversamente, stratificata. La regolarità del soggiorno è resa incerta: i non integrati – ossia coloro che rifiutano di firmare l'Accordo o che, pur firmandolo, non riescono a raggiungere i punti necessari – sono «illegalizzati», e la cosiddetta «deportabilità», estendendosi dagli stranieri irregolari a quelli regolari, diventa dunque lo strumento di disciplinamento principale (De Genova 2002 e 2013) – è infatti la «deportabilità» ossia la ricattabilità, e non la deportazione di per sé, a rendere i migranti forza-lavoro particolarmente disponibile e appetibile.

La filosofia dell'integrazione promossa dai governi italiani, pertanto, costruisce a livello simbolico una grande formazione discorsiva orientata a istituire una demarcazione tra soggetti integrabili e soggetti non integrabili (Gargiulo 2012b). Questa demarcazione equivale a una selezione degli immigrati meritevoli, effettuata seguendo una logica culturalista: possono continuare a soggiornare nel territorio italiano quei non cittadini che soddisfano determinati requisiti, che sono cioè in grado di dimostrare – in particolar modo attraverso il superamento di corsi di lingua e di educazione civica e mediante l'accettazione dei principi contenuti nella Carta dei valori – la propria adesione a standard comportamentali ritenuti accettabili (Gargiulo 2014a). A livello materiale, la selezione qui descritta produce incertezza e precarietà in relazione agli status che legano i non cittadini allo stato italiano, alimentando la «stratificazione civica» (Morris 2003) e aumentando il grado di subordinazione e di dipendenza degli immigrati nel mercato del lavoro. L'integrazione, da diritto, si trasforma così in un percorso a ostacoli, in una sorta di «gioco dell'oca», come affermato in maniera efficace da Iside Gjergji (2014).

Nel caso dell'esclusione dalla residenza, l'instabilità è legata allo scarto tra il riconoscimento giuridico fornito dallo stato e il mancato riconoscimento a livello locale, conseguenza di una selezione incentrata su criteri di tipo economico, legati al decoro e alla presentabilità sociale (Gargiulo 2014a). Effetti della discrasia tra la regolarità riconosciuta dallo stato e l'illegittimità affermata dalle amministrazioni locali sono la sottrazione di diritti, la produzione di distanza sul piano simbolico e la messa a rischio, seppur soltanto indiretta, della presenza sul territorio, comunale e nazionale.

La condizione esistenziale e amministrativa che ne deriva è frutto di un processo di gerarchizzazione e di alterizzazione: coloro che sono esclusi dalla residenza vedono peggiorare la propria posizione lungo la scala della stratificazione civica e sono trattati come *altri* nel momento in cui lo status di residenti è loro negato. Questa condizione, inoltre, è diseguale e incardinata in relazioni di dominio, essendo conseguenza delle scelte politiche di attori locali e, in alcuni casi, nazionali.

Il processo qui descritto ricorda la «precarizzazione» di cui parla Lorey (2015): nell'ambito delle trasformazioni neoliberiste, governare costruendo precarietà significa non soltanto creare incertezza attraverso il lavoro e la sua flessibilizzazione, ma anche destabilizzare le condotte di vita e destrutturare i soggetti, anche quando questi assumono la forma degli stranieri lungo-soggiornanti – i cosiddetti *denizens* ossia i 'quasi-italiani' – nei confronti dei quali la residenza si configura come uno strumento di esclusione di ultima istanza. La negazione della residenza, in questo senso, equivale a una frammentazione dell'appartenenza alla comunità italiana e, dunque, a una marginalizzazione o, comunque, a una forma di inclusione differenziale: la mancanza di diritti e la delegittimazione associata al diniego dello status di cittadino locale rendono gli esclusi maggiormente vulnerabili, anche sul piano lavorativo. A livello comunale, insomma, sono 'costruiti' soggetti meglio predisposti, nell'ambito del mercato del lavoro, ad accettare regole del gioco e vincoli dettati da attori autoctoni che detengono un potere contrattuale decisamente più elevato.

Considerazioni conclusive

Gli ostacoli qui analizzati riflettono una profonda trasformazione nella filosofia dell'integrazione: l'inserimento dei non cittadini nella società italiana, da diritto (riservato però agli immigrati regolari), è diventato un dovere; al contempo l'idea che sia opportuno effettuare una selezione degli immigrati 'meritevoli' di soggiornare nel territorio italiano si è diffusa sempre più. Questo cambiamento è esemplificato a livello centrale dall'adesione dei governi italiani alla logica dell'integrazione civica, che agisce soprattutto nei confronti di categorie economicamente e socialmente svantaggiate, e a livello periferico dalla 'stagione delle ordinanze' che si è andata articolando a cavallo dell'emanazione dei vari provvedimenti componenti il Pacchetto sicurezza.

La trasformazione dell'idea di integrazione, oltre a tradursi in una visione *differenzialista* dell'inserimento dei non cittadini nella società italiana, è accompagnata da forme più o meno visibili ed esplicite di *discriminazione istituzionale*. Complessivamente, i dispositivi simbolici e materiali messi in campo a livello statale e a livello locale rischiano di provocare un aumento effettivo della *stratificazione civica*, innescando un meccanismo che, dalla delegittimazione, porta alla progressiva 'irregolarizzazione' degli stranieri regolari, anche di quelli lungo-soggiornanti, contribuendo così alla costruzione di una vera e propria *precarizzazione* delle forme di appartenenza. Questa trasformazione non è rilevante soltanto sul piano politico e culturale, ma anche su quello economico: la condizione di vulnerabilità a cui molti non cittadini, nonostante il loro status

di regolarità, sono ridotti dalle diverse barriere normative e burocratiche può contribuire infatti alla costruzione di soggetti lavoratori docili e malleabili.

Ma la piega discriminatoria e stratificante dell'idea di integrazione si traduce anche in un rallentamento del percorso che conduce alla piena cittadinanza. Gli ostacoli incontrati dai non cittadini non precludono soltanto l'esercizio di diritti ma impediscono anche il *passaggio di status*, ossia la transizione dalla condizione di straniero a quella di membro in senso pieno della comunità. Tra retoriche/pratiche dell'integrazione e riconoscimento della cittadinanza, dunque, lo scarto evidenziato in queste pagine, più che contingente, sembra essere profondamente strutturale.

Riferimenti bibliografici

- Brown W. (2013), *Stati murati, sovranità in declino*, Laterza, Roma-Bari.
- Carrera S. (2006), *A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses*, Ceps, <www.ceps.eu/book/comparison-integration-programmes-eutrends-and-weaknesses>.
- Carrera S. e Wiesbrock A. (2009), *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, Enact, <www.ceps.eu/book/civic-integration-third-country-nationals-nationalism-versuseuropeanisation-common-eu-immigrat>.
- Chamayou G. (2014), *Teoria del drone. Principi filosofici del diritto di uccidere*, Derive-Approdi, Roma.
- Cuttitta P. (2013), *L'accordo di integrazione come caso di discriminazione istituzionale in Italia*, in Grasso M. (a cura di), *Razzismi, discriminazioni e confinamenti*, Ediesse, Roma.
- Cuttitta P. (2014), *Mandatory Integration Measures and Differential Inclusion: The Italian Case*, in «Migration & Integration», DOI 10.1007/s12134-014-0410-0.
- De Genova N. (2002), *Migrant 'illegality' and deportability in everyday life*, in «Annual Review of Anthropology», 31: 419-447.
- De Genova N. (2013), *Spectacles of migrant 'illegality': the scene of exclusion, the obscene of inclusion*, in «Ethnic and Racial Studies», 36, 7, 1180-1198.
- Della Puppa F. e Gelati E. (2015), *Alte Ceccato. Una Banglatown nel Nordest*, Professionaldreamers, Italia.
- Fassin D. (2014), *Ripolitizzare il mondo. Studi antropologici sulla vita, il corpo e la morale*, Ombre Corte, Verona.
- Gargiulo E. (2011a), *Localizzazione dei diritti o localismo dell'appartenenza? Abbozzo di una teoria della residenza*, in «Società/MutamentoPolitica», 2 (3): 241-261.
- Gargiulo E. (2011b), *Welfare locale o welfare localistico? La residenza anagrafica come strumento di accesso ai, o di negazione dei, diritti sociali*, paper presentato in occasione del Convegno ESPAnet Italia *Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa*, Politecnico di Milano, Milano.
- Gargiulo E. (2012b), *Discorsi che dividono: differenzialismo e attacchi al legame sociale nell'Accordo di integrazione*, in «Rassegna italiana di sociologia», 52 (3): 497-523.

- Gargiulo E. (2013), *Le politiche di residenza in Italia: inclusione ed esclusione nelle nuove cittadinanze locali*, in Rossi E., Biondi Dal Monte F. e Vrenna M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, il Mulino, Bologna.
- Gargiulo E. (2014a), *Integrazione o esclusione? I meccanismi di selezione degli immigrati tra livello statale e livello locale*, in «Diritto immigrazione e cittadinanza», 1: 41-62.
- Gargiulo E. (2014b), *Residenza, anagrafe, cittadinanza: la migrazione interna come questione socio-giuridica nell'Italia di oggi*, in Colucci M. e Gallo S. (a cura di), *Rapporto sulle migrazioni interne in Italia. Edizione 2014*, Donzelli, Roma.
- Gargiulo E. (2014c), *Dall'inclusione programmata alla selezione degli immigrati. Le visioni dell'integrazione nei Documenti di programmazione del Governo italiano*, in «Polis», 2: 221-249.
- Gargiulo E. (2014d), *Produzione di sicurezza a mezzo di insicurezza. Il controllo locale della residenza tra retoriche securitarie e opacità decisionali*, in «Studi sulla questione criminale», 1-2: 45-63.
- Gargiulo E. (2014e), *Una cittadinanza locale frammentata. La residenza tra conflitti e stratificazione civica*, paper presentato in occasione del Convegno ESPAnet Italia *Sfide alla cittadinanza e trasformazione dei corsi di vita: precarietà, invecchiamento e migrazioni*, Università di Torino, Torino.
- Gargiulo E. (2015), *Dalla popolazione residente al popolo dei residenti: le ordinanze e la costruzione dell'alterità*, in «Rassegna italiana di sociologia», 56 (1): 3-26.
- Gjergji I. (2013), *Circolari amministrative e immigrazione*, Franco Angeli, Milano.
- Gjergji I. (2014), *Permesso di soggiorno a punti: l'integrazione secondo il gioco dell'oca*, <<http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/03/31/permesso-di-soggiorno-a-punti-lintegrazione-secondo-il-gioco-delloca/931973/>>.
- Goodman S.R. (2010), *Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», 36 (5): 753-772.
- Joppke C. (2007), *Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe*, in «West European Politics», 30 (1): 1-22.
- Joppke C. e Morawska E. (2003), *Towards Assimilation and Citizenship. Immigrants in Liberal Nation-States*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Jacobs D. e Rea A. (2007), *The End of National Models? Integration Courses and Citizenship Trajectories in Europe*, in «International Journal of Multicultural Societies», 9 (2): 264-283.
- Kostakopoulou D. (2010), *The Anatomy of Civic Integration*, in «The Modern Law Review», 73 (6): 933-958.
- Lorey I. (2015), *State of Insecurity. Government of the Precarious*, Verso, London.
- Morris L. (2003), *Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants' Rights*, in «International Migration Review», 37 (1): 74-100.
- Russo-Spena M. e Carbone V. (a cura di) (2014), *Il dovere di integrarsi. Oltre il logos multiculturalista*, Armando, Roma.
- Russo-Spena M. e Carbone V. (2016), *L'accordo di integrazione: un 'patto' che va sfumando*, in Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), *Osservatorio Romano sulle Migrazioni. Undicesimo rapporto*, Idos, Roma.
- Testore G. (2015), *'In vogue' and 'versatile'. The spread of the civic integration policies to Italy*, tesi di Dottorato in Scienza Politica e Relazioni Internazionali, XXVI ciclo (Di-

partimento Cultura Politica e Società, Università di Torino – Faculté de Sciences Sociales et Politiques, Doctorat en Sciences politiques et sociale, Université Libre de Bruxelles).

Zorzella N. (2011), *L'accordo di integrazione: ultimo colpo di coda di un governo cattivo?*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 13 (4): 59-71.